

ISSN 2308-8923



**АКТУАЛЬНЫЕ  
ПРОБЛЕМЫ  
СОВРЕМЕННОСТИ:  
наука и общество**

**4 (17)**

**2017**



# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОСТИ: наука и общество

**Учредитель:** Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

4 (17)  
2017

Ежеквартальный  
научный журнал

Журнал зарегистрирован  
в Роскомнадзоре  
Свидетельство  
ПИН № ФС77-53274

Журнал включен в  
научнометрическую базу  
Российского индекса научного  
цитирования (РИНЦ)

Мнения в авторских статьях  
могут не совпадать с  
позицией редакции

При использовании  
материалов ссылка на журнал  
обязательна

Издатель: Балаковский филиал  
РАНХиГС

Адрес редакции:  
413865, г. Балаково,  
ул. Чапаева, д.107  
Тел.: 8 (8453) 46-21-95  
E-mail: editorial.aps@gmail.com

БАЛАКОВО

## СОДЕРЖАНИЕ

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

- Воронцов В.С., Черниенко Д.А.** Проблемы этнокультурного образования в восприятии учащихся и родителей: опыт Удмуртской республики..... 3
- Кульбачевская О.В.** Конфликтный и интеграционный потенциал местного населения в сфере миграционных отношений в столичном регионе..... 9
- Самохвалов Н.А.** Концептуальный анализ системы социально-политических взглядов молодежи России на современном этапе..... 19
- Мокин К.С.** Экспертная оценка возможности участия гражданского общества в адаптации и интеграции мигрантов (на примере г. Балаково, Саратовская область)..... 27

### ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Широбокова А.В.** Субъекты, инициирующие возбуждение гражданского судопроизводства по защите прав потребителей..... 31

### СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

- Ермакова Ю.С.** Оценка налогового потенциала региона и ее роль в системе регулирования межбюджетных отношений..... 37
- Трегубова Е.А., Темная О.В., Файн Б.И.** Стимулирование повышения эффективности в современной системе тарифного регулирования услуг по распределению электрической энергии..... 44
- Солдаткин А.А., Крахмалов А.Н.** Содержание механизма управления системой профессиональных компетенций муниципальных служащих..... 48

### ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ И ПОДГОТОВКИ КАДРОВ

- Гончарова Н.В.** Развитие когнитивной рефлексии и ее роль в профессиональном становлении студентов педагогического вуза..... 55
- Прудникова Н.Н.** Реализация навыков XXI века в российской лингводидактике..... 58
- Дубровская С.В., Фахрутдинова Э.Р.** Организационная культура Э. Шейна через призму этико-философской системы Конфуция..... 62



# РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## Редакционная коллегия

- СОЛДАТКИНА А.А.**  
кандидат экономических наук  
(главный редактор)  
**МОКИН К.С.**  
доктор социологических наук  
(заместитель главного редактора)  
**БАРЫШНАЯ Н.А.**  
доктор социологических наук  
(ответственный секретарь)  
**АБАКУМОВ Д.В.**  
кандидат юридических наук  
**БОЖИНОВ Б.В.**  
кандидат экономических наук  
(Болгария, Свиштов)  
**КОЗИН М.Н.**  
доктор экономических наук  
**МИРОЛЮБОВА Л.Р.**  
кандидат философских наук  
**НИКОЛАЕВ К.А.**  
кандидат философских наук  
**НУРТАЗИН М.С.**  
кандидат социологических наук  
(Республика Казахстан, Уральск)  
**ОСТАПЕЦ О.Г.**  
кандидат юридических наук  
**ОЧКУР Г.В.**  
кандидат технических наук  
**ПРУДНИКОВА Н.Н.**  
кандидат педагогических наук  
**ПРОРОКОВА Е.А.**  
кандидат экономических наук  
**СУВОРОВА В.В.**  
доктор экономических наук  
**ТОКАРЕВ А.Н.**  
кандидат технических наук  
**ТУЛУЗАКОВА М.В.**  
доктор социологических наук  
**ШЕСТЕРКИН Г.И.**  
доктор сельскохозяйственных наук

Корректор  
**МИРОЛЮБОВА Л.Р.**  
Дизайн  
**БАРЫШНАЯ Н.А.**  
Верстка  
**САМОХВАЛОВ Н.А.**

Печать офсетная  
Физ. печ. л. 8  
Усл. печ. л. 7,4  
Тираж 500 экз.

Отпечатано в ООО  
“Типография ТИСАР”  
“Актуальные проблемы  
современности: наука и общество”  
2017

## CONTENTS

### STATE AND REGIONAL MANAGEMENT

- Vladimir S. Vorontsov, Denis A. Chernienko** Students' and parents' perception of the issues of ethno-cultural education: experience of the Udmurt Republic..... 3  
**Olga V. Kulbachevskaja** Conflict and integration potential of the local population in the sphere of migration relationships within the metropolitan area..... 9  
**Nikolay A. Samokhvalov** Conceptual analysis of the current system of socio-political values of the youth in the Russian Federation..... 19  
**Konstantin S. Mokin** Expert evaluation of the possibility of participation of civil society in adaptation and integration of migrants (on the example of Balakovo, Saratov region)..... 27

### LEGAL ASPECTS OF THE STATE MANAGEMENT

- Anna V. Shirobokova** Subjects of the civil proceedings protecting the consumers' rights..... 31

### SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE AREAS

- Julia S. Ermakova** Assessment of the tax potential of the region and its role in the system of regulation of the intergovernmental fiscal relations..... 37  
**Ekaterina A. Tregubova, Olga V. Temnaia, Boris I. Fayn** Incentive regulation of the tariffs in electricity services..... 44  
**Andrey A. Soldatkin, Alexey N. Krahmalov** Content of mechanism of management of municipal employees professional competencies system..... 48

### MATTERS OF EDUCATION AND PERSONNEL TRAINING

- Natalia V. Goncharova** Instilling cognitive reflection and its role in professional development of the students of pedagogical institute..... 55  
**Nadezda N. Prudnikova** EFL and esp teaching according to ATC 21S model in the RF..... 58  
**Svetlana V. Dubrovskaya, Elmira R. Fahrutdinova** Development of cognitive skills of the students during the education process..... 62

## Проблемы этнокультурного образования в восприятии учащихся и родителей: опыт Удмуртской республики\*

**Воронцов  
Владимир Степанович**

Кандидат исторических наук, доцент,  
кафедра политологии и  
политического управления  
Удмуртского государственного  
университета, старший научный  
сотрудник Удмуртского института  
истории, языка и литературы  
УрО РАН

**Vladimir S. Vorontsov**

Candidate of Historical Sciences, Associate  
Professor at the Department of Political  
Science and Public Administration, (Udmurt  
State University), Chief Research Officer of  
Udmurt Institute of History, Language and  
Literature (Ural Branch of the Russian  
Academy of Sciences)  
e-mail: vvorontsov@rambler.ru

**Черниенко  
Денис Аркадьевич**

Кандидат исторических наук, доцент,  
кафедра истории Удмуртии, археологии и  
этнологии Удмуртского государственного  
университета, старший научный  
сотрудник Удмуртского института  
истории, языка и литературы УрО РАН

**Denis A. Chernienko**

Candidate of Historical Sciences at the  
Department of History of Udmurtia,  
Archeology and Ethnology (Udmurt State  
University), Chief Research Officer of Udmurt  
Institute of History, Language and Literature  
(Ural Branch of the Russian Academy  
of Sciences)  
e-mail: denis\_chernienko@mail.ru

УДК 314

## Students' and parents' perception of the issues of ethno-cultural education: experience of the Udmurt Republic

В статье анализируются результаты социологического исследования по проблемам этнокультурного образования в Удмуртии. Респондентами явились учащиеся старших классов, родители школьников, студенты высших учебных заведений. Главная проблема связана с наличием разрыва между реальной ситуацией и ожиданиями основных участников образовательного процесса по удовлетворению своих этнокультурных потребностей. Итоги опроса опровергают распространенное мнение, что современная молодежь не интересуется национальной культурой. Материалы исследования могут быть использованы для корректировки содержания образовательных программ и совершенствования образовательной политики как на региональном, так и федеральном уровнях.

*Ключевые слова и словосочетания:* народная культура, общественное мнение, предметы этнокультурного содержания, родной язык, социологическое исследование, этнокультурные знания, языковая политика.

The authors of the paper analyze the sociological research on the issues of ethno-cultural education in Udmurtia. The respondents are high school students, their parents and the students of the higher educational institutions. The main issue is discrepancy between the expectations of the participants of the educational process and the reality, which is unable to meet their ethno-cultural needs. The survey results deny the stereotypes about indifference to cultural issues and prove that the modern youth is interested in national culture. The research can be used for improvement of curriculum and teaching practice at both regional and federal levels.

*Keywords:* national culture, public opinion, ethno-cultural subjects, native language, sociological research, ethno-cultural knowledge, linguistic policy.

\* Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательских работ в интересах Департаментов Министерства образования и наук Российской Федерации, проект №28.4503.2017/5.3

Весной 2017 г. в ряде субъектов Российской Федерации, в том числе в 10-ти регионах Приволжского федерального округа, включая Удмуртскую Республику, было проведено масштабное социологическое исследование, посвященное состоянию, проблемам реализации и перспективам этнокультурного образования. Исследование проводилось по заказу Министерства образования и науки РФ экспертами Распределенного научного центра межнациональных и межрелигиозных проблем по научному инструментарию и методике Института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН (г. Москва). Всего в регионах ПФО опрошено 1500 старшеклассников, 1500 студентов, 750 родителей, в Удмуртии – 300 старшеклассников и студентов вузов, 150 родителей. Выявление и изучение общественного мнения данных категорий респондентов позволяют с наибольшей эффективностью оценить реальное состояние в данном сегменте образовательного процесса, а также основные потребности населения российских регионов и социальные последствия реализации этнокультурных форм обучения в системе государственного образования.

Удмуртия как одна из национальных республик в составе Российской Федерации с 1990-х гг. обладает интересным опытом разработки законодательных инициатив, целевых программ в области языковой политики и реализации образовательных программ этнокультурного содержания [1; 6]. Функционируют школы, где изучаются родные языки (удмуртский, татарский, марийский) и литература, предметы этнокультурного цикла (история, география, краеведение и т.п.). Кроме того, республика неоднократно становилась площадкой для научно-исследовательской работы в отношении состояния родных языков [3; 4; 7]; можно отметить и повышенное внимание к данной сфере национально-культурных общественных организаций, СМИ [2; 5]. Главные проблемы заключаются в том, что за последние 10-15 лет количество школ с этнокультурным компонентом и численность изучающих указанные предметы значительно (почти в два раза) сократилось; частые смены федеральных образовательных стандартов привели к изменению статуса и содержания национально-регионального компонента. Поэтому выводы, полученные на материале Удмуртии, являются показательными и могут быть использованы в целях совершенствования существующей системы подготовки в школах и высших учебных заведениях в масштабах округа и страны.

Результаты социологического исследования свидетельствуют о сохранении общественного запроса на изучение национальных языков и предметов этнокультурной направленности. Вместе с тем, по вопросу обучения национальным языкам наблюдается довольно сложная ситуация. С одной стороны, часть учащейся молодежи и родителей выражает скептическое отношение – 45,3% учащихся и 40,7% родителей выбрали бы обучение в общеобразовательном учреждении без национального языка. С другой стороны, более половины опрошенных (53% старшеклассников и студентов, 59% родителей) все-таки считают необходимым изучение национальных языков. В основном они назвали удмуртский, татарский и марийский языки, однако встречаются и другие – башкирский, азербайджанский, украинский и др.

Респонденты, которые посчитали необходимым для себя изучение национальных языков, выбирают разные формы обучения: каждый четвертый опрошенный дал согласие на общее знакомство с таким языком (24%), примерно столько же выбрали бы для себя стандартное изучение языка (23%). В то же время, редко кто высказывается за углубленное изучение национальных языков (6%) и лишь 1% опрошенных хотел бы обучаться различным предметам на национальном языке. Так, школьница из смешанной удмуртско-русской семьи, выбравшая для изучения удмуртский язык, высказала следующее пожелание: *«Хотела бы жить в семье с носителями языка и изучать его в школе на углубленном уровне»*. В свою очередь, студентка технического вуза отметила: *«Мой язык русский, поэтому мне это не нужно, но я считаю, что в каждой республике со своей национальностью должны изучать свой язык»*. Видимо, она считает, что в Удмуртии все удмурты должны изучать удмуртский язык, а в Татарстане все татары изучать татарский язык и т.д. При этом 59,3% опрошенных родителей считают, что их детям необходимо обучение национальному языку (удмуртский, марийский и татарский), из них 38,8% полагают, что достаточно только общего знакомства, 18,7% выбрали стандартный уровень, 2% – углубленный или дополнительный; обучение отдельным предметам на национальном языке не выбрал никто.

Таким образом, материалы опроса выявили явное противоречие в потребностях родителей и учащихся и реальным положением, сложившемся в сфере образования. С одной стороны, более половины учащихся (53,7%) при поддержке родителей (59,3%) хотели бы в той или иной форме обучаться национальным языкам, а с другой, лишь 11% от всех школьников Удмуртии охвачены этим процессом в рамках учебной программы.

Респондентам также было предложено определить, какие предметы или темы по народной культуре были бы для них интересны при обучении (можно было выбрать несколько ответов). Для более чем половины опрошенных наиболее привлекательными оказались история родного края (59%) и национальная кухня (55%).

Далее по степени популярности следуют география родного края (41%), национальные традиции и народные праздники (41%), история народа / народов края (34%), национальная литература, народный эпос, сказания (34%), национальная культура и искусство (33%), национальные виды спорта (26%), национальные танцы (24%), народная музыка и песенное творчество (20%), традиционный костюм (20%). Наименьший интерес вызывают темы, связанные с традиционной религиозной культурой (18%) и традиционными видами труда и хозяйственной деятельности (16%). В целом, среди студентов наблюдается несколько большая заинтересованность в изучении этнокультурной тематики, например, хотели бы больше знать о национальных традициях и народных праздниках 51% студентов и 31% школьников.

В целом, о том, что этнокультурные знания им вообще не нужны, заявили лишь 8% опрошенных. В комментариях отражены разные точки зрения респондентов: от *«этнокультурное образование необходимо»* и *«все перечисленные предметы и темы важны»* до *«ничего из перечисленного не нужно, важна исключительно история государства»*, *«изучение культуры других народов необходимо для предотвращения конфликтов на этнической почве»*.

Интерес представляет и мнение родителей о том, какие предметы или темы уроков они считают важными для обучения своего ребенка. Взгляды родителей по ряду позиций совпадают с мнением учащихся, а по некоторым расходятся. Со значительным отрывом на первое место родители поставили изучение истории родного края (81%), затем следует группа предметов, которую назвали более половины респондентов – это география родного края (61%), история народов края (56%), национальные традиции и праздники (54%). Чуть менее половины опрошенных выбрали для своего ребенка национальную литературу (42%) и национальную культуру, в т. ч. искусство, ИЗО, ремесла (41%). Около трети родителей предпочли бы национальную кухню (29%). Наконец, можно назвать группу наименее популярных предметов, которые получили от 13% до 16% упоминаний – традиционный костюм, труд и хозяйственная деятельность, религиозная культура, народная музыка, национальные танцы и национальные виды спорта. Только 3% родителей полагают, что для учебы не важны никакие темы о народной культуре.

На вопрос о том, для чего ребенку нужны знания о народной культуре, большинство родителей ответили, что, прежде всего, для сохранения традиций (53%). Почти половина опрошенных уверены, что такие знания нужны всем гражданам России (46%). Третья часть респондентов полагает, что знания необходимы, чтобы чувствовать принадлежность к своему народу (35%), такие знания нужны всем, кто любит свой край (34%), для общего ознакомления (28%), для получения специальных навыков и умений в жизни (17%). Только 3% респондентов считают, что такие знания совсем не нужны. В качестве других вариантов ответа были предложены: *«для уважения чужих традиций, для понимания культуры другого народа, его менталитета»*, *«для развития общего кругозора»*.

В свою очередь, по мнению учащейся молодежи, знания о народной культуре необходимы для общего ознакомления (45%), для сохранения традиций (43%), чтобы чувствовать принадлежность к своему народу (26%), нужны всем, кто любит родной край (21%), для получения специальных навыков и умений, которые пригодятся в жизни (17%), нужны всем гражданам России (19%). Отдельные респонденты отмечали, что знания о народной культуре необходимы им *«для успешной социализации»*, *«для широкого кругозора»*, *«чтобы развиваться»*, *«просто интересно и полезно»* и т.д. Наиболее емкий комментарий дала восьмиклассница одной из ижевских школ: *«Понимание людей другой культуры, научиться уважать их традиции, уметь подстроиться себя и окружающих, при этом не ущемив чужую культуру / традиции»*.

Блок вопросов в исследовании был посвящен изучению мнения родителей и учащихся о практической целесообразности предметов этнокультурного содержания для будущих профессий. Суждения родителей по данному вопросу распределились следующим образом: более 60% получили три позиции – туристические услуги и гостиничное хозяйство (68%), народные промыслы, производство игрушек (64%), создание художественных изделий (63%). Около половины респондентов отметили образование, воспитание (50%), работа на телевидении, на радио, в газете (47%), производство продуктов питания и блюд (46%). Более трети обратили внимание на концертную деятельность (39%), рекламные и оформительские работы (33%), архитектурное проектирование, домостроительство (30%). Около четверти опрошенных родителей указали производство тканей, одежды, обуви (27%), благоустройство парков, приусадебных участков, ландшафтный дизайн (27%), социальная работа (26%), маркетинг (изучение интересов покупателей), торговля (25%), сельскохозяйственные профессии (22%). Наименьшее количество ответов получили медицина (13%), производство мебели, деревообработка (10%), юридические услуги (10%). В качестве редких вариантов (4%) были даны ответы, суть которых сводится к тому, что *«знания пригодятся в любой из*

*этих областей», «этнокультурные знания необходимы независимо от профессии», «такие знания нужны для умения поддержать разговор при беседе о своем крае и его исключительных особенностях».* Только 1% опрошенных родителей заявили, что знания о народной культуре для профессий вообще не нужны, 5% затруднились ответить.

Большой разброс мнений оказался и в ответах учащихся. На первом месте по популярности оказались туристические услуги и гостиничное хозяйство (66%), на втором месте – народные промыслы, производство игрушек (63%), на третьем месте – создание художественных изделий (53%). Чуть менее половины респондентов отметили образование и воспитание (47%), производство продуктов питания и блюд (46%), концертную деятельность (45%); от четверти до более чем трети опрошенных отметили благоустройство парков и приусадебных участков (26%), производство тканей, одежды обуви (32%), архитектурное проектирование и домостроительство (38%), сельскохозяйственные профессии (38%), работу в электронных и печатных СМИ (38%); примерно каждый пятый остановил свой выбор на профессиях, связанных с маркетингом (21%) социальной работой (22%), рекламными и оформительскими услугами (23%). Наименьшее количество ответов получили медицина (14%), производство мебели, деревообработка (12%), юридические услуги (4%), что сходно с мнением родителей. О том, что знания о народной культуре для профессий не нужны указали 6% опрошенных. Респонденты не ограничились предложенными в анкете профессиями и назвали свои варианты, среди которых *«учитель истории и родного края», «музейный работник», «перевод», «издательское дело», «строительство» и др.*

В следующем вопросе старшеклассникам и студентам необходимо было указать, насколько они сами готовы связать свою профессиональную деятельность со знаниями о народной культуре. Менее половины опрошенных (42%) сумели выбрать интересные для их будущей профессии направления. Некоторые посчитали, что ни один из перечисленных пунктов для них не подходит (29%), столько же затруднились с ответом (29%), т.е. судя по ответам, значительная часть молодых людей пока не определилась с выбором профессии. Среди тех, кто определился и хотел бы использовать этнокультурные знания в своей профессиональной деятельности, преобладают следующие профессии и виды труда: образование и воспитание (40%), работа в СМИ (24%), туристические услуги, гостиничное хозяйство (21%), юридические услуги, медицина, создание художественных изделий (по 20%), концертная деятельность (16%), маркетинг, рекламные и оформительские работы (по 15%), архитектурное проектирование, домостроительство (13%), производство продуктов питания и блюд (10%). Остальные варианты профессий респонденты выбирают значительно реже.

Родителям также был предложен перечень видов трудовой деятельности, из которого они должны были выбрать те, которые могли бы быть интересными их детям в плане будущей профессии. Следует отметить, что определенный ответ дали менее половины опрошенных – 39%, большая часть затруднилась ответить на данный вопрос (45%) или посчитала, что такого рода знания их детям не нужны (14%). Это в определенной степени свидетельствует о том, что значительная часть родителей, как собственно и учащихся, еще не определились с выбором профессии, ведь опрошены были и родители, дети которых учатся в начальных классах.

Вместе с тем, любопытные данные удалось получить при сопоставлении мнения родителей об «этнокультурных» профессиях с желаемыми для своих детей. Первое, что бросается в глаза, это существенное сокращение «этнокультурного набора». Если при абстрактном ответе о том, в каких видах труда и профессиях могут понадобиться этнокультурные знания было получено 915 различных ответов, то применительно к будущим профессиям для своих детей уже только 172 ответа. По мнению родителей (в % от числа ответивших), для будущей профессии их ребенка могут быть интересными такие направления, как образование, воспитание – 32%, работа на телевидении, на радио, в газете – 30,5%, архитектурное проектирование, домостроительство – 29%, создание художественных изделий – 25%, туристические услуги, гостиничное хозяйство – 24%, народные промыслы, производство игрушек – 20%, рекламные и оформительские работы – 19%, юридические услуги – 19%, концертная деятельность 17%, производство продуктов питания и блюд – 15%, маркетинг (изучение интересов покупателей), торговля – 15%, благоустройство парков, приусадебных участков, ландшафтный дизайн – 14%, медицина – 8%, социальный работник – 8%, производство тканей, одежды, обуви – 7%, производство мебели, деревообработка – 5%, сельскохозяйственные профессии – 3%. При этом свои варианты ответов опрошенные высказывали крайне редко (1%): *«спорт», «знания о народной культуре не обязательно должны быть связаны с будущей профессией».*

Наиболее часто называемые виды труда и связанные с ними профессии, где, в первую очередь, необходимы этнокультурные знания, такие, как туристические услуги, гостиничное хозяйство (68%), народные промыслы, производство игрушек (64%), создание художественных изделий (63%), становятся не слишком популярными, когда речь идет о будущем детей. И это не удивительно, учитывая, что Удмуртия не входит в число регионов с высоким туристическим потоком, а значит, все вышеназванные направления мало востребованы, более того, заработная плата в этих отраслях одна из самых низких. Тем не менее, полученные данные свидетельствуют о довольно высокой степени востребованности этнокультурных знаний школьниками и студентами при выборе своей будущей профессии.

Таким образом, результаты исследования показали, что у школьников и студентов Удмуртии присутствует понимание важности изучения национальных языков – интерес к изучению таких языков в той или иной степени (от общего уровня до углубленного) проявляет около половины опрошенных. В своих семьях, при общении с друзьями и знакомыми часть учащихся использует, кроме русского, и языки народов России. При этом в качестве родных сразу два языка указал почти каждый пятый опрошенный, 3/4 отметили, что у них нет проблем с использованием родного языка в повседневной жизни.

Значительная часть учащейся молодежи осознает значимость знаний о народной культуре, они хотели бы изучать в школе и вузе предметы этнокультурной направленности. Знания о народной культуре могут пригодиться в самых разных видах труда и профессиях, прежде всего, в сфере туризма и гостиничного хозяйства, народных промыслов, производства игрушек и художественных изделий, концертной деятельности и др. Среди школьников и студентов, определившихся с профессиональным выбором и готовых использовать этнокультурные знания в своей личной трудовой деятельности, преобладают следующие профессии и виды труда: образование и воспитание, работа в СМИ, туристические услуги, гостиничное хозяйство, юридические услуги, медицина, создание художественных изделий, остальные виды труда отмечены значительно реже.

Для большей части родительского сообщества остается актуальным преподавание в школах предметов этнокультурного содержания, менее актуальным, но по-прежнему важным остается и преподавание национальных языков (удмуртского, татарского, марийского). Особенно важно подчеркнуть, что, по признанию большей части нерусских респондентов, они активно используют в семье и дружеском общении национальные языки, поэтому для них важно, чтобы дети могли в той или иной форме изучать национальный язык в учебном заведении.

Среди учебных предметов этнокультурного содержания большинство родителей выбирают традиционные – изучение истории родного края, географии родного края, истории народов края, национальных традиций и праздников, только 3% родителей полагают, что для учебы не важны никакие темы о народной культуре. Знания о народной культуре, по мнению родителей, нужны, прежде всего, для сохранения традиций, для гражданского сознания, чтобы чувствовать принадлежность к своему народу и т.п.

В целом проведенное исследование показало, что в Удмуртии, как и в других регионах Приволжского федерального округа, есть заметный общественный запрос (закономерно более выраженный у родителей, чем у молодежи) на присутствие этнокультурного компонента или его отдельных элементов в образовательных программах. Игнорирование этих данных, недостаточный учет выявленных проблем в нормативно-правовых документах и реальной педагогической практике может привести к нарастанию социального недовольства части населения и стать сдерживающим фактором в реализации задач государственной национальной политики.

### Библиографический список

1. Воронцов В. Реализация языковой политики в Удмуртии и общественные инициативы / В. Воронцов // Гражданские инициативы в сфере этнической политики. Возможности посредничества гражданских структур в деле предупреждения и урегулирования этнических конфликтов / ред. Зорин В. Ю., Степанов В. В. – М.: ИЭА РАН, 2013. – С. 157–168.
2. Глава Удмуртии: нужно создавать условия для изучения родного языка, но на добровольной основе [Электронный ресурс]. URL: <https://udm-info.ru/news/society/14-12-2017/glava-udmurtii-nuzhno-sozdavat-usloviya-dlya-izucheniya-rodного-yazyka-no-na-dobrovolnoy-osnove>
3. Межэтнические отношения и этнокультурное образование в Приволжском федеральном округе: экспертный доклад по итогам специсследования / ред.: В. А. Тишков, В. В. Степанов. – М.; Ижевск: ИКИ, 2016. – 148 с.
4. Межэтнические отношения и этнокультурное образование в регионах России / ред.: В. А. Тишков,

В. В. Степанов. – М.: ИЭА РАН, 2016. – 297 с.

5. Обязательное изучение удмуртского языка в школах, этнопарк, площадки для народных игр – что старейшины ждут от главы Удмуртии? [Электронный ресурс]. URL: <http://izhevsk.mk.ru/articles/2017/10/18/>

6. Этнокультурное образование. Методы социальной ориентации российской школы / ред. Степанов В. В. – М.: ИЭА РАН, 2010. – 223 с.

7. Языковое и этническое возрождение в Удмуртии: от политики к культурному многообразию: колл. моногр. / под науч. ред. К. Уильямса, А. Баранова, В. Воронцова, Л. Федоровой. – Ижевск: Изд-во УдГУ, 2008. – 252 с.

Конфликтный и интеграционный  
потенциал местного населения в сфере  
миграционных отношений в столичном  
регионе\*

Кульбачевская  
Ольга Вячеславовна

Научный сотрудник Института  
этнологии и антропологии РАН,  
эксперт сети этнологического  
мониторинга и раннего  
предупреждения конфликтов  
(EAWARN)

Olga V. Kulbachevskaya

Researcher Institute of Ethnology and  
anthropology Russian Academy of Sciences,  
expert Network of Ethnic Monitoring and  
Early Warning of Conflict (EAWARN)

e-mail: ola\_kul@mail.ru

УДК 314

Conflict and integration potential of the local  
population in the sphere of migration  
relationships within the metropolitan area

Статья основана на результатах исследований на миграционную тему Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов (EAWARN) совместно с Институтом этнологии и антропологии РАН в 2014-2017 гг. Изучен характер взаимодействия жителей Московского региона и мигрантов в различных сферах. Освещены картина социального самочувствия местного населения, вопросы конкуренции на рынке труда; предрассудки, стереотипы и уровень конфликтности в отношении мигрантов. Рассмотрено, каким образом местное население воспринимает мигрантов, готово ли оно принять их в поле социокультурной и общественной жизни, каков характер межкультурной коммуникации.

*Ключевые слова и словосочетания:* мигранты, местное население, интеграция, конфликтный потенциал, рынок труда, межкультурное взаимодействие, предрассудки и стереотипы.

The paper is the result of the mutual research on migration of EAWARN and the Institute of Ethnology and Anthropology of the Russian Academy of Science in 2014-17. The relationships of the local population of the metropolitan area and the migrants are analyzed in different spheres. Social well-being of the local population, competition in the labor market, prejudices, stereotypes and the level of conflict in respect to migrants are described. The perception of the migrants by the local population, their adaptation in socio-cultural and public life as well as intercultural communication is viewed.

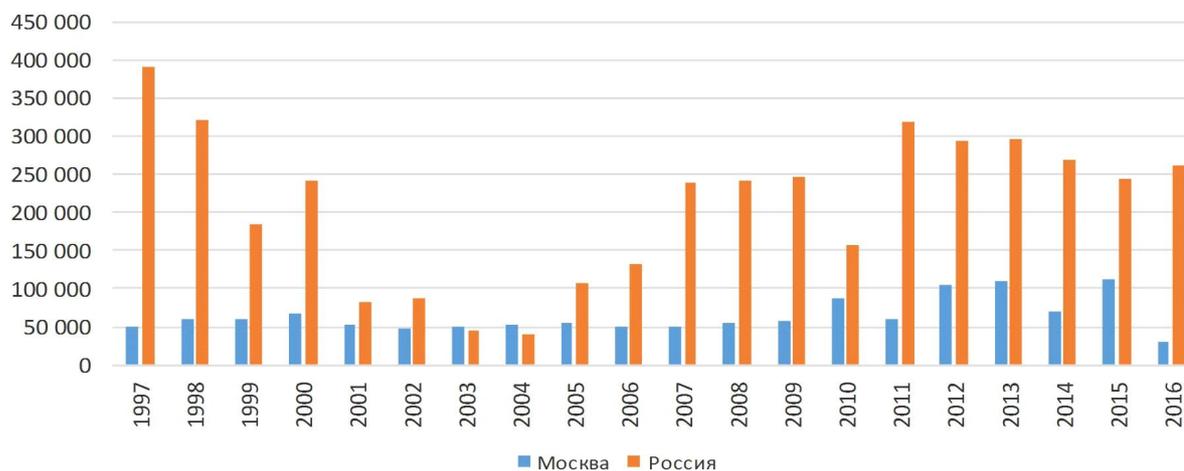
*Keywords:* migrants, the local population, integration, conflict potential, labor market, intercultural communication, prejudices and stereotypes.

\*Статья подготовлена в рамках проекта РФФИ «Анализ потенциала мигрантов в России», №17-06-00730 А. (рук. Тишков В.А.)

Столица Российской Федерации всегда являлась центром притяжения значительных миграционных потоков. Большая часть мигрантов, как внутренних, так и внешних, направляется в центр России, в первую очередь, в Москву. Последние двадцать лет столица характеризуется общей тенденцией увеличения

миграционного прироста. (Исключение составляют 2011, 2014 и 2016 гг., когда его показатели существенно сокращались, что было связано с экономическими причинами и усилением ограничительных мер в сфере миграционной политики). Несмотря на резкое падение показателей миграционного прироста в Москве в указанные годы, доля столичного миграционного прироста всегда была существенна в среднем миграционном приросте по стране, а иногда и превышала его (см. диаграмму).

*Диаграмма. Миграционный прирост (чел.), 1997-2016 гг.*



Источник: Росстат

Для местного населения Москвы наличие большого количества мигрантов в их городе – явление привычное, но, несмотря на это, очень важно знать, каким образом местное население воспринимает мигрантов, готово ли оно принять их в поле социокультурной и общественной жизни, с какими именно мигрантами готово жить и трудиться бок о бок, каков характер межкультурного взаимодействия между жителями столичного региона и мигрантами, в первую очередь, трудовыми. Эти вопросы будут рассмотрены в данной статье, которая основана на результатах исследований Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов совместно с Институтом этнологии и антропологии РАН в 2014-2017 гг.

Наши исследования на миграционную тему (массовые этносоциологические и экспертные опросы) вызвали живой отклик у населения Москвы и Московской области. Опросы показали, что тема миграции для них является актуальной, и они готовы принимать участие в подобных опросах. Но, с другой стороны, неоднозначной, что в нередких случаях приводило к отказу в участии в опросах (несмотря на условие анонимности) либо опасениям дать «неправильные» ответы и обнаружить свою нетолерантность по отношению к мигрантам. Некоторые опрошиваемые опасались отвечать на вопросы, а если отвечали, то неуверенно и переспрашивали о факте анонимности. Для некоторых опрошиваемых имело значение, откуда именно приехали мигранты, что не позволяло им давать однозначные ответы на некоторые вопросы. Отказавшиеся или прервавшие опросы на тему миграции составляли, в среднем, одну треть от общего числа потенциальных респондентов, к которым обращались анкетеры.

Что касается вопросов, оказывающихся «камнем преткновения» для продолжения опроса, то основным здесь являлся вопрос о негативном к себе отношении из-за языка, национальности или религии (как правило, это были иноэтничные респонденты). В меньшей степени, но достаточно часто, люди также прерывали опрос на этапе, когда их просили определить, каким образом их должны воспринимать окружающие, т.е. определиться с идентичностью (общегражданской, этнической, региональной). Такая же картина и в отношении вопроса о том, в каких профессиях следует использовать труд иностранных трудовых мигрантов в Московском регионе. В единичных случаях люди отказывались продолжать опрос на этапе, когда нужно было выразить мнение о том, отнимают ли мигранты рабочие места у местных жителей; о появлении в регионе кафе и ресторанов национальной кухни из стран, из которых приезжают мигранты; назвать причину, по которой нет общения с окружающими на родном языке, или регион, откуда человек приехал в Москву или область, в том случае, если он здесь не родился.

В ходе исследований часто встречались высказывания со стороны респондентов о том, что отнимают

рабочие места у местных жителей не сами мигранты, а московские работодатели. Именно сложившаяся коррупционная система московских работодателей блокирует доступ местного населения к определенным трудовым сферам в городе.

Часть москвичей и жителей Московской области во время исследования на тему адаптации и интеграции в миграционных центрах выражала недоумение и обиду по поводу того, что государство намерено комплексно решать проблемы мигрантов, в то время как далеко не все проблемы местного населения получили свое разрешение.

Как правило, сложнее было опрашивать старшее поколение, поскольку многие его представители проявляли крайнюю обеспокоенность, неуверенность и нетерпимость. Молодое поколение шло на контакт гораздо легче. Представители поколения 40-50 лет отвечали на вопросы более спокойно и конкретизировано.

Подавляющее большинство жителей столичного региона (более 80%), принявших участие в наших опросах, являются коренными жителями региона либо старожилами. Большая часть тех, кто проживает в регионе не с рождения, переехал сюда из других регионов России. География выхода очень широка и охватывает почти всю страну. Незначительная часть респондентов, принимавших участие в исследованиях, приехала в Московский регион из других государств: из Восточной Европы (Украина, Молдавия, Приднестровье), Закавказья (Абхазия, Азербайджан, Армения, Грузия), Прибалтики (Латвия, Литва), Средней Азии (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан).

В каждом нашем исследовании на миграционную тему подавляющее большинство респондентов составляли русские (свыше 80%).

### **Социальное самочувствие жителей столичного региона**

В Москве достаточно высока доля тех, кто не работает и не будет работать в дальнейшем – одна пятая часть населения. Следует предположить, что для этой части населения (в первую очередь, это люди пожилого возраста старше 60 лет) характерен стабильный достаток, независимо от его уровня. Несмотря на стабильность доходов, лишь небольшая часть пожилых людей, живущих в Москве, считает, что материальная ситуация в будущем будет оставаться для них благоприятной.

В хорошем материальном положении находятся работающие москвичи, неплохо в этом отношении чувствуют себя и домохозяйки. Наиболее тяжело приходится в первую очередь, пенсионерам, на втором месте стоят безработные, и на третьем – учащиеся. Самый высокий уровень достатка в подавляющем большинстве наблюдается у людей всех возрастных категорий (от 70 до 80%), не зарабатывающих тяжелым физическим трудом. Люди, зарабатывающие на жизнь физическими работами средней тяжести, в целом оценивают свое материальное положение как удовлетворительное. Еще хуже в материальном отношении чувствуют себя люди, занимающиеся тяжелым физическим трудом.

Найти работу с хорошим уровнем оплаты в Москве легче всего людям со средним специальным и высшим образованием. У людей со средним и неоконченным высшим образованием материальное обеспечение более низкое (в 2-3 раза ниже, чем у вышеперечисленных жителей города). Самые малообеспеченные – люди с начальным, неполным средним образованием либо без него.

Молодые москвичи и люди среднего возраста, в отличие от пожилых людей, более оптимистично смотрят в будущее, но, тем не менее, среди и тех и других много людей (около 40%), которые считают, что перспективы собственного заработка у них неопределенные. Закономерно, что самые высокие ожидания по поводу хорошего материального обеспечения в будущем наблюдаются у москвичей, имеющих высокие заработки в настоящем. Те люди, которые оценивают на настоящий момент свой достаток как в целом нормальный, менее уверены в своем будущем в материальном отношении.

В целом можно сказать, что половина населения столицы находится в сравнительно стабильной социальной ситуации, которую можно оценить как нормальную (т.е. терпимую, но не хорошую). При этом почти половина москвичей не уверена в хороших перспективах заработка в ближайшем будущем, достаточного для комфортного социального самочувствия. Возможности такого заработка они оценивают как неопределенные. И это на фоне того, что около половины москвичей опасается потерять источник дохода, заработок или место работы. Лишь чуть более трети москвичей уверены в стабильности своих источников доходов, заработка или места работы.

В целом можно сказать, что социальную ситуацию, когда половина жителей одного из крупнейших мировых городов не может заявить о комфортном социальном самочувствии, не уверена в стабильных хороших заработках, источниках доходов, и, более того, опасается их потерять, никак нельзя назвать удовлетворительной. Очевидно, что такая социальная картина в определенной степени влияет на взаимоотношения местного населения и мигрантов, и конечно, в данной ситуации важно рассмотреть отношение жителей столичного региона к вопросу присутствия иностранных мигрантов на рынке труда.

### Конкуренция на рынке труда

Почти половина москвичей полагает, что иностранные трудовые мигранты занимают в их городе рабочие места. В мнении о том, что мигранты составляют конкуренцию на рынке труда местному населению, единодушно респонденты всех возрастов, как мужчины, так и женщины. Русские москвичи в большей степени уверены в конкурентоспособности мигрантов, чем москвичи других национальностей. Также чуть большую конкуренцию ощущают москвичи, приехавшие в столицу из других регионов, учащиеся (60% против около 40% среди пенсионеров и работающих) и люди, зарабатывающие физическим трудом средней тяжести (54%) и тяжелым физическим трудом (45%).

Результаты нашего последнего исследования на миграционную тему (весна 2017 г.) показывают, что у трети опрошенных работающих москвичей и жителей Подмосковья редко, но все-таки возникают опасения потерять работу. Для еще десятой части характерна частая тревога в связи с опасениями лишиться своего рабочего места. Таким образом, 43% жителей Московского региона не могут чувствовать себя уверенно в отношении трудовой занятости. Некоторые респонденты говорят о нестабильной экономической ситуации в стране, о произволе госструктур (полицейские), которые могут по своим причинам закрывать предприятия. Лишь четверть опрошенных никогда не опасается лишиться работы.

С точки зрения квалификационной подготовки, люди с неоконченным высшим и средним специальным образованием расценивают мигрантов как ощутимую «угрозу» со стороны мигрантов на рынке труда. Меньше всего этим озадачены люди с высшим и средним образованием.

Также московские старожилы (проживающие в Москве от пяти и более лет) в наибольшей степени воспринимают мигрантов как конкурентов, занимающих и стремящихся занять их рабочие места. Люди, приехавшие в Москву недавно (менее, чем пять лет назад), реже воспринимают иностранных трудовых мигрантов как конкурентов, поскольку, по сути, также являясь мигрантами, переезжают в столицу, уже имея представление о своих возможностях трудоустройства и незанятых трудовых нишах.

Несмотря на то, что значительное число жителей Московского региона опасается конкуренции со стороны иностранных трудовых мигрантов, когда речь заходит о реальных рабочих местах, мнения москвичей уже не так пессимистичны. Около половины москвичей уверены, что в случае потери своего рабочего места, оно не будет отдано трудовому мигранту. Считающих, что их рабочие места могут быть отданы трудовым мигрантам, чуть более трети. При этом в целом москвичи полагают, что трудовые мигранты занимают нишу низкоквалифицированного труда, что не является конкуренцией, поскольку местных жителей такого рода труд, как правило, не интересует. Опасность для себя москвичи видят в сфере работников среднего звена.

Несмотря на разнообразие столичного рынка труда, предлагающего широкий спектр профессий, многие жители Москвы и области готовы видеть иностранных трудовых мигрантов не во всех трудовых сферах. Половина местных жителей полагает, что мигранты должны заниматься уборочными работами и оказывать другие жилищно-коммунальные услуги. Также труд мигрантов следует использовать в строительстве и дорожных работах и сельском хозяйстве, нанимать их частным лицам для работы на приусадебных участках, нянями в семьях и пр. В меньшей степени жители Московского региона готовы видеть иностранных трудовых мигрантов, но тем не менее, допускают работу их в следующих областях: заводы, фабрики; торговля; кафе, рестораны, гостиницы; общественный транспорт; охрана парковок, магазинов. Почти не готовы видеть мигрантов жители столичного региона в сфере оказания медицинских и социальных услуг. В случае медицинской сферы некоторыми респондентами допускается использование труда мигрантов, но только на низкоквалифицированных должностях (например, санитары).

Как уже отмечалось, наиболее толерантно жители относятся к тому, чтобы мигрантов нанимали для малоквалифицированного труда в жилищно-коммунальное хозяйство. Относящихся к работе мигрантов в ЖКХ нейтрально (т.е. допускающих такую ситуацию), также не мало (около 40%). Таким образом, можно сказать, что в целом местное население приняло уже сложившееся положение вещей в этой сфере труда и готово к дальнейшему развитию ситуации.

Молодые москвичи более равнодушны к этому вопросу, чем люди среднего и пожилого возраста. Чуть с большим энтузиазмом воспринимают мигрантов в качестве дворников, уборщиков и т.п. женщины и иноэтничные москвичи. Люди с высшим образованием чаще, чем люди другого уровня образования, недовольны тем, что мигранты работают и будут работать в сфере ЖКХ. А вот москвичи, приехавшие в столицу из других государств, наоборот, в большей степени приветствуют это.

Чаще всего делятся мнения на противоположные у работающих москвичей и пенсионеров, а безработных и учащихся мало волнует эта ситуация. Наибольшую поддержку идея нанимать мигрантов для малоквалифицированного

труда в жилищное хозяйство получила у людей, занимающихся тяжелым физическим трудом.

При допущении мысли о том, что мигрантов будут нанимать для работы младшим медицинским персоналом в поликлиниках и больницах или охранниками школ и детских садов, толерантность москвичей резко падает. Согласных с этим и относящихся к этому нейтрально респондентов наполовину меньше, чем согласных видеть мигрантов в сфере ЖКХ, а отрицающих такую идею – в два раза больше.

Люди среднего и пожилого возраста более спокойно относятся к тому, чтобы привлекать мигрантов в качестве младшего медицинского персонала в поликлиниках и больницах. Почти полное отрицание этой идеи наблюдается у молодых и учащихся москвичей. Пенсионеры чуть более толерантны в этом вопросе, чем безработные и работающие москвичи. Люди, занимающиеся тяжелым физическим трудом, гораздо чаще одобряют идею занятости мигрантов в качестве младшего медицинского персонала, чем люди умственного труда и люди, занимающиеся работами средней тяжести. В этом вопросе большая интолерантность наблюдается у русских, чем у москвичей других национальностей, и у коренных москвичей, чем у жителей города, приехавших из других регионов России и других государств. В два раза падает толерантность у старожилов по сравнению с «недавними» москвичами (проживающими в городе менее двух лет).

Что касается возможной занятости мигрантов в качестве охранников школ и детских садов, то здесь чуть более терпимы пенсионеры и женщины, а также москвичи, приехавшие из других государств; в два раза терпимее иноэтничные москвичи, чем русские. В вопросе занятости мигрантов в качестве охранников наиболее терпимы «недавние» москвичи (живущие в Москве менее двух лет), а самые нетерпимые – люди, проживающие в Москве от пяти до десяти лет.

Среди москвичей в определенной степени распространено мнение о том, что местные не хотят занимать определенные рабочие места в связи с низкой оплатой. Есть те, кто полагает, что такие рабочие места всегда были низкооплачиваемые, а москвичи, привыкшие к довольно высокому уровню достатка и социального положения не считают «достойным» для себя работать на низкооплачиваемых должностях и выполнять «грязную» работу. Как отметил один из респондентов, «к некоторым профессиям с пеленок внушается некая враждебность и принятие их как «недостойных» (продавец, уборщик, перевозчик), что формирует у ребенка шаблон: недостойная работа – человек-неудачник». Другие респонденты говорят о том, что именно в связи с использованием труда иностранных мигрантов стало возможным понижать уровень зарплаты. Многие отмечают, что такая ситуация складывается по вине работодателей, которые в погоне за максимальной прибылью нанимают мигрантов вместо местных жителей, поскольку мигрантам можно платить меньше в связи с их социальной незащищенностью и более низкими запросами. Такая ситуация негативно сказывается на экономике страны, снижает производительность труда.

#### **К вопросу об адаптации и интеграции мигрантов**

В ходе одного из наших опросов мы изучали отношение местного населения к возможности оказания медицинских и юридических услуг в миграционных центрах. При этом, нам было важно знать, в какой мере местное население имеет доступ к таким услугам и готово ли оно посещать центры для мигрантов.

Наиболее широко доступны медицинские услуги в Москве для людей среднего возраста. Молодые и пожилые москвичи в меньшей степени склонны считать, что легко могут обращаться за такими услугами. По всей видимости, это связано с тем, что у учащихся молодых людей и неработающих пенсионеров меньше средств на то, чтобы обращаться за качественными медицинскими услугами. Несмотря на то, что существует определенная зависимость материального достатка от уровня образования, что касается доступности медицинских услуг, то здесь почти не наблюдается существенных различий у москвичей по уровню образования. Половина жителей города любого уровня образования легко может себе позволить получить медицинскую помощь в коммерческих либо государственных медицинских учреждениях. То же самое можно сказать и про коренных москвичей и жителей города, приехавших сюда из других регионов России. А вот среди москвичей, приехавших сюда на постоянное место жительства из других государств, доля тех, для кого медуслуги широко доступны, еще выше (более 60%). Это объясняется тем, что переехать жить в такой дорогой город, как Москва могут позволить себе богатые люди.

Опрос показал, что как и русские, так и москвичи других национальностей, в равной степени имеют доступ и возможности обращаться в медицинские учреждения г. Москва.

Почти такая же картина наблюдается и в отношении доступности юридических услуг населению г. Москва. Однако, следует отметить, что в общей массе доля людей, для которых юридические услуги легко доступны меньше, чем в отношении медицинских услуг (30-40% населения в отличие от 50-60%). Кроме того, люди с высшим образованием чаще, чем люди с другим уровнем образования, обращаются за такого

рода услугами (половина в отличие от одной трети), что вполне логично, поскольку у них выше правовая культура. Так же, как в случае с медицинскими услугами, москвичи, приехавшие сюда из других государств, имеют более широкий доступ к юридическим услугам. Это опять-таки, как уже отмечалось, объясняется более высоким материальным статусом этой категории москвичей.

Когда мы спрашивали москвичей о том, как они отнесутся к тому, что в создаваемых миграционных центрах медицинские услуги будут предоставляться не только мигрантам, но и всем желающим, около половины москвичей всех возрастов, в равной степени мужчины и женщины, одобрили такую идею. Чуть с меньшим энтузиазмом к этому отнеслись молодые москвичи. Одна пятая часть москвичей не хотели бы, чтобы медицинские услуги в миграционных центрах предоставлялись и местному населению.

Соотношение ответов за и против предоставления медицинских услуг в миграционных центрах для всех желающих показывает, что русские москвичи в меньшей степени поддерживают эту идею, чем москвичи других национальностей. В отношении уровня образования эта идея получила максимальную поддержку со стороны людей со средним образованием, на втором месте стоят москвичи с неоконченным высшим, затем идут москвичи со средним специальным, и на последнем месте люди с высшим и начальным образованием. Вероятно, люди с высшим образованием не считают, что качество медуслуг в миграционных центрах будет высокого уровня.

Почти нет разницы в отношении этой идеи со стороны коренных москвичей и москвичей, приехавших из других регионов России или других государств. Половина из всех опрошенных в этих категориях за то, чтобы местное население также могло обращаться за медицинскими услугами в миграционные центры.

Максимальную поддержку идея получила у домохозяек, безработных и пенсионеров. Людей с высшим образованием, одобряющих медуслуги в миграционных центрах для всех желающих, меньше, и еще меньше таких - среди студентов. Таким образом, малоимущее население будет радо еще одной возможности получить бесплатные либо дешевые медуслуги, работоспособное население в большей степени рассчитывает на то, что, зарабатывая деньги, они могут позволить себе медицинское обслуживание, в том числе, и на коммерческой основе, а молодые люди еще полны сил и здоровья, и мало задумываются о таких вещах.

Проект предоставления в миграционных центрах юридических услуг для всех желающих, так же, как и в случае медицинских услуг, встретил одобрение у почти половины всех опрошенных москвичей (в первую очередь, у людей среднего возраста) и отрицание у одной пятой жителей города. Женщин в несколько большей степени устраивает такой вариант, чем мужчин, такая же картина наблюдается и в отношении москвичей, приехавших в Москву из других российских регионов либо из других государств.

Что касается уровня образования, то первенство среди поддерживающих идею предоставления юридических услуг для всех желающих держат люди со средним образованием, затем идут люди с низким уровнем образования и неоконченным высшим, на третьем месте – люди со средним специальным образованием, и меньше всего одобряют юридические услуги для всех желающих в миграционных центрах люди с высшим образованием. Это, по всей видимости, объясняется тем, что наиболее образованные люди полагают, что в таких центрах не будет широкого спектра качественных юридических услуг. Не наблюдается разницы во мнениях относительно этой идеи среди коренных и некоренных москвичей.

### **Предвзвешенность, нетерпимость и конфликтный потенциал**

Достаточно большое количество москвичей (более 40%) воспринимает внутренних мигрантов из других регионов России как конкурентов в социальной сфере или видят в них угрозу для своей безопасности. К регионам, из которых, по мнению части москвичей, следует ограничить приезд в Москву, в первую очередь относится Северный Кавказ. В то же время другая, также значительная (40%), часть москвичей не считает необходимым ограничивать приток в Москву внутренних мигрантов. Следует отметить, что в сознании определенной части москвичей присутствует уверенность в том, что в Москву всегда был приток большого числа мигрантов, которые оказывали влияние на социальную инфраструктуру, и что Москва держится только на мигрантах.

Наши исследования показывают, что более трети москвичей доверяют и разделяют мнение, транслируемое СМИ, о том, что трудовые мигранты чаще совершают преступления, чем местные жители. В этом отношении наблюдается картина, когда русские в большей степени склонны к построению негативного образа мигранта, чем иноэтничные москвичи. Люди с высоким уровнем образования (неоконченным высшим и высшим) реже склонны думать о повышенной преступности мигрантов, чем люди с более низким уровнем образования, но, тем не менее, среди высокообразованных людей доля согласных с расхожим мнением о криминальной угрозе со стороны мигрантов высока (почти половина людей с высшим образованием).

Среди москвичей, приехавших из других государств, в отличие от коренных москвичей и приехавших из других российских регионов, существенно меньше тех, кто согласен с мнением о том, что мигранты

совершают преступления чаще, чем местные жители. В среднем половина москвичей любого уровня занятости (работающие, учащиеся, пенсионеры) считает мигрантов опасными, только безработные имеют слабое представление об этом вопросе и не определены в своем мнении.

«Недавние» москвичи (проживающие в Москве менее двух лет) гораздо чаще не соглашаются с тем, что мигранты представляют большую криминальную угрозу по сравнению с местными жителями.

Отметим, что довольно много опрошенных (43%) полагает, что нет особых различий между мигрантами и местными жителями по уровню преступлений. Если сюда добавить 5% тех, кто дал свой вариант ответа «местные чаще совершают преступления, чем мигранты», то увидим, что для почти половины жителей Москвы и области в образ мигранта не включена «преступная составляющая». Есть среди москвичей те, кто полагает, что преступления чаще совершают не иностранные трудовые мигранты, а мигранты с Юга России либо иностранные, но нетрудовые мигранты, приезжающие в нашу страну с незаконными, криминальными целями.

Согласно результатам наших исследований, из года в год около двух третей опрошенных жителей Московского региона заявляют о том, что не станут участвовать в акциях и пикетах против трудовых иностранных мигрантов. Среди жителей Московского региона, кто с уверенностью может сказать, что поддержит такие пикеты или акции, немного – чуть более десятой части. Однако следует учесть, что среди респондентов, давших свои варианты ответа на вопрос об активных протестах против трудовых мигрантов (одна десятая от опрошенных), половина сделает это, если этому будут способствовать обстоятельства, если причина пикетов и акций будет актуальна для них, или же одобрит такие протесты без собственного физического присутствия в силу занятости или потому, что в принципе не посещают такие мероприятия. Опрошенные указывают, что могут принять активное участие в протестных движениях, если темы акций или пикетов будут следующими: низкое качество работы мигрантов, нерегулируемый массовый приток мигрантов, неэффективная миграционная политика, «крышевание» региональными силовыми структурами мигрантской преступности. Кроме того, логично предположить, что затруднившиеся с ответом, а таких пятая часть, могут допускать свое участие в акциях протеста против мигрантов. Скорее всего, принятие решения будет зависеть от обстоятельств. Таким образом, потенциал активных участников протестных акций в Московском регионе может быть оценен от одной пятой до одной трети опрошенных. Нам встречались и такие респонденты, которые полагают, что пикеты не изменят ситуацию с мигрантами, подчеркивая, что ситуация эта сложная. Есть и те, кто полагает, что лозунги против трудовых мигрантов (а не против недостатков миграционной политики) выдвигают радикальные националистические организации, и такие движения поддерживать не следует.

Как показывают результаты опросов, наличие либо отсутствие активного протестного потенциала у жителей Москвы не зависит от возраста, пола, от того, коренной ли это житель или нет. Чуть более повышенный протестный потенциал наблюдается среди людей со средним специальным образованием, у работающих москвичей, в первую очередь, зарабатывающих тяжелым физическим трудом и физическим трудом средней тяжести. В два раза больше протестный потенциал у русских по сравнению с иноэтничными москвичами.

#### **Взаимодействие с мигрантами и межкультурная коммуникация**

В целом у жителей столичного региона небольшой опыт тесного общения с мигрантами. Несмотря на то, что доля респондентов, указывающих, что у них есть каждодневный опыт общения с мигрантами, выросла за последние два года с одной пятой до одной трети, надо иметь в виду, что зачастую под таким ежедневным общением респонденты подразумевают обмен приветствиями с дворниками или взаимодействие с кассирами в магазинах. При этом почти одна треть респондентов (то есть приблизительно столько же) говорят о том, что общаются с мигрантами очень редко. Пятая часть в той или иной форме взаимодействует с мигрантами каждую неделю. Те респонденты, которые дали свой ответ на вопрос о частоте общения с мигрантами, подтверждают вышесказанное о том, что тесного общения у них нет. Как правило, жители только видят мигрантов (ежедневно), в ряде случаев здороваются, а также общаются с кассирами-мигрантами при совершении покупок. Таким образом, для большинства населения Московского региона характерно отсутствие тесных коммуникационных связей с иностранными трудовыми мигрантами, несмотря на то, что по результатам опроса более половины респондентов указали на общение с ними в той или иной форме. В связи с этим, можно предположить, что те москвичи, кто придерживается мнения о мигрантах как о преступниках, основывается на информации из СМИ. Это может проиллюстрировать высказывание одного из респондентов: «Это и по радио, и где угодно. Не у всех есть квалификация, а денег все хотят».

Насколько москвичи и жители предместий готовы принять мигрантов в свою среду может в определенной степени показать отношение местных жителей к совместному обучению их детей с детьми мигрантов. По результатам исследований, значительное число опрошенных (две трети) не против такого обучения.

Категорически против совместного обучения пятая часть респондентов. Небольшая часть (7%) высказывает свои собственные мнения по этому вопросу. Эти мнения можно разделить на несколько основных позиций. Первое: зачастую дети мигрантов ниже по уровню развития и образовательной подготовки местных детей, что негативно сказывается на общей успеваемости в классе и понижает качество образовательного процесса. Второе (связано с первым, по сути его подразумевает, но предлагает еще варианты выхода из ситуации): соотношение местных детей и детей мигрантов в классе должно иметь определенную пропорцию, а именно детей мигрантов должно меньше. Респондентами называется доля детей мигрантов от 5% до 50%. Также некоторыми уточняется, что это касается мигрантов с Кавказа и Востока. Третье: отношение респондента к совместному обучению зависит от уровня развития, степени «адекватности» («насколько эти дети адекватны и приспособлены к обществу и общению с другими детьми»), уровня порядочности детей мигрантов (и даже их родителей). Сюда же можно добавить требования некоторых респондентов соблюдения со стороны детей мигрантов местных норм, традиций и обычаев (например, «не ходить в хиджабах»). Четвертое: отношение зависит от того, каков ребенок («я буду смотреть, какие именно эти дети», «все от человека зависит»). Данный блок ответов высвечивает как определенные трудности в сфере образования, связанные с миграцией (уровень подготовки детей мигрантов), так и сложившиеся стереотипы в отношении мигрантов – недостаточный уровень «цивилизованной» социализации, неспособность соблюдать общепринятые нормы поведения.

Добавим, что есть небольшое число респондентов, которые считают, что их мнение не может ни на что повлиять: существенное присутствие детей мигрантов в школах (до 50%) уже данность.

В ходе исследований выяснялось, каких иностранцев жители Московского региона готовы назвать соотечественниками, что в принципе должно означать безусловное принятие таких иностранцев в местную и общероссийскую среду. В этом отношении лидирует ответ о том, что соотечественниками могут быть названы все бывшие граждане СССР. На втором месте стоит ответ: соотечественники – это те, кто знает русский язык. Довольна существенна доля тех, кто в качестве соотечественников видит только представителей отдельных национальностей (исходя из комментариев и собственных вариантов ответов, становится понятным, что имеются в виду только русские).

Те, кто давал свой вариант ответа в основном называли соотечественниками граждан бывшего СССР, знающих русский язык. Также довольно широко распространено мнение, что соотечественниками нужно считать всех тех, кто не только знает русский язык, но культуру, историю, законы нашей страны. Немаловажное для респондентов следующее требование к соотечественникам: знание традиций, норм и жизненного уклада. Интересно также требование некоторых респондентов идеологической лояльности к политике РФ (в самой крайней степени выражения принимающее такую форму: «соотечественники – это все, кроме украинцев»). Как видим, несмотря на довольно высокую долю среди опрошенных тех, кто готов интегрировать в свою среду всех бывших граждан СССР, все же прослеживается тенденция принятия только «своих», то есть русских или славян. В других случаях у местных жителей есть требования к «претендентам» на соотечественников вливания в местную культурную среду и уклад жизни.

Лишь менее половины опрошенных москвичей считают, что им следует с вниманием относиться к культуре мигрантов. По мнению москвичей, ее следует изучать, в первую очередь, для повышения своего культурного уровня. Часть москвичей видит для себя необходимость знать культуру мигрантов для того, чтобы понимать, о чем они говорят, различать их по стране происхождения и что от них можно ожидать (что допускает их культура, неприемлемое для русских). Остальные не видят для себя интереса и необходимости знать мигрантов с социокультурной стороны. При этом превалирует желание местных жителей, чтобы мигранты вливались в местную культурную среду. Кроме того, в комментариях жителей столицы и ее предместий достаточно четко выражена тенденция к тому, чтобы обязывать и принуждать мигрантов осваивать местные культурные нормы. Так, нередко высказывается мнение о том, что мигранты должны сдавать тесты и экзамены на эту тему, после чего подвергать поведение жесткому контролю, не допускать культурной изоляции мигранта внутри диаспоры, при этом вести разъяснительную работу через национальные диаспоры и духовенство. Также встречаются мнения, что мигранты должны сами осваивать культурные нормы принимающей стороны, лучше, если они будут это делать у себя на родине, до приезда в нашу страну, сами искать способы социализации.

Несмотря на то, что каждый год в ходе наших исследований подавляющее большинство опрошенных (около 90%) говорят о том, что не подвергаются дискриминации из-за национальности, языка, на котором говорят, или религии, небольшая часть респондентов испытывает все же к себе негативное отношение из-за национальности (5%), реже из-за языка (2,5%), и совсем редко (1%) – из-за религии. За очень редкими исключениями такие респонденты относятся к иноэтничной части опрошенного массива.

Весной-летом текущего года мы проводили исследование в образовательных учреждениях Москвы и Московской области. Одной из задач исследования было выявление проективного отношения к мигрантам в учебном коллективе. Для решения этой задачи были опрошены школьники всех ступеней обучения. Опрос показал, что, несмотря на то, что десятая часть опрошенных школьников расценивает школьную среду как место, где мигранты полностью изолированы, в целом по показателям школьники Московского региона наблюдают интегративные процессы у детей мигрантов.

Нами также изучался вопрос взаимодействия местных детей и детей мигрантов через призму религиозных отличий. В совокупности две трети школьников полагают, что дети с религиозными особенностями в той или иной степени интегрированы в учебные коллективы. При этом половина опрошенных говорит о полной интеграции соучеников с религиозными особенностями. Треть школьников полагает, что такие ученики испытывают те или иные трудности в процессе интеграции и изолированы от класса в той или иной степени.

Распределение мнений респондентов в отношении учеников с другим языком показывает на гораздо большую степень интеграции таких учеников в учебные коллективы (две трети респондентов заявляют о полной интеграции, большинство остальных – о значительной и определенной интеграции). Лишь чуть более десятой части школьников полагают, что соученики с другим языком сталкиваются с различной степени трудностями в учебном коллективе.

Если рассматривать, на какие именно отличия обращают внимание опрошенные школьники в первую очередь, то на первый план выступают для них отличия демографические и персональные. На втором месте по значимости стоят культурные отличия. Решающими факторами при налаживании коммуникации с другими являются традиции и нормы поведения, а также язык. Затем следуют национальность и религия.

Нам также было интересно рассмотреть проективное отношение к культурным отличиям в учебном коллективе. Результаты показывают, что для половины опрошенных школьников культурные отличия не имеют значения. Пятая часть респондентов такие отличия учитывает частично. Вдвое меньше школьников культурные отличия подчеркивают. Особенное восприятие культурных отличий характерно для десятой части респондентов.

В отношении восприятия культурных отличий респондентами можно сказать следующее. С соучениками, отличающимися по языку, у подавляющего большинства респондентов складываются почти в равных долях либо позитивные (ощущают к «иноязычным» интерес, хотят поддержать, чувствуют новые возможности), либо нейтральные отношения (не ощущают ничего при общении с отличающимися по языку, не возникает желания поддержать, не чувствуют новых возможностей). Негативные стереотипы отношений характерны лишь для незначительной части опрошенных (5%) (не хотят общаться, ощущают неодобрение и препятствия, довольно высок уровень тревоги).

С приезжающими из других мест складываются в большей степени нейтральные отношения, но и доля позитивных стереотипов довольно высока, а доля негативных стереотипов еще меньше, по сравнению с отличиями по языку.

Восприятие соучеников других национальностей отличается еще большей нейтральностью, при этом возрастает доля школьников, для которых характерны негативные стереотипы отношений. В данном случае становится меньше тех школьников, кто испытывает интерес к иноэтничным соученикам; меньше хочет их поддержать; не видит для себя никаких новых возможностей при общении с ними, а степень доверия становится еще ниже. Соответственно, возрастает доля респондентов, которые не хотели бы общаться с иноэтничными. Существенно возрастает уровень тревожности.

По отношению к отличающимся традициями и нормами поведения соученикам опять-таки характерна большая доля нейтрального восприятия, количество респондентов с негативными стереотипами отношений в данном случае еще больше. При этом среди респондентов возрастает нежелание общаться, становится больше препятствий и усиливается уровень тревожности.

Такая же картина складывается в отношении соучеников с религиозными отличиями.

В целом можно сказать, что для двух третей опрошенных учеников в случае культурных отличий характерны нейтральные отношения (самый распространенный стереотип: особого доверия к отличным по культуре соученикам нет, но они и не тревожат). Для одной трети такие отношения имеют позитивный характер (в первую очередь, - это интерес). С негативным стереотипом отношений (в первую очередь, ощущение тревоги) с людьми, имеющими культурные отличия, среди опрошенных школьников менее одной десятой части.

\* \* \*

Тема миграции в Московском регионе является для населения столицы и ее окрестностей важной, актуальной, сложной и противоречивой. Для местных жителей имеют значение уровень образования и

квалификация мигрантов. В качестве иностранных трудовых мигрантов ими приветствуются высококвалифицированные специалисты. В отношении сложившейся на настоящий момент миграционной ситуации наши исследования выявили неудовлетворенность населения миграционной политикой и бытование негативных стереотипов в отношении мигрантов. Значительной долей местных жителей трудовая миграция воспринимается как «нецивилизованная», что требует, по их мнению, социализации мигрантов и более жесткого их контроля. Трудовые мигранты в восприятии части опрошенных представляют определенную угрозу для безопасности жизни коренного населения.

Социальное самочувствие жителей Москвы и области в целом нельзя назвать стабильно хорошим, что в некоторой степени отражается на отношении местного населения к мигрантам, тем более, что последние, по мнению местных жителей, составляют, пусть незначительную, но все же конкуренцию на рынке труда. В сложившейся ситуации немаловажную роль играют работодатели, использующие мигрантов как дешевую рабочую силу.

Степень заинтересованности местного населения в интеграции мигрантов не очень высокая. В большей мере в этом вопросе наблюдается равнодушие, которое содержит в себе определенную степень латентного неприятия и может быть активизировано при стечении обстоятельств. Кроме того, следует учитывать наличие потенциала активных протестных форм в отношении мигрантов.

Негативные стереотипы и список миграционных рисков формируется, в первую очередь, через призму культурных отличий. Такой подход применяют СМИ и националистически настроенные люди и организации. Это имеет негативное влияние на общественное сознание (что подтверждают результаты наших исследований).

Все вышеперечисленное необходимо учитывать при выстраивании эффективной миграционной политики.

## Концептуальный анализ системы социально-политических взглядов молодежи России на современном этапе

Самохвалов  
Николай Александрович

Старший преподаватель кафедры  
правового обеспечения управления  
Балаковского филиала РАНХиГС

*Nukolay A. Samokhvalov*

Senior Lecturer at the Department of Legal  
Foundations of Public Administration of  
RANEPA (Balakovo branch)

e-mail: nikolai-samohvalov@yandex.ru

УДК 323

## Conceptual analysis of the current system of socio-political values of the youth in the Russian Federation

На современном этапе особое значение приобретает необходимость построения эффективного механизма реализации государственной молодежной политики РФ, поскольку именно молодежь представляет собой реальную силу, способную непосредственно принимать участие в строительстве политико-правового ландшафта и выступать основным индикатором экономических, социальных, политических и иных процессов, осуществляемых в современном российском обществе. Однако, социально-политические факторы, оказывающие влияние на молодежь, далеко не всегда, к сожалению, являются благоприятными, что может послужить основной движущей силой формирования протестных настроений в молодежной среде к действующим институтам власти. Поэтому органам государственного управления РФ необходимо уделять особое внимание запросам молодых россиян, а также внимательнее относиться к их социально-политическим взглядам, духовно-нравственным ценностям и в целом к мировоззренческой системе современной молодежи .

*Ключевые слова и словосочетания:* молодежь, государственная молодежная политика, ценности, убеждения, социально-политические ориентиры, протестный потенциал молодежи.

Formation of effective youth policy becomes very topical in such situation because the youth is capable to participate in development of legal-political environment and become an indicator of economic, social, political processes of the modern RF society. But, it is not always the case when socio-political factors influencing the youth are positive, and sometimes this facts triggers protests against the government institutions. It is obviously necessary to pay attention to government bodies dealing with the youth as well as political views, spiritual and moral values, life priorities and the outlook system of the young Russian citizens.

*Keywords:* youth, state youth policy, values, beliefs, socio-political attitudes, protest potential of the youth.

Проблемы, стоящие перед молодежью в Российской Федерации, связаны с ее положением в социальной структуре – переходным и нестабильным. Современные социальные процессы только усугубляют данные проблемы.

В первую очередь, на положение современной молодежи влияют экономические факторы. В основной массе современная российская молодежь не имеет достаточного для самостоятельной жизни дохода, вынуждена полагаться на финансовую помощь родителей. Стремление получить образование откладывает начало трудовой деятельности на более поздний период, а отсутствие опыта практической работы препятствует получению высокооплачиваемых должностей. Зарплата, на которую может претендовать молодежь, значительно ниже среднего уровня; крайне мала и стипендия, особенно в системе среднего профессионального образования. Фактически недоступным для молодежи является приобретение собственного жилья.

В эпоху «стабильности» и благополучной внешнеэкономической конъюнктуры 2000-х годов данные проблемы отчасти были смягчены. В кризисный же период они неизбежно значительно усложняются. В ситуации остановившегося роста экономики, а тем более ее спада, среди молодежи увеличивается численность безработных, молодым людям становится все сложнее достигать экономической самостоятельности, полноценно развиваться, становиться самодостаточными членами общества.

Молодежь – одна из основных социально-демографических групп в обществе, что предопределяется свойствами, которые присущи данной социально-демографической группе. Под молодежью, как нам представляется, следует понимать социально-демографическую группу, выделяемую на основе таких признаков, как возрастные особенности, социальное положение и характеризующиеся специфическими интересами и ценностями [8, с. 143].

Специалисты по-разному определяют конкретные возрастные границы, определяющие человека как «молодого». Так, Организация Объединенных Наций относит к молодежи категорию молодых людей от 15 до 24 лет.

Всемирная организация здравоохранения и Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) используют:

- термин «подростки» для тех, кому от 10 до 19 лет;
- «молодежь» — для тех, кому от 15 до 24 лет;
- термин «молодые люди» — для тех, кому от 10 до 24 лет [6, с. 15].

Согласно официальным документам Российской Федерации, «молодежь» включает население в возрасте от 14 до 30 лет. По данным Росстата на начало 2016 года, в Российской Федерации проживает 31,5 млн. человек в возрасте от 14 до 30 лет включительно, что составляет 21,5% от суммарной численности населения страны [9].

Тревожным явлением является сокращение числа российской молодежи – основы трудового и демографического потенциала страны.

В период с 2006 по 2016 гг. доля молодых людей в общем населении Российской Федерации сократилась с 27,3% до 21,5%. В абсолютных цифрах численность молодежи за десятилетие сократилась с 39 до 31,5 млн. человек [10].

Согласно среднему варианту демографического прогноза Росстата, в 2030 году в России останется лишь 28,7 млн. человек возраста 14-30 лет, что будет составлять 19,5% от общего числа населения (147,3 млн. человек) [4].

По мнению экспертов, следствием сокращения числа молодежи станет:

- диспропорция в формировании трудовых ресурсов;
- снижение объемов подготовки квалифицированных кадров в системе среднего и высшего образования.

Кроме того, следует отметить, что на фоне старения населения возрастут риски существенного увеличения демографической нагрузки на его трудоспособную часть (в первую очередь, на молодежь), в связи с чем, могут обостриться проблемы:

- связанные с выплатой пенсий и социальных пособий;
- связанные с резким количественным негативным ростом нагрузки на систему здравоохранения Российской Федерации.

В условиях сокращения числа молодежи Российской Федерации и роста социальной нагрузки на нее, особенно важно, с одной стороны, уделить особое внимание решению проблем, стоящих перед молодыми людьми в России, с другой стороны, необходимо детально исследовать мировоззрение, ценностно-идеологические ориентиры и моральные установки представителей молодого поколения.

### Социально-политические воззрения российской молодежи на современном этапе

Изменения в политической, экономической, социальной сферах России, нарастание объективных проблем, с которыми сталкиваются молодые люди, не могут не влиять на мировоззрение молодежи в России. В благополучные «нулевые» сложилась устойчивая точка зрения, согласно которой российская молодежь в высокой степени аполитична, в основной массе далека от общественно-политических процессов, «занимается своими делами», не связанными с публичной активностью. Еще несколько лет назад эта позиция не вызывала сомнений. Например, по данным социологов, в 2013 году лишь четверть молодых людей в России интересовалась политикой.

Даже в период политического обострения – протестной волны конца 2011-начала 2012 гг. – молодежь не играла первостепенную роль в организации и насыщении протеста. Костяк протестующих составляли городские жители среднего возраста, подавляющая часть которых имела высшее образование. По данным социологов, средний возраст участника наиболее крупного митинга, прошедшего 24 декабря 2011 года на проспекте Сахарова в Москве, составил 38 лет. Типичный участник данного митинга – это мужчина около 35 лет, с высшим образованием, работающий в коммерческой организации, то есть экономически сравнительно независимый от государства [11, с. 16].

Напротив, массовые антикоррупционные митинги, прошедшие 26 марта 2017 года в 82 городах Российской Федерации, показали, что их аудитория «молодеет»: по оценкам самых разных наблюдателей, на митингах было гораздо больше студентов и даже подростков-старшеклассников, чем на подобных акциях в предыдущие годы. Как отмечало впоследствии подавляющее большинство участников данных митингов, они пошли на митинг, потому что хотели посмотреть, насколько сильна оппозиция в стране. Им было любопытно узнать, сколько народу на него придет. О том, что будет шествие, они узнали из блога Алексея Навального. Но вышли, скорее, против происходящего в стране, чем в его поддержку.

В большинстве школ не особо интересуются политикой. Учителя и одноклассники — скорее аполитичны. Но участникам митинга интересно, и раз такое событие происходит в их городе — они пошли. Молодые люди - участники митинга считают, что митинги могут что-то изменить, но все зависит от действий власти. Пока что единственная ответная мера — задержание.

Достучаться до власти не получается. следует согласиться с мнением Леонида Бызова, старшего научного сотрудника института социологии РАН, который отмечает, что для социологов также стало неожиданностью массовое участие юных граждан. Принято считать, что молодежь у нас аполитична. Мне кажется, этот всплеск произошел потому, что сейчас для молодых нет реального выхода ни в политику, ни в бизнес, никуда. Возникло ощущение социального торможения. И это продолжается уже долгое время.

Политическая повестка в государстве сформирована людьми старшего возраста. Многие из них выросли в советское время. Они просто воспроизводят охранительно-оборонительную матрицу, популярную в СССР: наступление на интернет, на свободу творчества, на другие важные для юных вещи. Теперь представьте, социальная жизнь отсутствует. А тут еще последнее забирают. Сегодняшнее молодое поколение воспитано немного в других условиях. Я говорю о тех, кому нет и 20. Молодежь за 30 в большинстве своем для политики потеряна, так как в свое время они воспитывались на другом, на духе потребительства. А современные юноши и девушки чувствуют себя более свободными благодаря интернету. У них нет такого чувства страха и зависимости от власти, которые были у прошлого поколения. Ясно, что в обществе накопилось недовольство. И мне кажется, что именно это новое поколение родит новых политических лидеров. Это чрезвычайно важно [3].

Новая протестная волна породила гипотезу о возникновении принципиально нового «молодежного протеста» в Российской Федерации. Следует согласиться с позицией министра образования и науки Российской Федерации Ольги Васильевой, которая заявила о необходимости вести работу с молодыми людьми, которые участвуют в протестных акциях. По мнению главы Минобрнауки, нужно предоставлять такой молодежи возможности для самореализации. «Протестные настроения есть, с этими протестными ребятами, которые выступают против всего плохого за все хорошее, как им кажется, надо обязательно работать. Мы должны предложить то самое хорошее, для того чтобы была их самореализация, и помочь» [2].

Неслучайно в последнее время в Российской Федерации проведено достаточное количество комплексных исследований в области политологии, социологии, экономики и права российской молодежи и их социально-политических ценностей и установок. В контексте сказанного предпримем попытку концептуального анализа мировоззрения, ценностно-идеологических ориентиров и моральных установок представителей молодого поколения.

Безусловно, нельзя отрицать некоторую и достаточно существенную модернизацию системы социально-политических взглядов и убеждений молодых россиян, впрочем, которую мы рассмотрим подробнее в рамках данного исследования в дальнейшем достаточно детально, следует отметить, что в целом ценности большинства молодых людей остаются достаточно традиционными, в их мировоззрении важную роль играет морально-этическая составляющая.

Несмотря на объективные сложности в сфере профессионального образования, его получение остается ключевым механизмом социализации молодежи. Согласно полученным данным опроса:

- в качестве основной цели получения образования около 68% респондентов назвали получение знаний, навыков, опыта,

- примерно 22% – получение документа об окончании учебного заведения, диплома, «корочки»,

- 8% – приобретение социальных связей, «обрастание» полезными контактами.

Среди других целей опрошенные называли обеспечение хорошего будущего, получение возможности «устроиться в жизни», достойной работы и зарплаты. Ряд респондентов указали, что «стыдно быть необразованным».

Учитывая приведенные полученные в результате опроса данные приходим к выводу о том, что ставшее уже фундаментальным значение образования как социального лифта в представлениях молодежи абсолютно не утрачено, кроме того, получение профессионального образования воспринимается не как формальность, а как реальный личный рост.

Представляется весьма примечательным, что современная молодежь, главным образом, в построении своего «светлого» будущего, достижении желаемого социального статуса рассчитывают в большей степени именно на себя. Указанное обстоятельство разрушает существующий стереотип, заключающийся в том, что современная молодежь зависит от своих родителей и органов государственного управления, которые в совокупности должны создать все необходимые условия для успешной социализации представителей молодого поколения. Подтверждением вышесказанного служит то, что в качестве главной составляющей успеха в современном российском обществе около 60% респондентов видят построение карьеры упорным трудом, личными достижениями.

Кроме того, молодые люди подчеркивают важность самостоятельного развития: «необходимо самим добиваться успеха, своим трудом, кто делает сам – добивается большего; если пользоваться связями, то нет никакого развития: сегодня связи есть, а завтра их нет».

При этом 27% молодых людей указывают на наличие связей, протекцию со стороны родственников, друзей, знакомых как на необходимое условие достижения успеха, указывая на традиции «кумовства», трудоустройства «по блату», формирования «династий». Многие опрошенные уверены, что без протекции добиться успеха невозможно: «Личные достижения – это главная составляющая, но она не дает правильного результата: по способностям ничего не добиться, если нет связей. Поэтому первое без второго не работает». Примерно 13% опрошенных называли в качестве основы успеха случайность или везение [5].

Нельзя не отметить того, что существующее в обществе мнение о «вседозволенности» современной молодежи опровергается самой молодежью, которая в подавляющем своем большинстве против достижения успеха «любыми способами и средствами», «любой ценой».

Несмотря на стереотипы о «вседозволенности» современной молодежи, опрошенные не одобряют успех «любой ценой». В контексте сказанного, весьма показательным примером, как нам представляется, выступает отношение молодых людей к ситуации вокруг Дианы Шурыгиной, ставшей известной и активно выступавшей на телевидении на фоне скандала с ее участием. В частности, подавляющее большинство – три четверти респондентов – знают об истории Шурыгиной. При этом то, что Диана Шурыгина добилась широкой известности и популярности благодаря ее многочисленным выступлениям в средствах массовой информации, квалифицируют как ее успех лишь 12,5% респондентов (среди тех, кто информирован об этой истории).

Напротив, подавляющее большинство опрошенных (более трех четвертей), знавших об истории Шурыгиной, уверены, что ее пример определенно не является успехом. В подавляющем своем большинстве представители молодого поколения сходятся во мнении, что, несмотря на приобретение денег и известности, подобное поведение указанной героини является позором: «если она что-то от этого пиара и выиграла, то потеряла элементарное уважение»; «это так стыдно – «пиариться» на такой ситуации, трубить об этом везде». *Из вышесказанного следует, что для большинства опрошенных молодых людей материальный успех и известность не является более важным, чем моральные и этические соображения.*

Среди современной молодежи России весьма значительна роль мировоззренческих ценностей в сознании молодого поколения, что находит отражение в ее взглядах на актуальную социально-политическую проблематику.

Так, необходимо отметить следующее:

- практически половина опрошенных молодых людей (46%) согласна с тем, что собственность и доходы в России несправедливо сосредоточены в руках немногих и должны быть перераспределены во имя восстановления справедливости;

- в свою очередь, не согласны с этой позицией 38% опрошенных;

- затрудняются ответить 10%.

Таким образом, большая часть молодых людей ощущают социальную несправедливость текущего общественного устройства. При этом, среди молодежи доминирует мнение о желательной роли государства как социального регулятора, желание видеть в нем «государство всеобщего благосостояния»:

- около 55% респондентов в той или иной мере согласны с тем, что в справедливо устроенном обществе государство должно уравнивать доходы людей, обеспечивать их благосостояние;

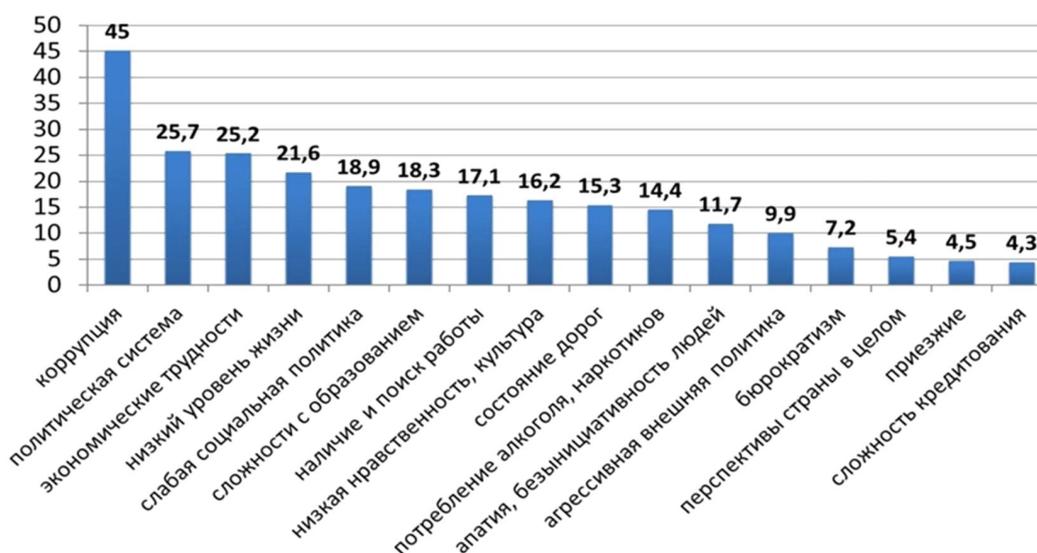
- в то же время, большинство опрошенных (54%) выступают против тезиса о том, что в справедливо устроенном обществе государство «должно устанавливать нравственные и духовные стандарты, оно может запрещать отдельные фильмы, книги, СМИ».

*Таким образом, является очевидным, что в большинстве своем молодежь в Российской Федерации выступает против излишнего влияния государства на различные сферы общественной жизни, вторжения в культурную, духовную сферу, личную жизнь, хотя эта точка зрения и не является бесспорной и абсолютной.*

#### **Проблемы страны, волнующие молодежь**

Основополагающим для исследования социально-политических установок молодежи России является изучение комплекса краеугольных проблем, которые представители молодого поколения считают наиболее острыми в масштабах всего государства на современном этапе развития, поскольку напряженность и угнетенность от той или иной проблематики может трансформироваться в социальный, а в перспективе и политический протест.

По результатам проведенного исследования подобными острыми проблемами, с точки зрения представителей молодого поколения Российской Федерации, выступают следующие факторы, представленные на рисунке 1.



**Рис. 1 Проблематика, волнующая молодежь в современной России**  
(доля указавших на проблему от общего числа опрошенных, %)

Анализируя полученные результаты ответов молодежи, приходим к выводу, что наиболее волнующие молодое поколение россиян проблемы можно разделить, как нам представляется, на несколько групп.

В качестве первой группы выступает – «политическая». Указанная группа, главным образом, характеризуется недовольством молодых людей сложившимся общественно-политическим устройством государства на данном этапе его развития.

Исследование показало, что наиболее часто **молодые люди указывают на коррупцию – ее в качестве первоочередной проблемы страны назвали почти половина опрошенных (45%)**.

Существенная часть из упомянувших данную проблему респондентов уточняют, что истоки коррупции лежат в действиях власти, которая *«стремится к распилу средств в любой области деятельности»*. Указывается, что рост коррупции происходит повсеместно, она *«цветет махровым цветом»*. При этом ответственность за коррупционные преступления явно неравномерна: «воруют все, а наказывают только неугодных». В целом же для молодежи характерна эмоциональная оценка коррупции со стороны молодежи как проблемы, «основанной на нелюбви к своей стране, к людям», кроме того, современная молодежь трактует понятие «коррупция» не столько в узком значении этого слова – взяточничество, сколько использует достаточно расширительное толкование указанного термина, включая в него -разложение системы, произвол чиновников, казнокрадство, использование служебного положения и связей для личной выгоды и так далее. Возможно, определенную роль в том, что недовольство общественно-политическим устройством в целом выразилось, прежде всего, через недовольство «коррупцией», сыграла антикоррупционная кампания, проведенная перед митингами 26 марта 2017 года.

Четверть опрошенных указали на круг проблем, характеризующих политическую обстановку в стране, работу политической системы. Молодые люди говорят о несовершенстве политической системы, фактическом несоблюдении Конституции РФ, отсутствии в стране реальной оппозиции, исчезновении демократии, безответственности власти. Прозвучали различные эмоциональные оценки: «налицо вседозволенность власти», «политика уравниловки для масс и красивая жизнь для власти и приближенных к ней избранных», «верхи прогнили», «люди скованны, нет свободы и развития, во всех направлениях». Существенная часть из респондентов отмечает, что внешней политике государства уделяется гораздо больше внимания, чем внутренней.

В качестве второй группы выступает – «экономическая», которая характеризуется недовольством молодых людей сложившейся экономической ситуацией в Российской Федерации на современном этапе и в целом проводимой органами государственного управления экономической политикой. В частности, большая часть опрошенных указали на то, что экономика страны является слабой, отсталой, производство – неэффективным и устаревшим. В фокусе внимания молодежи снижение темпов экономического роста, развал сельского хозяйства, отставание в технологиях, IT-сфере. Наряду с вышесказанным, молодежь указывает и на высокую нефтегазовую зависимость бюджета, высокую долю доходов страны от сырьевого экспорта. Также респонденты обращают внимание на дефицит собственного конкурентоспособного производства, высокую импортозависимость. Ряд опрошенных назвали в качестве основной проблемы высокую инфляцию, быстрые темпы обесценивания рубля.

В качестве третьей группы выступает – «социальная». Более 20% респондентов указали на проблему низкого уровня жизни в стране. Характерны такие оценки, как всеобщая бедность, нищета, постоянная нужда: «уровень жизни очень низкий, если не ворует, то в бедных до старости проживешь».

Около 20% опрошенных указали на проблемы в сфере социальной политики государства. Респонденты указывают на низкий уровень социальной защищенности. Типичным является такой комментарий: «у меня, как и у большинства людей, нет уверенности в элементарной социальной защищенности». Положение дел в России находит сравнение с ситуацией в развитых странах: «Если у меня муж потеряет работу, я вообще не понимаю, как жить. На Западе на пособие по безработице можно как-то прожить, у нас же это фикция».

Несмотря на то, что молодежь относительно мало сталкивается с системой здравоохранения, целый ряд респондентов указали на низкий уровень медицины. В качестве примера неэффективности социальной сферы выступает также размер пенсий, хотя, на первый взгляд, эта проблема никак не касается молодежи.

В целом, респонденты отмечают низкий уровень социальной справедливости в стране, вопиющее неравенство людей, в том числе ввиду нелогичной «плоской» шкалы налогообложения.

18,3% молодежи упоминают о проблемах, связанных с образованием. Респонденты говорят о недостатке учреждений среднего профессионального образования, закрытии училищ и колледжей. В части высшего образования, указывается на сложность поступления на бюджетные места: «не все, кто стремится получить

хорошие знания, имеют такую возможность». Отмечается низкий уровень образования по сравнению с развитыми странами: «Хорошее образование получают за рубежом или в элитных учебных заведениях те, у кого много денег. Уровень бесплатного образования очень низкий. Многие покупают дипломы и не скрывают этого, а преподаватели в бесплатных вузах за счет этого живут, так как на зарплату им не прожить». 17,1% опрошенных в качестве главной проблемы указали сложность с получением работы: «молодежи негде официально работать». Респонденты говорят о том, что молодым людям трудно найти работу без трудового стажа: «без стажа никуда не устроиться, везде требуется стаж работы не менее 3 лет, а где его взять после окончания учебы?». Отмечается недостаточная социальная защищенность молодых специалистов, следствием которой является «утечка мозгов».

#### **Протестный потенциал молодежи**

Несмотря на названные выше проблемы, отмеченные респондентами, большинство молодых людей пока не готовы характеризовать их как «приговор» текущему этапу развития страны в целом. Около 48% респондентов считают, что Россия в основном развивается в правильном направлении, а о неверном пути развития говорят 36% респондентов. Таким образом, решив обозначенные выше проблемы, государство пока еще может урегулировать вопрос и с молодежным протестом. Большинство опрошенных молодых людей (около 68%) в той или иной мере одобряют деятельность Владимира Путина на посту Президента РФ, хотя данный показатель и ниже, чем индикатор одобрения деятельности главы государства со стороны населения России всех возрастов (82% одобряют его деятельность, по данным Левада-центра на апрель 2017 года) [7]. В то же время, нельзя недооценивать протестный потенциал молодых людей: не одобряют деятельность Президента РФ 28% опрошенных.

У существенной части опрошенных есть опыт участия в той или иной общественно-политической деятельности: волонтерство, благотворительность, участие в митингах и протестных акциях, в деятельности политической партии или движения, выполнение функций наблюдателя на выборах. Лишь 26% респондентов заявили о том, что не имеют опыта участия в общественно-политической деятельности. Таким образом, опрошенные продемонстрировали достаточно высокий уровень общественной активности.

При ответе на вопрос: «Если в ближайшее время там, где Вы живете, состоится митинг, акции протеста против нынешней власти, то, как Вы отреагируете?» - около 19% респондентов указали, что поддержат акцию и примут участие в ней лично, еще примерно 20% поддержат акцию, но не примут в ней личного участия. Не готовы поддержать такую акцию около 47% респондентов, еще 13,5% затруднились ответить. В совокупности, почти 40% опрошенных выразили готовность поддержать протест против власти. Среди причин, которые могут побудить на личный протест, называется усиление коррупции, критическое снижение уровня жизни, отсутствие работы, угроза войны, скатывание к авторитаризму. Молодежи также требуется понимание смысла протестной акции, совпадение повестки протеста с их запросами, достойный лидер во главе протеста.

Следует отметить, что протестность опрошенной молодежи носит во многом ценностный, альтруистический характер. Недовольство молодых людей выходит за рамки их повседневных интересов: как было отмечено выше, в числе основных проблем респонденты чаще называли проблемы, касающиеся несправедливого общественного устройства и недостатков системы в целом, а не конкретные вопросы, затрагивающие их напрямую.

Это, с одной стороны, показывает, что молодые люди осознают важность системных проблем, и у них есть понимание того, что их собственные трудности – с образованием, трудоустройством, уровнем жизни и так далее – напрямую связаны с проблемами социально-политического устройства страны в целом.

С другой стороны, это демонстрирует, что в основе недовольства молодежи лежат, прежде всего, ценностные основания, а это означает, что растущую протестность нельзя заглушить простыми и быстрыми методами – примитивной пропагандой, демонстративным решением частных вопросов и тому подобное.

#### **Заключение**

Резюмируя изложенный материал, приходим к следующим основным выводам.

Молодежь – одна из основных социально-демографических групп в российском обществе, основа трудового и демографического потенциала страны.

Тревожным явлением является сокращение ее числа: в период с 2006 по 2016 гг. доля молодых людей в общем населении России сократилась с 27,3% до 21,5%. В абсолютных цифрах численность российской молодежи за десятилетие сократилась с 39 до 31,5 млн. человек. В условиях сокращения числа молодежи и роста социальной нагрузки на нее, особенно важно решение проблем, стоящих перед молодыми людьми.

Молодежный протест — новое явление для Российской Федерации: за постсоветские годы выросло новое поколение, усвоившее официальные демократические нормы, которые закреплены в Конституции.

Изменения в политической, экономической, социальной сферах России, нарастание объективных проблем, с которыми сталкиваются молодые люди, не могут не влиять на мировоззрение молодежи в России.

Кроме того, следует согласиться с мнением исследователей российской молодежи и молодежной политики С.В. Алексеева и А.В. Шумилова. В частности, они отмечают, что молодежная политика предполагает широкий спектр возможностей для молодежи, своего рода служит площадкой взаимодействия молодежи с остальными субъектами политики. Не случайно, во многих европейских странах, в том числе и в России, на протяжении нескольких десятков лет принимаются соответствующие законы, которые определяют вектор развития молодежной политики. Создаваемые площадки помогают молодым лицам проявлять свою активность в политических начинаниях, что говорит о развитости политической системы [1, с. 118].

### Библиографический список

1. Алексеев С.В., Шумилов А.В. Молодежь и молодежная политика: теоретико-методологическое осмысление (российский опыт) // PolitBook. 2016. № 2. С. 107-118.
2. Глава Минобрнауки призвала работать с протестной молодежью ради ее самореализации [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.newsru.com/russia/17may2017/vasilieva.html>
3. «Движуха, которой раньше не было». Что стоит за протестной активностью юных россиян [Электронный ресурс]. - URL: <http://lenta.ru/articles/2017/03/28/protest/>
4. «Демографический прогноз до 2030 года. Численность населения по однолетним возрастам» [Электронный ресурс]. - URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/demo/progn3a.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/progn3a.xls)
5. Доклад центра экономических и политических реформ «Молодежный» протест: причины и потенциал Условия жизни и мироощущение российской молодежи [Электронный ресурс]. - URL: <http://cepr.su/wp-content/uploads/2017/05/>
6. Петрова Т.Э. О Практике подготовки государственных докладов о положении молодежи и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации // Молодежная галактика. 2015. №12. С. 14-23
7. Рейтинг одобрения деятельности Путина В.В. Левада-центр [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.levada.ru/indikatory/odobrenie-organov-vlasti/>
8. Самохвалов Н.А. Сравнительный анализ практик реализации государственной молодежной политики в современном мире // Сравнительная политика. 2016. Т. 7. № 4 (25). С. 143-150.
9. Статистический бюллетень «Численность населения Российской Федерации по полу и возрасту» (на 1 января 2016 года) [Электронный ресурс]. - URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b16\\_111/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_111/Main.htm)
10. Численность и состав населения: официальные данные Федеральной службы государственной статистики (Росстат) [Электронный ресурс]. - URL: [http://www.gks.ru/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/](http://www.gks.ru/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/)
11. Яицкий О.Н. Протестное движение 2011-2012 гг.: некоторые итоги // Власть. 2013. №2. С. 14-19

## Экспертная оценка возможности участия гражданского общества в адаптации и интеграции мигрантов (на примере г. Балаково, Саратовская область)\*

Мокин  
Константин Сергеевич

Доктор социологических наук,  
профессор кафедры  
государственного управления и  
права (Высшая школа  
государственного управления)  
Балаковского филиала РАНХиГС

**Konstantin S. Mokin**

Doctor of Sociological Sciences, Professor  
at the Department of Legal Foundations of  
Public Administration (Higher school of  
public administration) of RANEPА  
(Balakovo branch)

e-mail: mokin\_konstantin@list.ru

УДК 314

## Expert evaluation of the possibility of participation of civil society in adaptation and integration of migrants (on the example of Balakovo, Saratov region)

По материалам исследований, проведенных в рамках проекта «Механизмы обеспечения гражданского согласия в многоэтнических государствах: российский и зарубежный опыт» (грант РНФ №15-18-00099), рассматриваются экспертные оценки в структуре общественного восприятия мигрантов со стороны местного населения (на примере Саратовской области), органов власти и НКО. На основе экспертных данных обосновывается значимость интеграционного потенциала населения региона. Даются выводы и рекомендации по совершенствованию гармонизации межэтнических отношений в регионе.

*Ключевые слова и словосочетания:* этническая идентичность, миграция, демография, социальная политика, адаптация, интеграция, упреждение социальных конфликтов.

Based on the materials of the research carried out within the framework of the project «Mechanisms for ensuring civil harmony in multi-ethnic states: Russian and foreign experience» (grant No. 15-18-00099 from the RNF), expert assessments are considered in the structure of public perceptions of migrants by the local population (by the example of the Saratov region), authorities and NGOs. On the basis of expert data, the significance of the integration potential of the population of the region is justified. Conclusions and recommendations on improving the harmonization of interethnic relations in the region are given.

*Keywords:* ethnic identity, migration, demography, social policy, adaptation, integration, anticipation of social conflicts.

\*Данная статья публикуется в рамках реализации проекта «Механизмы обеспечения гражданского согласия в многоэтнических государствах: российский и зарубежный опыт» (грант РНФ №15-18-00099)

В современной России в отношении мигрантов, реализации миграционной политики, научным сообществом артикулируются две конкретные социальные проблемы, без систематического решения которых трудно сохранять бесконфликтное и многокультурное общество [1, с.131-136].

Первая проблема – это незнание и неумение муниципальных органов власти предпринимать своевременные, адекватные и эффективные действия по адаптации и интеграции мигрантов, а также и непонимание управленцами того факта, что успех интеграции, кроме прочего, зависит от встречных шагов со стороны местного населения. Также, это и неумение местных органов власти заблаговременно распознавать и предупреждать общественные конфликты и неумение для этих целей использовать ресурсы гражданского общества.

С другой стороны, имеется проблема, касающаяся деятельности общественных организаций. В ряде регионов НКО научились, кто как мог, помогать мигрантам в трудоустройстве, поиске жилья, в изучении языка. Но не умеют находить общественную поддержку своей деятельности, не умеют подобрать правильные аргументы, чтобы найти понимание со стороны местных властей. Тем самым интеграционные усилия НКО фактически становятся равными нулю или даже обостряют общественное напряжение.

Целью экспертного опроса (формализованное интервью и свободная беседа) – в рамках исследования, являлось выявление спектра местных (локальных) проблем, связанных с восприятием миграции и общественными реакциями, выявление положительных и отрицательных примеров и действий как в отношении мигрантов, так и в системе взаимодействия институтов гражданского общества и с органами местной и региональной власти.

В процессе реализации проекта были опрошены 30 экспертов, представляющих как местные/региональные органы власти, руководители общественных организаций, а также представители профессорско-преподавательского состава ряда ВУЗов являющимися экспертами в сфере миграции и межэтнических отношений.

Особым фокусом исследования, проводимого в Саратовской области, стали общественное восприятие миграции и адекватность усилий/действий предпринимаемых социальными институтами (власти, НКО) по эффективности адаптации и интеграции мигрантов.

В процессе опроса были опрошены представители администраций муниципальных районов, которые испытывают на себе максимальное миграционное давление, и где наиболее часто возникают конфликты между (недавними) мигрантами и местными жителями.

Так же были опрошены лидеры/представители национально-культурных сообществ, к которым чаще всего обращаются «недавние мигранты», в поисках помощи, социальной и юридической поддержки.

Третьей группой являлись эксперты, которые прямо либо косвенно, связаны с проблематикой адаптации и интеграции инокультурных мигрантов в российское общество.

В процессе реализации проекта были также использованы вторичные материалы авторских исследований [2].

Объектом исследования были г. Балаково и Балаковский район (численность населения 215 тыс. чел) Саратовской области, который является одним из наиболее ярких региональных сообществ, сформированных в XX веке в СССР за счет внутривосточной миграции<sup>1</sup>. В настоящее время, несмотря на трудный этап развития территории после распада СССР и формирования новых (рыночных) социально-экономических моделей отношений, данная территория является:

а) лидером региона в развитии технологических производств (металлургия, химия, нефтехимия, энергетика),

б) лидером в привлечении инновационных технологий и прямых инвестиций. Данные позиции остаются одними из ключевых факторов, определяющих миграционную привлекательность обследуемой территории, и формирующих специфические механизмы отношений между «старыми мигрантами-местными жителями» и «новыми мигрантами».

Подавляющее большинство опрошенных экспертов сходятся во мнении, что несмотря на объективные демографические (и связанные с ними миграционные) процессы, «миграционная риторика» является

---

<sup>1</sup> В г. Балаково с 1963 по 1998 г. Были реализованы 5 всесоюзных ударных комсомольских строек. Численность города в 1963 г. – 42,5 тыс.чел., а в 1989 – 210 тыс.чел. Прирост численности населения города обусловлен привлечением на стройки молодых, достаточно квалифицированных кадров, системой советского предоставления жилья, предоставлением медицинских и социальных услуг, высоким уровнем заработной платы.

как в России, так и в регионе политически нагруженной. В частности, половина экспертов указала, что в качестве рисков, ключевым является политическое манипулирование миграционной темой (50%), немногим менее (47%) высказали озабоченность смешением мигрантов и беженцев. Данный аспект приобретает особую актуальность, поскольку лица, заявившие себя беженцами обретают дополнительные возможности и ресурсы (в соответствии с Положениями ООН (УВКБ ООН) и Конституцией РФ (гл.2)), а «обычные» мигранты ориентируются исключительно на себя и свои/личные социальные сети. Несмотря на доминирующий в регионе общественно-политический дискурс, где мигранты представлены едва ли не угрозой существующему социальному, культурному и экономическому укладу жизнедеятельности местного населения, эксперты в целом отмечают нейтрально-сдержанное отношение местного населения к мигрантам. Важно отметить, что в обыденном понимании жителей региона «видимый» мигрант - это, в первую очередь, фенотипически отличный человек, говорящий на другом языке, и его поведение отличается от общепринятых канонов и социальных норм общения. Гражданство (наличие паспорта/гражданства, знание языка) часто не является ключевым маркером «своего». Азербайджанец, приехавший в страну в период распада СССР и проживший в городе более 25 лет, имеющий высшее образование, но фенотипично отличный от общей массы – все равно - «мигрант». Казах, к облику которых все привыкли в приграничном районе, чаще считается «своим». Существующие факторы неприятия инокультурных мигрантов местным сообществом формируются за счет устойчивой стереотипизации и стигматизации мигрантов как «угрозы». Это, как правило, - проекция отдельных фактов, изложенных в прессе и ТВ (чаще всего федерального и регионального уровней), а также мнение «сарафанного радио» (слухи, сплетни, «соседские интерпретации») на обобщенное представление о «неких» миграционных сообществах, нежели чем реальное соотнесение личного опыта общения и фактического участия «знакомых-мигрантов» в повседневной жизни жителей города

При оценке роли иностранной трудовой миграции эксперты высказали мнение, что в России, вне зависимости от притока трудовых мигрантов, необходимо наращивать производительность труда (в том числе, за счет новых технологий) граждан страны, но при этом стимулировать демографическое развитие страны. На дополнительный вопрос об эффективности государственной поддержки демографического развития (о получении и использовании материнского капитала) в прямой беседе подавляющее большинство отметили политическую и социальную значимость, но при этом отметили полную неэффективность как социально-демографического стимула. *«Я родила не ради денег... Спасибо, конечно... Но..(пауза).. Это не стимул...»*<sup>2</sup>.

Вопрос о действующем статусе российских соотечественников [3] вызвал значительную бурю дискуссий и эмоций. Подавляющее большинство (74%) решили, что соотечественники – это все бывшие граждане СССР и их потомки. При этом, в интервью значительная часть информантов (в основном из числа представителей органов власти) не смогли, несмотря на наличие законодательства и правоприменительных практик, четко артикулировать диспозицию, кто такие «граждане СССР», поскольку сами (в большинстве своем) уже родились вне этой страны (современной России). Тем не менее, мифологический образ великой страны остается цементирующим в системе общественных отношений.

Характеризуя миграционные процессы в регионе, подавляющее большинство экспертов оценили миграционную обстановку как спокойную, не вызывающую проблем (70%), а с другой стороны, высказали серьезную озабоченность большим оттоком местного населения в другие регионы России. При этом, основным «магнитом притяжения» для векторов внутрироссийских миграционных трафиков продолжает оставаться г.Москва и г. С.-Петербург. Важно отметить, что в условиях этнодемографического замещения (под влиянием внешней миграции) для Саратовской области, с точки зрения экспертов, практически отсутствует процесс формирования отдельных (моноэтнических) поселений и/или формирования кварталов мигрантов, резко отличающихся по языку и культуре от местного населения.

Давая оценку отношения к мигрантам со стороны принимающего населения, более половины экспертов (53%) отметили, что в целом преобладает положительное или нейтральное отношения. Проблематика миграции на местном уровне (в регионе) практически не артикулируется и не является ключевым аспектом современной «повестки дня». Тем не менее, 42% экспертов отметили доминирующие (негативные) аспекты восприятия мигрантов местным сообществом, как правило, сформулированные и тиражируемые СМИ. Это

---

<sup>2</sup> Здесь и далее текст курсивом – прямая речь информантов

в первую очередь - угроза «захвата» рабочих мест, незнание традиционных норм общения и культуры, и отчасти, как следствие – изменение этнического состава населения. Важно отметить, что говоря о ротируемых мифах, эксперты в своих оценках опирались на образы и ситуации, транслируемые федеральными и международными СМИ, и все рассуждения, примеры, сводились к сюжетам, отражающим миграционные процессы в Европе, и практически никак не были связаны с реальными миграционными процессами в регионе.

Не менее значимым вопросом экспертами отмечается необходимость в аккультурации мигрантов. Более 40% экспертов выразили мнение, что для адаптации и интеграции мигрантов в принимающее сообщество необходимы специальные мероприятия (курсы языка, основы культуры, знание логистики места пребывания и т.д.). Однако, треть экспертов высказало мнение, что подобные мероприятия необходимы лишь для отдельных мигрантов, представляющих «новые миграционные волны» и имеющих существенные социально-культурные, лингвистические и иные отличия от принимающего (местного) населения. Остальные мигранты, по мнению экспертов, не нуждаются в специальной поддержке, поскольку обладают достаточным социальным, культурным и экономическим потенциалом для инклюзии.

Не менее значимым являются позиции 16% экспертов, представленных в основном государственными и муниципальными служащими, которые декларируют, с одной стороны, поддержку мигрантов, а с другой, убеждены в необходимости возврата мигрантов на их территорию исхода. Поскольку *«с ними больше проблем... они все время чего-то хотят, чего-то требуют...»*.

Одним из ключевых аспектов экспертной дискуссии является несоответствие декларируемых позиций и реальной политики в отношении мигрантов.

На основании материалов экспертного мнения можно сделать вывод, что декларативная политика в отношении мигрантов, создание разного рода программ поддержки и реальная (фактическая) политика инклюзии, «социального гражданства» имеют разнонаправленные векторы.

В первую очередь необходимо осознание того, что поток инокультурных мигрантов в Россию и в Саратовскую область, в частности, не является гомогенным по своим интеграционным установкам. Расслоение среды мигрантов происходит по признаку «волн» миграции и по реализуемому сценарию приспособления к новым условиям. Наиболее «проблематичным» является слой мигрантов, процесс приспособления которых законсервировался на начальной, прагматической стадии. Он не имеет и, скорее всего, не может иметь определенного этнического оттенка, в нем представлены все этнические группы миграционного потока в Саратовскую область. Ядром этого слоя являются временные трудовые мигранты, не ориентированные на оседлость в Саратовской области.

### Библиографический список

1. Мукомель В.М. Ксенофобия и мигрантофобия в контексте культуры доверия//Мир России. 2014. №1
2. Мокин К.С., Барышная Н.А./ Миграционная политика России: вызовы и угрозы современности// Актуальные проблемы современности: наука и общество, 2014, №1. с.7-10; Мокин К.С. Местные о мигрантах: надо пройти весь путь, чтобы стать «своим»//Социальные факторы этнической нетерпимости (итоги междисциплинарного исследования) /Ред. Степанов В.В., Тишков В.А. – М.: ИЭА РАН, 2014. с. 103-121.
3. Закон РФ «О государственной политике по отношению к соотечественникам за рубежом» // Справочно-правовая система «Консультант плюс».

# ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## Субъекты, инициирующие возбуждение гражданского судопроизводства по защите прав потребителей

Широбокова  
Анна Валерьевна

Магистрант кафедры гражданского права  
Саратовской государственной  
юридической академии

*Anna V. Shirobokova*

Postgraduate student at the Department of  
Civil Law of Saratov State Law Academy

e-mail: annixx48121994@gmail.com

УДК 347

## Subjects of the civil proceedings protecting the consumers' rights

Автором данной статьи рассматриваются специфические особенности участников гражданско-правовых отношений в сфере защиты прав потребителей. Отдельное внимание уделяется проблемным вопросам процессуального положения указанных субъектов, наделения теми или иными полномочиями. Представлена позиция Верховного Суда Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции различных регионов.

*Ключевые слова и словосочетания:* потребитель, суд, защита прав потребителей, потребительская безопасность, судебная защита, предпринимательская деятельность.

The author of the paper describes the subjects of the civil proceedings in the sphere of protecting the consumers' rights, the procedural positions of the subjects, their powers, the Supreme Court of the Russian Federation opinion, the opinion of federal courts of different regions.

*Keywords:* consumer, court, consumer protection, consumer safety, judicial protection, commercial activity.

Защита прав и свобод человека и гражданина является важной задачей и основополагающей функцией каждого государства. В Российской Федерации данная задача получила свое закрепление в нормативно-правовом акте высшей юридической силы – Конституции Российской Федерации.

Учитывая достаточно сложную социально-экономическую ситуацию, особую важность приобретает защита и поддержание соответствующего уровня гражданских и социальных прав граждан нашего государства. В числе указанных прав неотъемлемую часть составляют права потребителей, которые имеют определяющее значение для жизнедеятельности и качественного жизнеобеспечения.

Защита социальных и потребительских прав граждан требует осуществления обширного комплекса мер, в том числе законодательное обеспечение и создание условий для его применения. В связи со стремительным развитием рынка в сфере потребительских отношений имеется объективная необходимость совершенствования и создания новых эффективных правовых механизмов для защиты прав и интересов потребителей, обеспечивающих потребительскую безопасность, социальную стабильность и стимулирование предпринимателей к достижению высоких стандартов обслуживания потребителей на основе принципов добросовестности и клиентоориентированности при гарантированном качестве предлагаемых товаров и услуг [11]. Об этом также свидетельствуют статистические данные, опубликованные Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, согласно которым за 1 полугодие 2017 года в федеральные

суды общей юрисдикции и мировым судьям поступило на рассмотрение по спорам о защите прав потребителей 180 541 дел (по удовлетворенным искам, включая моральный вред, присуждено к взысканию 15 042 556 817 рублей).

Потребитель выступает единственным из всех субъектов рыночных отношений, не являющимся их профессиональным участником. Экономически и юридически более слабое положение потребителя определяет необходимость последовательной и эффективной поддержки со стороны государства в области защиты его законных прав. Указанное обстоятельство обуславливает специфический круг участников отношений в сфере защиты прав потребителей.

Обратиться в суд по вопросу защиты прав потребителей могут:

- 1) сам потребитель;
- 2) федеральный орган исполнительной власти, который уполномочен осуществлять надзор в области защиты прав потребителей, его территориальные органы (и иные органы в случаях, установленных законом);
- 3) органы местного самоуправления;
- 4) общественные объединения потребителей (в форме ассоциаций, союзов), имеющие статус юридического лица;
- 5) прокурор.

Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее – Закон № 2300-1) *потребителем* определяет гражданина, обладающего намерением приобрести товар, работу, услугу (или уже воплотившего свое намерение) для нужд, не связанных с получением прибыли от подобного приобретения [4]. То есть, человек может купить или заказать вещь, чтобы использовать ее самостоятельно либо в рамках своей семьи (с домочадцами) либо для иных, но обязательно не предпринимательских нужд.

При этом, определение термина «потребитель», содержащееся в Законе № 2300-1, не совсем корректно и зачастую трактуется буквально. Закон называет потребителем - гражданина (то есть, физическое лицо), тогда как в рамках Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) потребителем выступает не только гражданин, но и юридическое лицо (ст. 1095 ГК РФ), если оно приобрело (или имело подобное намерение) товар, работу, услугу для собственного потребления, а не для дальнейшей реализации [1]. Соответственно, данная норма права подлежит расширительному толкованию, а не буквальному.

В соответствии со ст. 2 ГК РФ потребителями являются не только граждане России, но также иностранные граждане и лица без гражданства [1].

Кроме того, в качестве потребителя выступает не только гражданин, который непосредственно приобрел товар или заказал работу (услугу), но и лицо, которое ими пользуется. Например, потребителем является как гражданин, который купил автомобиль или билет в театр, так и гражданин, который пользуется этим автомобилем или является зрителем в театре.

Иногда пользоваться товаром (услугой), а значит, считаться потребителем, может только то лицо, которое заключило договор с продавцом (исполнителем). Например, при покупке оружия, при путешествии поездом дальнего следования или самолетом, когда требуется непосредственная индивидуализация гражданина - потребителя.

Если гражданин приобретает товар (заказывает работу, услугу) для юридических лиц и за их счет с целью использовать эти товары в производстве (например, приобретение компьютера для работы в офисе), то он потребителем не является. Если же гражданин пользуется услугой личного характера, хотя и заказанной за счет юридического лица с производственной необходимостью (например, услуга по проживанию в гостинице в командировочных целях), то он выступает в качестве потребителя.

*Федеральный орган исполнительной власти, который уполномочен осуществлять надзор в области защиты прав потребителей, его территориальные органы (и иные органы в случаях, установленных законом).* При анализе участников производства по защите прав потребителей нужно более детально остановиться на изучении процессуального положения Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) – это федеральный орган исполнительной власти, который наделен полномочиями федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Можно говорить о двух формах участия Роспотребнадзора в защите прав и интересов потребителей (отдельных граждан, группы граждан, неопределенного круга потребителей).

Первая форма – участие центрального аппарата Роспотребнадзора и его территориальных органов в гражданском процессе как лиц, участвующих в деле.

Правовые основания для участия Роспотребнадзора в суде для защиты прав и интересов потребителей закрепляют положения ст. 40, 46 Закона № 2300-1. Роспотребнадзор имеет право, в пределах своей компетенции, обратиться в суд с заявлениями:

- в защиту прав потребителей,
- в защиту законных интересов неопределенного круга потребителей,
- о признании действий изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) противоправными в отношении неопределенного круга потребителей и о прекращении этих действий,
- о ликвидации хозяйствующего субъекта (если имело место неоднократное или грубое нарушение прав потребителей) [4].

Потребитель со своей стороны должен подать заявление в Роспотребнадзор с просьбой о защите своих прав в судебном порядке. Заявление потребителя будет служить поводом для подачи Роспотребнадзором иска в защиту нарушенных прав и законных интересов потребителя.

*Пример.* В Управление Роспотребнадзора по Красноярскому краю поступили жалобы 5 потребителей, в которых сообщалось о некачественном оказании индивидуальным предпринимателем Е. услуг (работ) по ремонту бытовой техники (холодильников, телевизоров). Территориальным органом Роспотребнадзора были подготовлены иски в суд в защиту прав конкретных потребителей. По результатам рассмотрения данных исков судами вынесены решения об удовлетворении требований потребителей и взыскании с индивидуального предпринимателя Е. уплаченных ими денежных средств, а также неустойки, компенсации морального вреда и соответствующих штрафов. Одновременно Управлением Роспотребнадзора по Красноярскому краю было подано в суд исковое заявление о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя Е. При рассмотрении судом иска территориального органа Роспотребнадзора факты нарушения индивидуальным предпринимателем Е. законодательства в сфере защиты прав потребителей подтвердились. При этом судом было установлено, что нарушения индивидуальным предпринимателем Е. прав потребителей носят системный характер и добровольно не устраняются, продолжение же предпринимательской деятельности по оказанию потребителям услуг (работ) по ремонту бытовой техники может нанести в будущем существенный вред охраняемым законом интересам личности, общества и государства. Учитывая установленные обстоятельства, Назаровский городской суд Красноярского края вынес заочное решение о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя Е. (Дело № 2-155/2015 от 25.01.2015) [8].

В случае, когда требуется защита прав и интересов неопределенного круга потребителей, поводом для обращения в суд от лица Роспотребнадзора служат результаты проведенных контрольно-надзорных мероприятий, полученные от других государственных органов материалы, накопившиеся обращения потребителей и общественных объединений потребителей, открытые публикации в средствах массовой информации и проч.

Вторая форма участия Роспотребнадзора в защите прав и интересов потребителей – реализация функции государственного органа, дающего заключение по делу в целях исполнения возложенных на него обязанностей в области защиты прав и законных интересов потребителей. Данная форма реализуется Роспотребнадзором в порядке, установленном ст. 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [2] (далее – ГПК РФ). При этом нельзя отождествлять данную форму участия Роспотребнадзора для дачи заключения по делу с участием Роспотребнадзора в деле как третьего лица (процессуальный статус третьего лица определяют ст. 42, 43 ГПК РФ [2]). Следует констатировать, что суды нередко привлекают к делу Роспотребнадзор как раз как третье лицо, тогда как будучи органом государственного управления, Роспотребнадзор не имеет материально-правового интереса по делу – в отличие от статуса третьего лица.

Аналогично вышеизложенному указанную процессуальную особенность дополнительно разъяснил п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» (далее – Постановление Пленума ВС РФ), согласно которому уполномоченные органы, осуществляющие возложенные на них обязанности по защите прав и охраняемых законом интересов потребителей, и органы местного самоуправления до принятия судом решения по делу могут вступить в дело по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, а также привлекаются к участию в деле судом в качестве уполномоченных органов, вступающих в процесс в целях дачи заключения по делу (статьи 34, 47 ГПК РФ). В данном случае привлечение указанных органов в процесс в качестве третьих лиц не допускается [5].

*Пример.* Якутский городской суд Республики Саха (Якутия) 16 июня 2015 г. принял решение об

удовлетворении иска потребителя К. к ОАО (Банк) о защите прав потребителей. Истец мотивировал свои требования тем, что в 2012 г. между сторонами был заключен кредитный договор. Ответчик подключил истца к платной программе страхования. Кроме этого, в стоимость кредита была включена ежемесячная комиссия за прием наличных средств в погашение кредита через кассу банка. Потребитель К. считал условия кредитного договора в части возложения на заемщика обязанности страхования, условий по оплате комиссии незаконными и навязанными банком. К участию было привлечено Управление Роспотребнадзора по Республике Саха (Якутия) для дачи заключения по гражданскому делу в целях защиты прав потребителей. Суд постановил признать условия кредитного договора в части обязанности страхования, уплаты комиссии за прием платежей через кассу Банка – недействительными. Обязать Банк исключить из суммы кредита плату за подключение к программе страхования. Обязать Банк произвести перерасчет суммы кредита и уменьшить размер ежемесячного платежа. Взыскать с Банка в пользу истца К. плату за подключение к программе страхования, платеж за внесение денежных средств через кассу, компенсацию морального вреда, штраф [6].

Полномочиями по защите прав потребителей обладают также *органы местного самоуправления*. Реализация полномочий по защите прав потребителей осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», п. 3 ст. 14 которого наделяет указанные органы в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения [3]. Таким образом, включение в устав функций по защите прав потребителей является правомерным и достаточным основанием для их осуществления на территории муниципального образования.

*Общественные объединения потребителей* – ими выступают ассоциации потребителей, союзы потребителей, объединившихся добровольно и осуществляющих свою деятельность в соответствии с уставом объединения и законодательной базой Российской Федерации. Общественные объединения потребителей относятся к субъектам, активно инициирующим судебные процессы в защиту прав потребителей.

*Пример.* Ленинский районный суд г. Владимира 7 апреля 2015 г. вынес решение о частичном удовлетворении иска Калининградской Межрегиональной общественной организации «Защита прав потребителей «Правовой и Финансовой защиты населения», действующей в интересах потребителя № к КБ «Ренессанс Кредит» (ООО) о защите прав потребителей, о признании условий кредитного договора в части взимания комиссии за подключение к программе страхования недействительными, взыскание денежных средств, процентов, компенсации морального вреда. К участию было привлечено Управление Роспотребнадзора по Владимирской области для дачи заключения по гражданскому делу в целях защиты прав потребителей [7].

Отличительной особенностью деятельности в сфере защиты прав потребителей государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений потребителей является наличие у них особого полномочия – права на предъявление исков в суды в защиту прав и законных интересов неопределенного круга потребителей, закрепленного ст. 46 Закона № 2300-1. Указанными полномочиями обладает также прокурор (п. 1, 2 ст. 45 ГПК РФ).

В ГПК РФ приведен исчерпывающий перечень субъектов, в интересах которых прокурор вправе подать заявление в суд. В первую группу входят граждане, ко второй относятся субъекты, составляющие неопределенный круг лиц, а к третьей – РФ, субъекты РФ и муниципальные образования. Однако направить заявление в суд для защиты интересов коммерческих или некоммерческих организаций прокурор не может.

Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина-потребителя может быть подано прокурором только в случае, если потребитель сам не может обратиться в суд по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам. В заявлении должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином (ч. 3 ст. 131 ГПК).

В целях защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц прокурор вправе предъявить в суды иски о признании действий продавцов (изготовителей, исполнителей) противоправными в отношении неопределенного круга потребителей и прекращении этих действий [4].

*Пример.* Ахтубинский районный суд Астраханской области удовлетворил исковые требования прокурора, заявленные в интересах неопределенного круга лиц по обеспечению бесперебойного, круглосуточного горячего водоснабжения потребителей [10].

В случае защиты неопределенного круга потребителей можно заявить только требования неимущественного характера, чтобы, во-первых, признать действия хозяйствующего субъекта (продавца,

исполнителя, изготовителя, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) противоправными в отношении всех потребителей – и уже заключивших договор, и еще находящихся на этапе заключения договора с данным хозяйствующим субъектом, а во-вторых – добиться прекращения этих действий.

*Пример.* Московским городским судом (Определение от 20.02.2014 по делу N 33-5705) был рассмотрен спор, в рамках которого Региональная общественная организация потребителей «Общество защиты прав потребителей «Равноправие» обратилась с иском о признании неправомерными действий, обязанности прекратить реализацию некачественных продуктов к продавцу. Суд удовлетворил иск правомерно, так как исследованное масло не соответствует требованиям нормативных актов о качестве и безопасности пищевых продуктов по жирно-кислотному составу молочного жира [9].

Хотелось бы отметить особенность удовлетворения иска по такому делу.

В случае признания требований по иску обоснованными, правонарушитель обязан в срок, который установит суд, довести решение суда до потребителей. Это возможно осуществить через средства массовой информации либо иным способом. В определенных случаях, например, если необходимо незамедлительно уведомить потребителей о решении суда из-за причинения возможного вреда их здоровью при использовании тех или иных товаров, суд вправе обязать средство массовой информации опубликовать вступившее в законную силу решение в срок, установленный судом. При защите прав неопределенного круга потребителей решение суда, вступившее в законную силу, имеет обязательное значение для суда, который рассматривает иск конкретного потребителя о гражданско-правовых последствиях действий хозяйствующего субъекта или организации, выполняющей данные функции на основании договора с ним, по вопросам, имели ли место эти действия и совершены ли они данными лицами.

Немаловажно, что, в случае суда по делу в интересах неопределенного круга потребителей, помимо удовлетворения иска, суд возлагает на ответчика обязанность по возмещению судебных издержек и прочих расходов, связанных с рассмотрением данного дела, включая расходы, возникшие до обращения в суд и расходы на проведение независимой экспертизы [4]. Если иск предъявляют общественное объединение потребителей, орган местного самоуправления, то они и получают возмещенные судебные издержки.

Кроме того, согласно п. 46 Постановления Пленума ВС РФ, если нарушение прав потребителя было удовлетворено судом, а не в добровольном порядке самим хозяйствующим субъектом – нарушителем Закона № 2300-1, то суд взыщет с ответчика в пользу пострадавшего потребителя штраф в размере пятидесяти процентов от суммы, присужденной судом в пользу потребителя [5]. Важно, что данный штраф будет наложен на ответчика независимо от того, было ли это запрошено в иске (заявлении) [4]. Если иск предъявляло общественное объединение потребителей в пользу интересов потребителя, то пятьдесят процентов суммы штрафа перечислят объединению (согласно резолютивной части решения суда). Если автором иска был орган местного самоуправления, то указанный процент от штрафа получит данный орган.

Таким образом, важнейшей целью гражданско-правовых отношений с участием потребителя является обеспечение повышенной правовой защиты потребителя как экономически и юридически более уязвимой стороны в отношениях с участием предпринимателя. Поэтому действующее законодательство предоставляет широкий спектр полномочий по защите прав потребителей определенным субъектам, важнейшим из которых является право инициировать гражданское судопроизводство. При этом продолжается дискуссия по поводу деликтных отношений в данной сфере с участием коммерческих юридических лиц как субъектов гражданского оборота, приобретающих товары, работы, услуги для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельностью. Можно сделать вывод, что на сегодняшний день законодательное положение потребителя на рынке товаров, работ, услуг является более выгодным по отношению к продавцам и изготовителям, что, в свою очередь, может привести к злоупотреблению правом со стороны потребителей.

### Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32, ст. 3301.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46, ст. 4532.2.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 06 октября 2003. № 40, ст. 3822.

4. Закон РФ «О защите прав потребителей» от 07 февраля 1992 г. № 2300-1 // Собрание законодательства РФ. 15 января 1996 г. № 3, ст. 140.
5. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» от 28 июня 2012 г. № 17// Российская газета. № 156. 11 июля 2012 г.
6. Государственный информационный ресурс в сфере защиты прав потребителей // Судебная практика <http://zpp.rospotrebnadzor.ru/adjudications/regional/50984>.
7. Государственный информационный ресурс в сфере защиты прав потребителей // Судебная практика <http://zpp.rospotrebnadzor.ru/adjudications/regional/39971>.
8. Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2015 году: Государственный доклад. М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. 2015. 292 с.
9. Определение Московского городского суда от 20.02.2014 по делу N 33-5705 // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
10. Решение Ахтубинского районного суда Астраханской области от 29.08.2016 по делу № 2-1737/2016 ~ М-1762/2016 // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
11. Рекомендации «Об актуальных аспектах защиты прав потребителей в Российской Федерации». Утверждены на заседании Комитета Совета Федерации по экономической политике 7 июля 2015 (протокол № 88).

# СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

## Оценка налогового потенциала региона и ее роль в системе регулирующего межбюджетных отношений

Ермакова  
Юлия Сергеевна

Старший преподаватель кафедры  
финансов и кредита Российского  
экономического университета  
им. Г.В. Плеханова (Краснодарский  
филиал), финансово-экономический  
факультет

Yulia S. Ermakova

Senior Lecturer at the Finance and Credit  
Department (Finance and Economics  
Faculty) of Plekhanov Russian University  
of Economics (Krasnodar branch)

e-mail: ermakovajulia91\_@rambler.ru

УДК 336.1

## Assessment of the tax potential of the region and its role in the system of regulation of the intergovernmental fiscal relations

В настоящей статье рассмотрен механизм оценки налогового потенциала региона, обозначена его взаимосвязь с уровнем экономического развития территории, а также выделена проблема эффективного распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов посредством оценки величины их налогового потенциала.

*Ключевые слова и словосочетания:* налоговый потенциал, дотации, бюджетная обеспеченность, экономическое развитие региона.

The author of the paper describes the assessment mechanism of the tax potential of the region, correlates it with the economic development of the territory and analyzes the issue of the intergovernmental fiscal relations via determination of tax potential.

*Keywords:* tax potential, subsidies, budget security, economic development of the region.

В настоящее время стимулирование регионов к наращиванию экономического потенциала осуществляется в большей степени за счет предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, а также за счет предоставления грантов за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала субъекта Российской Федерации, что и определяет роль данной категории в развитии экономики регионов [1].

Налоговый потенциал отражает в себе практически все необходимые аспекты региональной политики и является одним из основных показателей, характеризующих уровень развития субъекта РФ, а также оказывающих влияние на экономику региона посредством его наращивания. Ключевую роль в оценке налогового потенциала региона играет экономический потенциал, который позволяет оценить резервы роста экономической базы, в том числе резервы роста налоговых возможностей региона [2].

Велика роль налогового потенциала и в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации. Выделение дотаций из федерального бюджета, как правило, осуществляется в пользу регионов, имеющих дефицитные бюджеты, с низкой долей собственных налоговых доходов. Такие регионы получили название регионы-реципиенты [3]. Зачастую эти регионы не стремятся изменить ситуацию, так как ежегодно получают помощь из федерального центра, при этом упуская возможность реализовать экономические возможности региона.

Налоговый потенциал позволяет выявить максимально возможную сумму налоговых поступлений с учетом уровня экономического развития территории, с учетом величины инвестиций, государственного долга

и так далее, являясь тем самым показателем, который необходимо принимать во внимание при распределении объема дотаций регионам, что поможет соблюсти принцип самофинансирования субъектов РФ, установленный Бюджетный кодекс Российской Федерации [4].

При определении величины налогового потенциала региона государство, прежде всего, преследует цель оптимального распределения дотаций для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов.

На сегодняшний день в Российской Федерации активно используется методика оценки налогового потенциала региона, установленная постановлением Правительства Российской Федерации № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ» [5]. В соответствии с данным постановлением общий объем дотаций определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности региона, который определяется по формуле:

$$BO_i = \frac{ИНП_i}{ИБР_i} \quad (1)$$

где  $BO_i$  - уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до распределения дотаций;

$ИНП_i$  - индекс налогового потенциала субъекта РФ;

$ИБР_i$  - индекс бюджетных расходов субъекта РФ.

Индекс налогового потенциала рассчитывается по формуле:

$$ИНП_i = \frac{НП_i / Н_i}{\text{SUM } НП_i / \text{SUM } Н_i} \quad (2)$$

где  $НП_i$  - налоговый потенциал субъекта РФ;

$Н_i$  - численность постоянного населения субъекта РФ;

$\text{SUM } НП_i / \text{SUM } Н_i$  - суммарный показатель налогового потенциала/численности постоянного населения по Российской Федерации в целом.

Суммарный налоговый потенциал субъекта РФ рассчитывается на основе построения репрезентативной системы налогов – определяется налоговый потенциал по каждому виду налога на основе ретроспективных данных за три года. Для оценки уровня налогового потенциала региона прежде проанализируем территориальную ресурсную базу, поскольку налоговый потенциал имеет прямо-пропорциональную связь с показателями финансово-экономического состояния субъекта РФ. В качестве примера используем данные по Краснодарскому краю (таблица 1). Данные, представленные в таблице 1, свидетельствуют о том, что доходы бюджета Краснодарского края всего увеличились за пять лет на 7,5% и на конец рассматриваемого периода составили 263,3 млрд. руб.

Таблица 1 – Динамика основных бюджетных показателей Краснодарского края за 2012-2016 гг<sup>1</sup>.

Показатели	Годы				
	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы бюджета Краснодарского края всего, млрд. руб.	244,9	219,4	232,9	236,8	263,3
в. т.ч. налоговые доходы, %	65,7	77,3	78,7	78,1	79,6
Темп изменения по отношению к предыдущему периоду, %	113,2	89,6	106,2	101,7	111,2
Доля относительно ВРП, %	16,8	13,2	13,0	12,2	-
Расходы бюджета Краснодарского края, млрд. руб.	278,6	270,0	259,8	254,0	260,9
Темп изменения по отношению к предыдущему периоду, %	123,0	96,9	96,2	97,8	102,7
Доля относительно ВРП, %	19,1	16,2	14,5	13,0	-
Профицит (+), дефицит (-)	-33,7	-50,6	-26,9	-17,2	+2,4

<sup>1</sup> Рассчитано на основе данных Федерального казначейства РФ: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

Налоговые доходы занимают наибольший удельный вес и их доля увеличивается на протяжении рассматриваемого периода. Бюджет субъекта является дефицитным на протяжении четырех лет. Наибольшая величина дефицита приходится на 2013 год – 50,6 млрд. руб. Темп роста доходов, начиная с 2014 года, опережает темп роста расходов бюджета и на конец рассматриваемого периода бюджет Краснодарского края исполнен с профицитом 2,4 млрд. руб. Однако, несмотря на рост доходов бюджета в абсолютном выражении, их доля относительно ВРП снизилась за рассматриваемый период, что говорит о сокращении общего объема финансовых ресурсов.

В соответствии с законодательно-установленной методикой, Министерством финансов Российской Федерации был проведен расчет величины налогового потенциала в разрезе субъектов РФ, на его основании рассчитан индекс налогового потенциала и в итоге уровень бюджетной обеспеченности. Результаты исследования представлены на сайте Министерства финансов РФ.

Для расчета налогового потенциала по каждому налогу использовался показатель «Начислено к уплате налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, тыс. руб.» за три года и средневзвешенная доля данного налога в общем объеме по РФ.

Исходя из проведенного анализа, можно выделить три налога, на которые приходится наибольший объем налогового потенциала: НДС, налог на прибыль организаций и налог на имущество организаций. Краснодарский край занимает первое место среди регионов ЮФО по величине налогового потенциала в совокупности по всем налогам – 197,47 млрд. руб. и, следовательно, ему присущ наибольший индекс налогового потенциала 0,727, о чем свидетельствуют данные таблицы 2.

Таблица 2 – Расчет бюджетной обеспеченности субъектов ЮФО<sup>2</sup>

Субъект РФ	НП*, млрд. руб.	Индекс НП	Индекс БР**	Уровень БО*** до распределения дотаций	Расчетный объем дотаций на 2016 год, млрд. руб.	Уровень расчетной БО	Коэффициент стимулирования, %
А	1	2	3	4	5	6	7=5/1
Республика Адыгея	9,89	0,442	0,838	0,527	3,28	0,702	33,2
Республика Калмыкия	5,06	0,362	0,859	0,421	2,90	0,663	57,4
Краснодарский край	197,47	0,727	0,843	0,862	6,43	0,890	3,3
Астраханская область	34,80	0,684	0,809	0,845	1,30	0,876	3,7
Волгоградская область	76,79	0,603	0,821	0,734	5,71	0,789	7,4
Ростовская область	126,16	0,597	0,848	0,704	10,86	0,764	8,6

\*НП – налоговый потенциал;

\*\*БР – бюджетные расходы;

\*\*\*БО – бюджетная обеспеченность.

В таблице 2 представлен результат расчета уровня бюджетной обеспеченности как отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов, по результатам которого Краснодарскому краю присвоено наибольшее значение данного показателя 0,862 до распределения дотаций. В результате распределения дотаций уровень бюджетной обеспеченности по краю увеличился на 0,028 и составил 0,890.

Регионам с наименьшим значением индекса налогового потенциала соответствует наименьший уровень бюджетной обеспеченности (Республика Калмыкия и Республика Адыгея), который имеет наибольшую положительную динамику в результате распределения дотаций.

Данную методику логично отнести к фискальному подходу, поскольку она предполагает, что регионы с наибольшим значением налогового потенциала покрывают большую часть своих расходов за счет

<sup>2</sup> Рассчитано на основе данных Министерства финансов РФ в соответствии с методикой, предусмотренной постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670

собственных налоговых доходов. Однако это противоречит основным направлениям бюджетно-налоговой политики, поскольку не носит стимулирующий характер, о чем свидетельствует представленный коэффициент стимулирования. Он рассчитывается как отношение суммы дотаций субъектам Российской Федерации к величине их налогового потенциала, чем выше его значение, тем в большем объеме оказывается финансовая помощь субъекту. Следовательно, Республика Адыгея и Калмыкия получают наибольшую поддержку из федерального центра, коэффициент стимулирования при этом равен 33,2% и 57,4%.

А регионы, добившиеся наилучших значений по налоговому потенциалу, получают наименьший объем средств, коэффициент стимулирования при этом составит для Краснодарского края – 3,3%, Ростовская область – 8,6%, Волгоградская область – 7,54%, Астраханская область – 3,7%.

Конечно, нецелесообразно финансово поддерживать регионы, которые и так имеют высокий уровень собственных доходов. Однако дотационные регионы также должны стремиться развивать региональную экономическую базу, следовательно, налоговый потенциал территории, а не финансировать свою деятельность только за счет межбюджетных трансфертов.

Рассмотрим в таблице 3 долю безвозмездных поступлений в бюджетах субъектов ЮФО.

Таблица 3 – Доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов бюджетов субъектов ЮФО за 2012-2016 гг<sup>3</sup>, %

Субъекты ЮФО	Годы					Изменение, 2016 -2012, (+;-)
	2012	2013	2014	2015	2016	
Республика Адыгея	50,8	46,7	42,5	41,8	35,9	-14,9
Республика Калмыкия	46,8	54	52,8	54,3	53,6	+6,8
Краснодарский край	29,0	15,6	14,2	15,6	12,8	-16,2
Астраханская область	18,8	14,3	18,2	19,0	23,0	+4,2
Волгоградская область	22,2	16,7	22,3	22,7	19,7	-2,5
Ростовская область	24,2	22,2	23,3	22,6	18,6	-5,6

По данным таблицы 3, видно, что доля безвозмездных поступлений по большинству регионов снижается. Наиболее дотационными являются Республики Адыгея и Калмыкия. В 2012 году доля безвозмездных поступлений в бюджете Республики Адыгея составила 50,8%. За рассматриваемый период она сократилась на 14,9 п.п. и в 2016 году составила 35,9%. Доля безвозмездных поступлений в бюджете Республики Калмыкия имеет положительную динамику, за пять лет она увеличилась на 6,8 п.п. и в 2016 году составила 53,6%. Существенно сократилась доля финансовой помощи бюджету Краснодарского края – на 16,2 п.п. за анализируемый период, и по итогам 2016 года составила 12,8%. Также сократилась доля безвозмездных поступлений по Волгоградской и Ростовской областях на 2,5 п.п. и на 5,6 п.п. соответственно. Удельный вес безвозмездных поступлений в бюджете Астраханской области увеличился на 4,2 п.п. и в 2016 году составил 23,0%.

Таким образом, можно констатировать, что регионы с высокими показателями налогового потенциала имеют достаточный уровень бюджетной обеспеченности и высокую долю собственных доходов в бюджете субъекта.

Сравним полученные количественные результаты методики, утвержденной постановлением Правительства РФ № 670 с фактической величиной налоговых поступлений бюджетов регионов, входящих в состав ЮФО (рисунок 1).

<sup>3</sup> Рассчитано на основе данных Федерального казначейства Российской Федерации: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

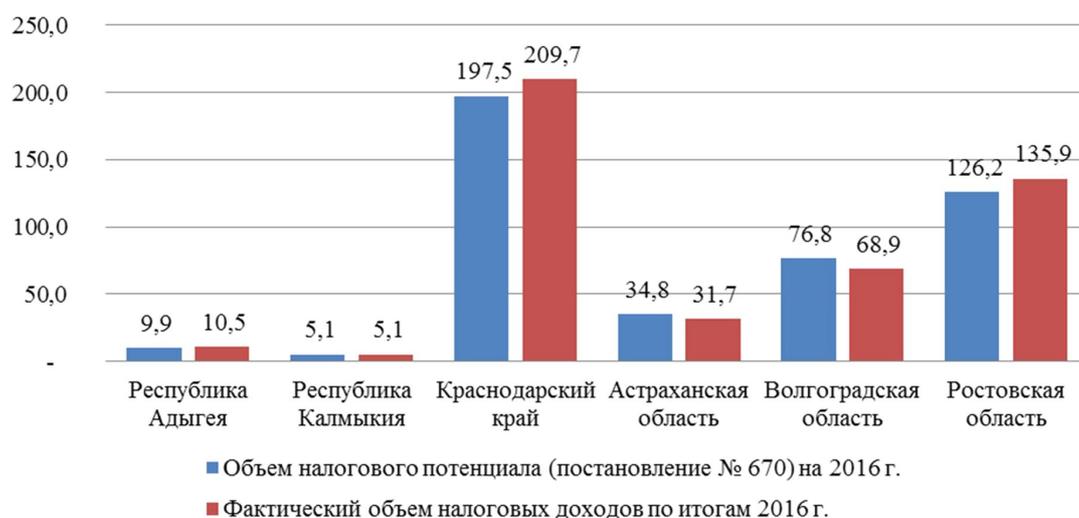


Рисунок 1 – Сравнение величины налогового потенциала, рассчитанного по методике, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации № 670 от 22 ноября 2004 г. с величиной фактически поступивших налоговых доходов субъектов ЮФО по итогам 2016 г<sup>4</sup>.

Анализ данных рисунка 1 показал, что:

- величина рассчитанного налогового потенциала по Волгоградской и Астраханской областях превышает фактически поступившие налоговые доходы на 7,9 и 3,1 млрд. руб. соответственно;
- налоговый потенциал Республики Калмыкия равен фактически поступившим налоговым платежам;
- налоговый потенциал Республики Адыгея, Краснодарского края и Ростовской области менее объема налоговых доходов данных субъектов;
- наиболее существенно превышение фактических налоговых доходов над объемом налогового потенциала отмечено в Краснодарском крае 6 на 12,2 млрд. руб., и в Ростовской области 6 на 9,7 млрд. руб.

Слишком завышенные прогнозные значения налогового потенциала приведут к росту налоговой нагрузки на предприятия и населения в целом, что отрицательным образом может сказаться на уровне экономического развития. Однако недооценка налоговых возможностей территорий приводит к недополучению возможных доходов и дополнительной финансовой нагрузки на федеральный бюджет, что и показал проведенный анализ.

Так как стимулирование развитых регионов путем предоставления им денежных средств из федерального бюджета в непростых экономических условиях и при дефиците федерального бюджета не является возможным, необходимо найти альтернативу.

Не менее действенным будет предоставление регионам с более высокими показателями налогового потенциала наибольшей самостоятельности при формировании и исполнении бюджета или закрепление за регионами части отчислений от федеральных налогов, которые в дальнейшем и так направляются на пополнение региональных бюджетов, только в форме безвозмездных поступлений, зачастую имеющих целевой характер.

Система стимулирования регионов в наращивании объемов налогового потенциал представлена на рисунке 2.

<sup>4</sup>Величина налогового потенциала, рассчитанная в соответствии с методикой, утвержденной постановлением Правительства РФ № 670 от 22 ноября 2004 г. определена на 2016 г.



Рисунок 2 – Методы стимулирования регионов по наращиванию величины налогового потенциала

Внедрение данных мероприятий не требует существенных затрат или дополнительного привлечения средств из федерального бюджета, в отличие от увеличения объема безвозмездных поступлений. Она скорее направлена на более эффективное перераспределение тех средств, которые и так направляются на финансирование регионов. Высокие показатели налогового потенциала говорят о качестве управления бюджетными средствами и эффективности бюджетно-налоговой политики, что снижает риск расточительства средств федерального бюджета.

Относительно эффективности системы налоговых льгот существуют противоречия на государственном уровне, и в части их, в Государственной Думе обсуждается вопрос целесообразности их отмены или ужесточения условий предоставления. Следовательно, за регионами, добившимися высоких показателей налогового потенциала, можно сохранить или даже увеличить данную преференцию.

Повышение доли федеральных налогов, поступающих в бюджет субъекта, можно реализовать посредством увеличения норматива зачисления акцизов. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории РФ, зачисляются в бюджеты субъектов РФ:

- в 2017 г. - по нормативу 61,7 %,

- в 2018 г. - по нормативу 57,4 %,

- в 2019 г. - по нормативу 60,2 %. Повышение данного норматива до 100% благоприятным образом скажется на росте собственных доходов региона. Увеличение доли собственных доходов региона благоприятным образом скажется на его долгосрочном развитии, так как стратегическое планирование будет более точным и корректным и будет опираться в большей части на собственные ресурсы [4].

Минфин Российской Федерации планирует в 2018-2020 гг. предоставлять бюджетные кредиты субъектам Российской Федерации при выполнении следующих условий [1]:

1) проведении политики снижения дефицита и уровня госдолга (опять же следует учитывать, если заимствования не предусмотрены для реализации долгосрочных инвестиционных программ);

2) реализации программы оздоровления региональных финансов, направленных на полную мобилизацию их доходного потенциала и повышение эффективности расходов;

3) соблюдения условий ранее предоставленных бюджетных кредитов.

Таким образом, можно сделать вывод, что существующие несовершенства в механизме распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности могут отрицательным образом сказаться на величине налогового потенциала более развитых регионов, имеющих высокий уровень собственных доходов, поскольку данные субъекты в соответствии с методикой, установленной постановлением Правительства № 670 не

нуждаются в существенном финансировании. Следовательно, необходимо предусмотреть систему стимулирующих мероприятий для регионов, добившихся наиболее высоких значений налогового потенциала.

Через показатель налогового потенциала органы федеральной и региональной власти могут отслеживать уровень развития региона; система льгот и выделение объема дотаций для регионов, добившихся наилучших результатов налогового потенциала, может стать эффективным стимулом для региональных властей по наращиванию налогового потенциала субъекта РФ и, как следствие, развитию его экономики.

### **Библиографический список**

1. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации / [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7.pdf>
2. Ермакова Ю.С. Взаимозависимость показателей налогового потенциала и уровня экономического развития региона // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 42 (324). С. 27-37.
3. Толстая О.В. Факторы формирования и развития налогового потенциала региона // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 12. С. 37-46.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 29.12.2014) // Справочно-правовая система Гарант.
5. Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» // Справочно-правовая система Гарант.

# СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

## Стимулирование повышения эффективности в современной системе тарифного регулирования услуг по распределению электрической энергии

Трегубова  
Екатерина Александровна

Кандидат экономических наук, ведущий эксперт Центра методологии и судебной экономической экспертизы Института экономики естественных монополий РАНХиГС

*Ekaterina A. Tregubova*

Candidate of Economic Sciences, the leading expert of the Centre for methodology and judicial economic examination of the Institute of Economics of Natural Monopolies of RANEPA

Темная  
Ольга Валерьевна

Директор Центра методологии и судебной экономической экспертизы Института экономики естественных монополий РАНХиГС

*Olga V. Temnaya*

Director of the Centre for methodology and judicial economic examination of the Institute of Economics of Natural Monopolies of RANEPA

Файн  
Борис Ильич

Директор Центра экономических исследований инфраструктурных отраслей Института экономики естественных монополий РАНХиГС

*Boris I. Fain*

Director of the Centre for economic research of infrastructure of the Institute of Economics of Natural Monopolies of RANEPA

УДК 33 (338.4)

## Incentive regulation of the tariffs in electricity services

В статье рассмотрены механизмы стимулирования повышения эффективности деятельности субъектов естественных монополий в электросетевом комплексе, применяемые в рамках тарифного регулирования. Классифицированы задачи стимулирующего тарифного регулирования. Выявлены отличительные особенности использования стимулирующих механизмов в ряде зарубежных стран и в Российской Федерации. Проанализированы методологические подходы использования в тарифном регулировании технологий бенчмаркинга. Представлены предложения по совершенствованию стимулирующего регулирования деятельности отечественных электросетевых компаний.

*Ключевые слова и словосочетания:* бенчмаркинг, передача электроэнергии, стимулирующее регулирование, тарифы, электрические сети, электроэнергетика, эталонные расходы.

The paper analyzes the mechanisms of stimulating the efficiency increase of the natural monopolies in the power grid facilities, which are applied for tariff regulation. The authors provide classification of objectives of tariff regulation enhancement, describe the stimulating mechanisms of tariff regulation in the Russian Federation and overseas, analyze approaches to use benchmarking in this sphere, make suggestions about improvement of stimulating regulation of the work of local power grid facilities.

*Keywords:* benchmarking, electricity transmission, incentive regulation, tariffs, power grid facilities, electric power industry, standard costs.

Ключевой тенденцией в мировой практике развития систем тарифного регулирования субъектов естественных монополий, в том числе в электросетевом комплексе, является усиление стимулирующей функции принимаемых тарифных решений. В настоящее время многие зарубежные системы регулирования тарифов на услуги по распределению электроэнергии основаны на концепции стимулирующего тарифного регулирования [1]. Данная концепция относится к основной задаче регулятора создания системы правил тарифного регулирования, формирующей стимулы для регулируемой организации к повышению эффективности.

Использование создаваемых механизмов стимулирования в зарубежной регуляторной практике направлено, главным образом, на решение трех задач повышения эффективности регулируемых компаний:

- 1) на повышение качества и надежности услуг по распределению электроэнергии;
- 2) на снижение потерь электрической энергии;
- 3) на повышение эффективности расходов организации по регулируемой деятельности.

Две первые задачи (*по повышению качества и надежности услуг по распределению электроэнергии и по снижению потерь*) решаются национальными регуляторами путем корректировки предельной тарифной выручки регулируемых компаний на величину стимулирующего параметра, определяемую на основании сравнения целевых и фактических показателей по качеству услуг и объемам потерь. В результате, при соблюдении целевых ограничений по числу и продолжительности перерывов в энергоснабжении, по объемам потерь электроэнергии в сети, регулируемой компании устанавливается дополнительное вознаграждение к предельной тарифной выручке. В противном случае предельная тарифная выручка компании уменьшается на величину штрафа.

Так, в Испании, в составе тарифной выручки регулируемых компаний учитывается стимулирующий компонент, определяемый как сумма двух составляющих: параметра, стимулирующего снижение потерь на передачу электрической энергии в году  $i$  ( $L_{i-1}$ ) и параметра, стимулирующего улучшение показателей качества передачи электрической энергии в год  $i$  ( $Q_{i-1}$ ).

Параметр, стимулирующий снижение потерь, определяется по формуле (1).

$$L_{t-1} = 0,8 \times p_{el} \times (l_{ind} - l_{t-1}) \times (e_{imp} + e_{gen}) \quad (1)$$

где  $p_{el}$  - средний тариф на электроэнергию в рассматриваемом году;

$L_{t-1}$  - фактические потери электрической энергии в сети, в % к отпуску;

$l_{ind}$  - целевой показатель потерь электрической энергии в сети, в % к отпуску;

$e_{imp}$  - объем электрической энергии, полученной из сети более высокого напряжения;

$e_{gen}$  - объем электроэнергии, отпущенный производителями, непосредственно присоединенными к распределительной сети регулируемой компании [2].

Параметр, стимулирующий улучшение показателей качества передачи электрической энергии  $Q_{i-1}$ , основан на двух индикаторах:

- на индикаторе, оценивающем продолжительность перерывов в энергоснабжении (SAIDI);
- на индикаторе, оценивающем частоту перерывов в энергоснабжении (SAIFI).

Значение данного стимулирующего параметра определяется по следующей формуле:

$$Q_{i-1} = c_{SAIDI} \times \sum_z [P_z \times \Delta SAIDI_z] + c_{SAIFI} \times \sum_z [C_z \times \Delta SAIFI_z] \quad (2)$$

где  $c_{SAIDI}$  - денежная оценка стимула SAIFI, 150 с€/перерыв в энергоснабжении;

$P_z$  - установленная мощность генерации в зоне  $z$ ;

$C_z$  - количество потребителей в зоне  $z$

$D$  - разница между целевым и фактическим значением индикатора в  $i-1$  году в зоне  $z$ .

Следует отметить, что вся территория обслуживания каждой распределительной компании Испании разделена на зоны, различающиеся составом обслуживаемых потребителей, для каждой из которых установлены индивидуальные значения индикаторов качества.

*Задача стимулирования повышения эффективности расходов* сводится к формированию механизмов заинтересованности у регулируемых компаний в оптимизации эксплуатируемого сетевого хозяйства и, соответственно, в экономии расходов на его обслуживание.

Эффективное решение данной задачи в современной регуляторной практике обеспечивается путем использования различных технологий бенчмаркинга: эконометрического метода, DEA-анализа, методов CFA,

TFP, PPI<sup>1</sup>.

Рассмотрим подробнее, каким образом формируются стимулы к повышению эффективности расходов для регулируемых электросетевых компаний Великобритании. Система тарифного регулирования деятельности по распределению электроэнергии в данной стране основана на эконометрическом методе бенчмаркинга затрат. Само понятие бенчмаркинга предполагает ориентацию на оптимальные по выборке рассматриваемых компаний показатели расходов (с точки зрения учитываемых определяющих факторов). Суть эконометрического метода бенчмаркинга состоит в формировании многофакторного уравнения регрессии, отражающего зависимость расходов регулируемых компаний от ряда определяющих факторов (переменных уравнения). Указанное уравнение строится на основании панельных данных за ряд лет по расходам компаний и значениям определяющих факторов. К числу факторов, определяющих расходы на распределение электроэнергии, относятся: объемы оказываемых потребителям услуг (объемы передачи, максимумы нагрузки обслуживаемых потребителей); производственно-технические характеристики объектов электросетевого хозяйства; показатели стоимости используемых ресурсов; показатели, характеризующие природно-климатические особенности и структуру потребителей обслуживаемых территорий (показатели внешней среды).

Коэффициенты при переменных уравнения регрессии отражают среднее по выборке изменение расходов при изменении значений переменных на 1 единицу. Соответственно, результаты аппроксимации по сформированному уравнению (модели) регрессии отражают расходы по каждой компании при среднем значении соотношения между расходами и влияющими факторами или при средней по выборке эффективности<sup>2</sup>.

Фактические расходы отдельных компаний будут либо больше, либо меньше результатов аппроксимации. В компаниях с уровнем эффективности выше среднего фактические расходы будут меньше результатов аппроксимации, в компаниях с уровнем эффективности ниже среднего, напротив, выше. Эталонные показатели расходов распределительных компаний на регулируемый период устанавливаются регулятором, как правило, на уровне результатов аппроксимации.

*Тарифное регулирование с использованием эконометрического метода бенчмаркинга в Великобритании позволяет формировать стимулы к повышению эффективности расходов как на этапе выбора факторов, учитываемых в модели, так и на этапе установления эталонных затрат.*

В частности, главным критерием отбора факторов для включения в регрессионную модель расходов электросетевых компаний является их влияние на эффективность работы компании, а не сильная корреляционная связь с результирующим показателем расходов. Так, при формировании уравнения многофакторной регрессии регулятором обязательно учитывается фактор объема оказываемых услуг [3]. Действительно, деятельность по распределению электрической энергии характеризуется большой долей условно-постоянных затрат и, следовательно, возможностями экономии расходов на масштабе. Учет фактора объема услуг при определении эталонных расходов будет стимулировать регулируемые компании к увеличению объемов передачи и подключению новых потребителей и, таким образом, к повышению эффективности в результате получения экономии на масштабе.

Также регулятором Великобритании в составе переменных уравнения регрессии учитывается показатель плотности нагрузки, характеризующий структуру и интенсивность потребления электроэнергии. Существуют различные варианты определения данного показателя: как отношение длины линий электропередачи к площади обслуживаемой территории; как отношение числа потребителей к площади обслуживаемой территории.

Включение данного показателя в состав переменных уравнения регрессии основано на результатах исследований, доказывающих, что при увеличении плотности нагрузки до определенного предела уменьшаются удельные затраты сетевых компаний на обслуживание одного потребителя. У распределительных компаний появляется возможность обслуживать большее количество потребителей с использованием существующего электросетевого оборудования. Уменьшение удельных затрат на распределение электроэнергии при увеличении плотности нагрузки до определенного предела в зарубежной литературе получило название «геометрического эффекта». Следует также отметить, что при очень высоком показателе плотности нагрузки (в крупных городах-мегаполисах),

---

<sup>1</sup> DEA (data envelopment analysis) – анализ функционирования среды.

SFA (stochastic frontier analysis) - анализ с использованием стохастических границ производственных возможностей.

TFP (total factor productivity) - индекс совокупной производительности факторов производства.

PPI (partial performance indicators) – индекс удельных показателей.

<sup>2</sup> Согласно одному из существующих определений (ISO 9000:2015) под эффективностью в широком смысле понимается соотношение между достигнутыми результатами и использованными ресурсами.

напротив, наблюдается увеличение удельных расходов на обслуживание потребителей – так называемый эффект урбанизации. Данное увеличение обусловлено дополнительными затратами при сооружении электросетевых объектов в местах расположения крупных транспортных магистралей, а также других инфраструктурных и жилых объектов.

При этом в составе уравнения регрессии регулятором не учитываются переменные, определяющие производственно-технические характеристики компании (в частности, показатели длины линий, мощности подстанций), отличающиеся тесной корреляционной связью с показателем операционных расходов. Данный подход основан на предположении, что учет производственно-технических показателей в уравнении расходов регулируемых компаний будет стимулировать регулируемые компании к чрезмерному увеличению масштабов электросетевого хозяйства и к снижению эффективности. Установление эталонных целевых расходов на основании результатов аппроксимации по сформированному уравнению регрессии также создает понятные стимулы для регулируемых компаний к повышению эффективности. Так, компании с эффективностью выше среднего значения получают в качестве стимулирующего вознаграждения дополнительную выручку, определяемую разницей между результатами аппроксимации и фактическими расходами. Компании с эффективностью ниже среднего (целевого) уровня заинтересованы в уменьшении расходов для обеспечения финансовой устойчивости. При этом каждая из компаний имеет ясное понимание основных факторов роста тарифной выручки.

Отечественная система тарифного регулирования предусматривает применение метода аналогов (регламентируется методическими указаниями, утвержденными Приказом ФСТ от 18.03.2015 г. № 421-э [4]) для оценки эффективного уровня расходов распределительных электросетевых компаний на регулируемый период. Данная методика устанавливает принадлежность каждой компании к одной из групп эффективности (всего выделяется 8 групп) по результатам расчета 3 типов удельных показателей и корректировки их с учетом климатических особенностей и индексов роста цен. Каждой группе эффективности соответствует своя величина индекса эффективности. Эффективный уровень расходов по каждой компании определяется на основании фактических расходов, сокращенных с учетом соответствующего компании индекса эффективности.

Таким образом, действующая методика предусматривает определение эталонного (эффективного) уровня расходов на основании фактических расходов с учетом обязательного их снижения для всех регулируемых компаний, безотносительно к их эффективности. Безусловно, существующая система стимулирует регулируемые компании к снижению расходов, но, исключительно, по принципу «кнута» - если не будет достигнуто снижение расходов на определенную величину, то компаниями будут получены убытки. Применяемый подход не способствует формированию у отечественных электросетевых компаний стимулов к долгосрочному устойчивому развитию. Любая достигнутая экономия в текущем периоде становится дополнительным фактором снижения тарифной выручки в последующих периодах. По мнению авторов статьи, для действенного стимулирования отечественных электросетевых компаний к повышению эффективности система тарифного регулирования должна предусматривать: определение эталонных расходов (эффективного уровня расходов) по каждой компании на основании прозрачной оценки существующего потенциала экономии расходов; определение эталонных расходов на основании факторов, влияющих на эффективность работы компаний (в первую очередь, объемов услуг); учет в предельной тарифной выручке «премии» для эффективных компаний, характеризующихся относительно низким уровнем расходов по отрасли для рассматриваемой группы влияющих факторов.

### **Библиографический список**

1. Золотова И.Ю., Минкова В.С., Карле В.А. Методы стимулирующего регулирования в электросетевом комплексе: европейский опыт // Мировая энергетика и геополитика проблемы и перспективы развития, 2016, №6, с. 76 – 85.

2. Cost Benchmarking in Energy Regulation in European Countries. Final Report // WIK-Consult, Bad Honnef, December 14, 2011, 42 p.

3. Total cost benchmarking at RIIО-ED1 – Phase 2 report – Volume 1 // A Report Prepared for OFGEM / Frontier Economics Ltd, London, 2013, pp. 15-84.

Приказ ФСТ России от 18.03.2015 N 421-э «Об утверждении Методических указаний по определению базового уровня операционных, подконтрольных расходов территориальных сетевых организаций, необходимых для осуществления регулируемой деятельности, и индекса эффективности операционных, подконтрольных расходов с применением метода сравнения аналогов и внесении изменений в приказы ФСТ России от 17.02.2012 № 98-э и от 30.03.2012 № 228-э/ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.04.2015.

## Содержание механизма управления системой профессиональных компетенций муниципальных служащих

**Солдаткин  
Андрей Александрович**

Кандидат экономических наук, доцент  
кафедры экономики и финансов  
Балаковского филиала РАНХиГС

**Andrey A. Soldatkin**

Candidate of Economic Sciences,  
Docent at Departament of Economic and  
Management of the Balakovo branch of  
RANEPA

e-mail: aasoldat@mail.ru

**Крахмалов  
Алексей Николаевич**

Кандидат экономических наук, доцент  
кафедры экономики и финансов  
Балаковского филиала РАНХиГС

**Alexey N. Krahmalo**

Candidate of Economic Sciences,  
Docent at Departament of Economic and  
Management of the Balakovo branch of  
RANEPA

e-mail: Krahmalo-honour@mail.ru

УДК 33 (338.4)

## Content of mechanism of management of municipal employees professional competencies system

В статье рассматривается содержание механизма управления системой профессиональных компетенций муниципальных служащих. Особое внимание уделяется анализу структуры механизма управления развитием системы профессиональных компетенций муниципальных служащих.

*Ключевые слова и словосочетания:* профессиональная компетенция, система, механизм, муниципальная служба, муниципальный служащий.

Content of mechanism of management of municipal employees' professional competencies system are considered in the article. Special attention is taken into consideration to the analysis of mechanism structure of municipal employees' professional competencies system.

*Keywords:* professional competence, system, mechanism, municipal service, municipal employee.

В сложном взаимодействии различных институтов системы публичной власти России местное самоуправление занимает особое место, так как построение правового государства и формирование гражданского общества невозможно без эффективно функционирующей муниципальной власти [1, с. 41]. Поэтому вопрос формирования корпуса высокопрофессиональных, специально подготовленных муниципальных служащих, способных эффективно решать вопросы местного значения, приобретает первостепенное значение. Для муниципальных служащих все более востребованным становится не общая образованность и опытность, а способность специалиста реализовывать профессионально-личностные качества в конкретной практической деятельности, то есть профессиональные компетенции [2, с. 59].

Возрастание роли компетентностного подхода в развитии муниципальных служащих обусловлено происходящими изменениями в профессиональных требованиях и обучении, в характере и содержании

управленческого труда муниципальных служащих. В условиях высокой динамики социально-профессиональных процессов трудовой деятельности муниципальных служащих все более востребованным становится не общая образованность и опытность, а способность специалиста реализовывать профессионально-личностные качества в конкретной практической деятельности – профессиональная компетенция. Глубокое исследование профессиональных компетенций муниципальных служащих необходимо для системного поиска резервов труда.

Компетентностный подход в развитии профессиональных компетенций муниципальных служащих становится образовательным стандартом в программах вузов по подготовке студентов, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих. Данный подход ориентирован на формирование у муниципальных служащих комплексной системы знаний, умений и навыков, т.е. системы профессиональных компетенций муниципальных служащих.

Понятие «профессиональная компетенция» является сравнительно новым в экономической литературе, в научном обороте оно стало рассматриваться как экономическая категория с начала 80-х годов XX в. Однако научные основы и фундамент к изучению отдельных свойств и компонентов профессиональных компетенций заложили в своих работах У. Петти, А. Смит, Д. Рикардо, К. Маркс, А. Маршалл – «производительные рабочие силы» [3, с. 72], «рабочая сила» [4, с. 178] в период, когда в обществе значительно усилился интерес к роли человеческого фактора во всех сферах его проявления.

В научной литературе встречается достаточно много трактовок дефиниции «профессиональная компетенция», поэтому в процессе исследования профессиональных компетенций как научной категории отечественными и зарубежными учеными высказывались различные точки зрения на определение ее сущности. Множество интерпретаций категории «система профессиональных компетенций», можно условно объединить в три научных подхода: ресурсный, факторный и компетентностный.

Сторонники ресурсного подхода (К.Л. Андреев, В.Б. Бычин и др.) рассматривают профессиональные компетенции в тесной связи с категорией трудовые ресурсы или попросту отождествляют с трудовыми ресурсами и их численностью.

Приверженцы факторного подхода (Б.М. Генкин, Р.П. Колосова, Г.Э. Слезингер и др.) профессиональные компетенции сводят к категории «трудовой потенциал» и рассматривают их как совокупность профессионально-личностных потенциальных способностей к труду и организационно-экономических условий производства.

Представители компетентностного научного направления (И.А. Зимняя, В.А. Медведев, А.В. Хуторской) отождествляют профессиональные компетенции с профессиональным потенциалом, который формируется на основе профессионально-квалификационных знаний, умений, навыков и личностных характеристик работников, приобретенных в течении жизни в соответствии с регламентированными функциональными требованиями должности.

А.В. Хуторской выделяет и рассматривает понятия «компетенция» и «компетентность». Он определяет компетентность как «владение, обладание человеком соответствующей компетенцией, включающей его личностное отношение к ней и предмету деятельности». Под компетенцией понимается «совокупность взаимосвязанных качеств (знаний, умений, навыков), задаваемых по отношению к определенному кругу предметов и процессов, необходимых, чтобы качественно и продуктивно действовать по отношению к ним» [5, с. 60]. Следовательно, под компетенцией муниципальных служащих понимается совокупность профессиональных качеств, предъявляемых служащему спецификой и содержанием его труда, а под компетентностью - опыт профессиональной деятельности в сфере муниципального управления, связанный с умелым использованием компетенций на практике.

Наиболее верной, по-нашему мнению, представляется позиция И.А. Зимней: «под компетентностью понимается актуальное, формируемое личностное качество как основы-вающаяся на знаниях, интеллектуально и личностно-обусловленная социально-профессиональная характеристика человека», что, в свою очередь, позволяет сделать вывод о том, что: «компетенции как некоторые внутренние, потенциальные, скрытые новообразования (знания, представления, программы (алгоритмы) действий, системы ценностей и отношений) выявляются в компетентностях человека» [6].

Данная разница в понятиях имеет существенное смысловое значение: компетенция муниципальных служащих в отличие от компетентности, как совокупность личностно-профессиональных характеристик служащих, имеет не реальный, то есть реализующийся в процессе трудовой деятельности, а скрытый, потенциальный характер [6].

Не отвергая значимости профессиональных способностей, знаний и навыков муниципальных служащих,

исследователи (О.Л. Белова, А.Я. Кибанов, В.Г. Коновалова, Е.А. Митрофанова) рассматривают их как поверхностные компетенции, которые достаточно легко поддаются развитию, и при наличии которых эффективность трудовой деятельности может быть не гарантирована [7, с. 9]. В качестве компетенций, гарантирующих эффективность деятельности муниципальных служащих, выступают такие личностные качества, как: мотивы, психофизиологические характеристики, установки и ценности личности служащего. Таким образом, компетенции муниципальных служащих включают намерение, с помощью которого мотив придает знаниям, умениям и навыкам действенный характер и позволяет работать на результат.

В соответствии с выше сказанным и глоссарием рынков труда, разработки стандартов образовательных и учебных планов Европейского фонда образования, под компетенциями муниципальных служащих следует понимать: «1) Способность делать что-либо хорошо или эффективно; 2) Соответствие требованиям, предъявляемым при устройстве на работу; 3) Способность выполнять особые трудовые функции» [8].

Необходимо различать понятия «компетенция» и «профессиональная компетенция» муниципальных служащих.

Профессионализм представляет собой степень овладения муниципальным служащим профессиональной деятельности, которая соответствует существующим в обществе стандартам и объективным требованиям [9, с. 26-44]. Следовательно, необходимой характеристикой профессионализма муниципальных служащих является наличие профессиональной системы требований к осуществляемой деятельности.

Соответствие деятельности некоторой системе регламентированных требований является сущностной характеристикой профессиональной деятельности муниципальных служащих [10, с. 11]. Профессиональные компетенции муниципальных служащих представляют собой способность выполнять работу в соответствии с должностными требованиями. Последние представляют собой задачи и стандарты их выполнения, принятые в органах местного самоуправления.

Исходя из выше изложенного под профессиональной компетенцией муниципальных служащих следует понимать обобщенную характеристику личности, определяющую ее намерение и способность применять специальные знания, умения и навыки, регламентированные требованиями занимаемой должности муниципальной службы для успешного выполнения профессиональных задач в области муниципального управления.

Особое значение в процессе развития и использования профессиональных компетенций муниципальных служащих приобретает система профессиональных компетенций, включающая в себя множество профессиональных компетенций. Число профессиональных компетенций может меняться в зависимости от уровня муниципальной должности, объема профессиональных полномочий и содержать различные личностные и профессиональные характеристики муниципальных служащих.

Система профессиональных компетенций муниципальных служащих включает в себя совокупность тесно связанных между собой профессиональных компетенций, образующих подсистемы профессиональных компетенций.

В соответствии с классификацией должностей муниципальной службы в Российской Федерации, реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации и квалификационными требованиями к знаниям, умениям, навыкам и личностным характеристикам муниципальных служащих система профессиональных компетенций муниципальных служащих включает в себя общую и специальную совокупность (подсистему) профессиональных компетенций.

Общие профессиональные компетенции муниципальных служащих определяются общими квалификационными требованиями к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей муниципальными служащими в органах местного самоуправления.

В зависимости от реестра и группы должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании и предъявляемых требований к их занятию можно выделить специальные профессиональные компетенции муниципальных служащих. К специальным профессиональным компетенциям муниципальных служащих относятся компетенции, индивидуально предъявляемые и содержащие основные стандарты поведения служащих в процессе профессиональной деятельности, регламентированные для конкретной муниципальной должности. Содержание специальных профессиональных компетенций позволяет выявить особенности в профессиональной служебной деятельности для отдельных должностей муниципальной службы.

В соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень

высшего образования - бакалавриат), утвержденного 10 декабря 2014 г. Министерством образования и науки Российской Федерации, муниципальный служащий должен обладать профессиональными компетенциями в определенных профессиональных сферах: организационно-управленческой, информационно-методической, коммуникативной, проектной, вспомогательно-технологической (исполнительской), организационно-регулирующей, исполнительно-распорядительной.

В связи с этим специальные профессиональные компетенции муниципальных служащих включают в себя совокупность организационно-управленческих, информационно-методических, коммуникативных, проектных, вспомогательно-технологических (исполнительских), организационно-регулирующих, исполнительно-распорядительных профессиональных компетенций.

С учетом выше сказанного под системой профессиональных компетенций муниципальных служащих следует понимать совокупность общих образовательных профессиональных и специальных организационно-управленческих, информационно-методических, коммуникативных, проектных, вспомогательно-технологических (исполнительских), организационно-регулирующих и исполнительно-распорядительных профессиональных компетенций, которые регламентируются нормативно-правовыми актами федеральных, региональных и муниципальных органов власти, определяющие способность муниципальных служащих к эффективной профессиональной деятельности для достижения целей муниципального управления.

Эффективность решения вопросов местного значения возможно только на основе управления системой профессиональных компетенций муниципальных служащих, наиболее полно характеризующейся свойствами: состоянием, развитием и эффективным использованием. Выделение свойств системы профессиональных компетенций позволяет:

- учесть совокупность факторов, оказывающих влияние на развитие системы профессиональных компетенций муниципальных служащих;
- определить систему критериев оценки развития и эффективного использования системы профессиональных компетенций;
- повысить эффективность управления процессом развития системы профессиональных компетенций муниципальных служащих.

Связи между свойствами состоянием, развитием и эффективным использованием системы профессиональных компетенций образуют механизм управления системой профессиональных компетенций муниципальных служащих, представленный на рисунке 1.



Рисунок 1 - Механизм управления системой профессиональных компетенций муниципальных служащих

Результативность труда муниципальных служащих характеризуется их личным вкладом в достижение основных целей органов местного самоуправления на основе определенного уровня профессиональных знаний, умений и навыков, которые являются показателями качества системы профессиональных компетенций муниципальных служащих.

Качество системы профессиональных компетенций отражает степень соответствия уровня профессиональных знаний и навыков основным целям деятельности органов местного самоуправления и определяется через состояние системы профессиональных компетенций муниципальных служащих, характеризующее значениями показателей оценки параметров профессиональных компетенций, зафиксированных на определенный момент времени.

Следовательно, состояние системы профессиональных компетенций муниципальных служащих представляет собой качество профессиональных компетенций, отражающее степень соответствия параметров профессиональных компетенций регламентированным квалификационным требованиям должностей муниципальной службы.

Если состояние системы профессиональных компетенций муниципальных служащих не соответствует решаемым задачам, то их необходимо развивать до соответствия регламентированным требованиям должностей муниципальной службы и осуществлять постоянный мониторинг.

Необходимость развития системы профессиональных компетенций муниципальных служащих обусловлена реформированием местного самоуправления и муниципальной службы в Российской Федерации, что привело к изменению целей, задач и полномочий органов местного самоуправления и повлияло на необходимость совершенствования системы переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.

Профессионализм и компетентность признается в законодательстве в качестве основного принципа муниципальной службы, что предполагает обязательное развитие системы профессиональных компетенций муниципальных служащих.

Развитие системы профессиональных компетенций муниципальных служащих связано с формированием и изменением состояния системы профессиональных компетенций, которое может носить прогрессивный характер, связанный с усложнением структуры знаний, повышением квалификации и мастерства муниципальных служащих, так и регрессивный, приводящий к устареванию знаний и снижению эффективности результатов труда.

Развитие системы профессиональных компетенций включает в себя самообразование и активную включенность муниципальных служащих в социальную практику, обеспечивающие необходимое условие роста профессионализма муниципальных служащих, обогащение их личностных качеств и эффективное использования системы профессиональных компетенций.

Результатом развития системы профессиональных компетенций муниципальных служащих будет формирование личности специалиста, обладающего высокой профессиональной квалификацией, личными и нравственными качествами, соответствующими требованиям, предъявляемым к замещению должностей муниципальной службы и выполнению профессиональных обязанностей муниципальными служащими для достижения целей органов местного самоуправления.

Таким образом, под развитием системы профессиональных компетенций следует понимать управляемый процесс, направленный на изменение показателей состояния системы профессиональных компетенций в соответствии с регламентированными квалификационными требованиями должностей муниципальной службы для достижения целей органов местного самоуправления.

Особую роль при достижении целей муниципального управления и удовлетворении потребностей местного населения играет состояние и уровень подготовки муниципальных служащих, который определяет результативность и эффективность их труда. Следовательно, состояние и развитие системы профессиональных компетенций муниципальных служащих будут выступать предпосылками и факторами эффективного использования системы профессиональных компетенций.

Эффективное использование системы профессиональных компетенций муниципальных служащих является составной частью механизма управления системой профессиональных компетенций муниципальных служащих, которое определяет содержание процесса развития системы профессиональных компетенций. Выступая составной частью единого механизма управления системой профессиональных компетенций муниципальных служащих, использование профессиональных компетенций определяет содержание процесса развития системы профессиональных компетенций и также зависит от внешних и внутренних факторов, определяющих эффективность данного процесса.

Обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования, способствующего созданию необходимых условий существования и развития человека, требует определенного расходования ограниченных:

- муниципальных материальных;
- трудовых;
- финансовых;

- инвестиционных и других ресурсов. Экономичность затрат и расходования муниципальных ресурсов выступает одним из ключевых параметров эффективности труда муниципальных служащих. Система профессиональных компетенций муниципальных служащих должна использоваться таким образом, чтобы полномочия органов местного самоуправления были реализованы по возможности наиболее эффективно, то есть эффективность по времени, затраченным материальным ресурсам и последствиям для населения, проживающего на территории муниципального образования. Эффективность использования системы профессиональных компетенций муниципальных служащих будет определяться конечными результатами профессиональной деятельности через систему косвенных показателей, например развития соответствующей территории муниципального образования, уровня и качества жизни населения, потому что они представляют собой основные индикаторы оценки деятельности всей системы муниципального управления [11, с. 115].

Следовательно, эффективное использование системы профессиональных компетенций представляет собой основной инструмент достижения главной цели деятельности органов местного самоуправления, связанной с обеспечением необходимого уровня социально-экономического развития местной территории и роста качества жизни населения, и способствует совершенствованию развития профессиональных компетенций.

Подводя итог выше сказанному, необходимо заключить, что эффективное использование системы профессиональных компетенций муниципальных служащих представляет собой соответствие уровня состояния и развития профессиональных компетенций установленным квалификационным требованиям должностей муниципальной службы, обеспечивающее достижение целей комплексного социально-экономического развития муниципального образования и повышение уровня и качества жизни населения.

Таким образом, основной вывод, вытекающий из проведенного исследования, заключается в том, что система профессиональных компетенций муниципальных служащих включает в себя общие и специальные профессиональные компетенции, что позволяет использовать систему профессиональных компетенций муниципальных служащих в кадровой работе, включая оценку профессионализма муниципальных служащих и разработку целевых программ по развитию общих и специальных профессиональных компетенций муниципальных служащих. Эффективность решения вопросов местного значения возможно только на основе управления системой профессиональных компетенций муниципальных служащих, наиболее полно характеризующейся свойствами: состоянием, развитием и эффективным использованием.

### Библиографический список

1. Остапец О.Г. Юридический анализ особенностей правового статуса главы муниципального образования в контексте российского законодательства // Вестник Воронежского государственного университета, 2017. № 3 (30).
2. Крахмалов А.Н. Содержание и противоречия механизма управления развитием системы профессиональных компетенций муниципальных служащих в Российской Федерации // Актуальные проблемы современности: наука и общества, 2014. № 1.
3. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Соцэкгиз, 1962.
4. Маркс К. Капитал // Полн. собр. соч. 2-е изд. Т.23.
5. Хуторской А.В. Ключевые компетенции как компонент личностно-ориентированного образования // Народное образование, 2003. № 2.
6. Зимняя И.Л. Ключевые компетенции - новая парадигма результата образования // Высшее образование сегодня, 2003. - № 5.
7. Митрофанова Е.А., Коновалова В.Г., Белова О.Л. Управление персоналом: теория и практика. Компетентностный подход в управлении персоналом: учебно-практическое пособие/ под ред. А.Я. Кибанова. - Москва: Проспект, 2012.
8. Генкин Б.М. Экономика и социология труда: Учебник для вузов. – 6-е изд., доп. – М.: Норма, 2006.

9. Дмитренко Г. А., Е. А. Шарапатова, Т. М. Максименко. Мотивация и оценка персонала: Учеб. пособие. - К.: МАУП, 2002.
10. Оценка и профессиональное развитие государственных служащих: монография \ под общ. Ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2009.
11. Крахмалов А.Н. Оценка эффективности труда муниципальных служащих // Вестник ПАГС, 2013. - № 1.

## Развитие когнитивной рефлексии и ее роль в профессиональном становлении студентов педагогического вуза

Гончарова  
Наталья Васильевна

Старший преподаватель кафедры историко-филологических дисциплин, социальный педагог филиала Ставропольского государственного педагогического института в г. Железноводске

*Natalia V. Goncharova*

Senior Chief Lecturer at the Department of Historical and Philological Subjects, Social Educator of Stavropol State Pedagogical Institute (Zheleznovodsk branch)

e-mail: Natali1977.ru@yandex.ru

УДК 378

## The development of cognitive reflection and its role in professional formation of pedagogical higher school students

Когнитивная рефлексия способствует осознанию своего профессионального взросления; является основной составляющей профессионального самоопределения студентов и педагогов.

*Ключевые слова и словосочетания:* рефлексия, когнитивная рефлексия, обучение, мышление, сознание.

Cognitive reflection enhances professional growth and professional identity of the students and educators.

*Keywords:* reflection, cognitive reflection, learning, thinking, consciousness.

В настоящее время обучение в педагогическом институте ориентировано на формирование у студентов прочных научно-предметных знаний через вербальную передачу информации; много внимания уделяется содержанию профессиональной деятельности и реальным практическим отношениям студента с субъектами будущей педагогической деятельности.

В системе высшего профессионального образования профориентационные задачи, как правило, решаются при поступлении абитуриентов как обоснование выбора вуза и направления обучения, а также при окончании обучения, когда перед выпускником стоит проблема выбора будущего места работы. Отсутствие внутренней мотивации и ценностных установок в будущей профессиональной деятельности характеризует низкий уровень развития профессионального самоопределения студентов.

В современных энциклопедиях рефлексия определяется как «форма теоретической деятельности общественно-развитого человека, направленная на осмысление всех своих собственных действий и их законов; деятельность самопознания, раскрывающая специфику духовного мира человека», или как «осмысление чего-либо при помощи изучения и сравнения; в узком смысле - новый поворот духа после совершения познавательного акта к «я» (к центру акта) и его микрокосму, благодаря чему становится возможным присвоение познанного» [3].

Г.П. Щедровицкий в своей теории рассматривают рефлексиию как процесс в мышлении и деятельности

и создает ее собственную модель. В работе «Коммуникация, деятельность, рефлексия» Г.П. Щедровицкий пишет о том, что «рефлексия является важным моментом в механизмах развития деятельности, от которой зависят все без исключения организованности деятельности, в том числе, смысл текстов и значение отдельных знаков и выражений» [3]. Сказав, что рефлексия принадлежит деятельности, я тем самым подражаю «протаскивать» ее представление через все основные категории, характеризующие деятельность. А один из основных принципов концепции и теории деятельности - это принцип множественности существования всякого образования в деятельности [3].

Рефлексия рассматривается в контексте деятельности и с точки зрения средств теории деятельности. Важным представляются следующие аспекты:

1) рефлексия как процесс и особая структура в деятельности;

2) рефлексия как принцип развертывания схем деятельности. При этом деятельностное описание позволяет выделить рефлексивные действия и операции, а также конструировать средства и техники (способы использования средств) их практикования.

Проблематика рефлексии, педагогических способностей и их взаимосвязи является в современной психолого-педагогической науке одной из актуальных, и поэтому требует глубокого осмысления и развития.

В Ставропольском государственном педагогическом институте проведена комплексная психодиагностика будущих педагогов по таким параметрам, как рефлексия и ее компоненты:

- рефлексия мышления;
- рефлексия поведения;
- рефлексия деятельности.

Полученные результаты рефлексии на констатирующем этапе исследования позволяют сделать вывод о преимущественно низком уровне развития данного параметра (совокупное значение в экспериментальной группе – 8,84 балла, в контрольной группе – 8,67 баллов). Полученные данные обусловлены тем, что положительное влияние рефлексии вырабатывается при ее систематическом включении в деятельность определенного рода, и естественным образом она не может возникнуть при несоблюдении вышеописанного условия. Для разных компонентов рефлексии требуются различные условия формирования. Равномерность развития рефлексия мышления, поведения, деятельности может обеспечить только целенаправленность.

Рассматривая симметрию диапазона полученных значений, стоит отметить ее нелинейный, дисгармоничный характер. Это связано с тем, что:

- во-первых, нижний диапазон значений масштабнее верхнего;
- во-вторых, сегменты на разных уровнях диапазона различны по плотности;
- в-третьих, динамика изменений различных сегментов не связана математической последовательностью.

Анализ результатов комплексной психодиагностики когнитивного кластера (мышление, воображение, креативность, внимание) в обеих группах испытуемых показывает преимущественно высокие показатели на фоне узости диапазона значений. При этом данный фрагмент массива характеризуется простой симметрией, с границами коэффициента коррекции равными 0,69. Данные показатели являются весьма распространенными для похожих выборок (Колганов, Янковский, Лукьянова). Внимание и мышление, по своей природе могут развиваться стихийно с высокой динамикой (до определенного уровня), без целенаправленности, но в ходе прохождения через определенные проблемные ситуации обладают высоким динамизмом и не требуют специфических условий для развития. Стоит отметить, что для данных параметров развитие до границ диапазона значений «очень высокий» в рамках стихийного развития хоть и возможно, но с резким падением динамики изменений. Это связано с тем, что на высоких уровнях сформированности мышление нуждается в развитой рефлексии для сохранения значимой динамики изменений (Мракс), а внимание характеризуется обратно пропорциональной зависимостью между уровнем развития и его динамикой в рамках стихийного развития (Ильин) [1].

Учитывая вышеописанные особенности, организация косвенного развития данных параметров в рамках традиционного обучения не представляет трудности, чем и объясняются высокие показатели и существенная динамика изменений данных характеристик в обеих группах.

Воображение и креативность во многом имеют похожую природу, связанную с дивергентными, не дискретными когнитивными проявлениями (Гилфорд, Джонсон, Торренс, Богоявленская) и развиваются преимущественно стихийно, в специфических условиях. Однако в рамках традиционного обучения такие условия, как правило, не реализуются. Факторы, влияющие на мышление и внимание, и факторы, влияющие на воображение и креативность, различны. Реализация равномерного развития всех заявленных параметров

в рамках образовательного процесса труднодостижима.

В представленном массиве данных наблюдается простая симметрия и узкий диапазон значений, что обосновывается спецификой формирования параметров, которая выражается общей закономерностью. Эта закономерность выражается в том, что по мере приближения к высшим границам значений, динамика изменений уменьшается, и требуются особые условия, соблюдение которых позволяет динамике изменений быть значимой. Одним из таких условий является развитие рефлексии [3], так как рефлексия как качество психики обеспечивает обратную связь между когнитивными структурами, значимо влияет на обучаемость, воспроизводство оптимальных результатов деятельности и, что наиболее значимо, эффективность и результативность когнитивных проявлений [2].

Данное обстоятельство делает рефлексию крайне значимой для когнитивной сферы личности, так как только ее сформированность и приемлемый уровень развития обеспечивает достижение наиболее высоких границ диапазона значений компонентами когнитивного кластера, которые представлены в данном исследовании. Первостепенная значимость когнитивных проявлений для педагогической деятельности (Сластенин, Эльконин, Давыдов) делает рефлексию важнейшим качеством профессионального становления педагога.

Рефлексия является проявлением высокого уровня развития мыслительных процессов, позволяет человеку сознательно регулировать, контролировать свое мышление как с точки зрения его содержания, так и его средств, есть фактор продуктивности мыслительной деятельности; также рефлексия помогает найти ход решения задачи другого человека, осмыслить его, «снять» содержание, а в случае необходимости, внести необходимую коррекцию или стимулировать новое направление решения.

В личностной сфере студента рефлексия охватывает как коммуникативные процессы, так и процессы самоосмысления, самосознания; рефлексия выступает гарантом позитивных межличностных контактов, определяя такие партнерские личностные качества, как проницательность, отзывчивость, терпимость, безоценочное принятие и понимание другого человека, обеспечивает взаимопонимание и согласованность действий партнеров в условиях совместной деятельности, кооперации. Рефлексия - способность человека к самоанализу, самоосмыслению и переосмыслению стимулирует процессы самосознания, обогащает «Я-концепцию» человека, является важнейшим фактором личностного самосовершенствования.

### **Библиографический список**

1. Ильин Е.П. Психология творчества, креативности, одаренности. – СПб.: Питер, 2009. – 434 с.
2. Пономарев Я.А. Психология творчества. – М.: Наука, 1976. – 304 с.
3. Щедровицкий, Г. Педагогика и логика / Г. Щедровицкий, В. Розин, Н. Алексеев, Н. Непомнящая. – М.: Касталь, 1993. – 290 с.

## Реализация навыков XXI века в российской лингводидактике

Прудникова  
Надежда Николаевна

Кандидат педагогических наук,  
доцент кафедры государственного и  
муниципального управления  
(Высшая школа государственного  
управления) Балаковского филиала  
РАНХиГС, доцент

Nadezhda N. Prudnikova

Candidate of Pedagogical Sciences,  
Associate Professor at the  
Department of Public Administration  
(Higher school of public  
administration) of Balakovo branch of  
RANEPA, Docent

e-mail: nadkap1@yandex.ru

УДК 372.881.111.1

### EFL and esp teaching according to ATC 21S model in the RF

В статье представлен обзор сильных и слабых сторон американской модели навыков XXI века применительно к преподаванию иноязычных дисциплин в РФ, рассмотрены форматы организации иноязычных занятий, представлены цели и результаты обучения, а также требования к преподавательскому корпусу.

*Ключевые слова и словосочетания:* навыки XXI века, реконцептуализация преподавания иноязычных дисциплин, мультимодальная коммуникативная компетенция, требования к преподавательскому корпусу.

The author of the paper examines the implementation of the ATC 21S model in the RF, describes the formats of the EFL and ESP classes, and reveals goals and objectives of the EFL instruction and the requirements to the EFL lecturers.

*Keywords:* ATC 21S model, reconceptualization of the EFL classroom in the RF, multimodal communicative competence, requirements to the EFL lecturers.

Навыки XXI века, этапы их приобретения и оценка сформированности рассматривались многими западными учеными. Х.А. Ямит, Б. Ледвард и Д. Хирата, М. Пренски, П. Гриффин [1] и другие в той или иной мере исследовали эту тему.

На сегодняшний день очевидно что преподавание иноязычных дисциплин происходит в несколько ином ключе, чем это было в предшествующий период развития лингводидактики.

Сегодня понимание грамотности шире, чем в предыдущем столетии. Грамотность не воспринимается как унифицированное понятие, а представляется комплексным феноменом, охватывающим такие аспекты, как технологии, мультимедийные возможности, межличностные отношения, культурный фон. Современная грамотность приближается к определенному набору компетенций как общекультурных, так и профессиональных.

Формат и цели организации занятий по иностранному языку тоже радикально меняются. Теоретические установки требуют от иноязычного занятия соответствующего пространства, интегрирующего различные модальности порождения смысла, а именно: текстовые, аудио, видео представления учебного материала, надлежащую обстановку и поведение участников.

Наиболее общая трактовка навыков XXI века представляется как владение понятийным аппаратом,

конкретными знаниями, умениями, компетенциями, помогающими добиваться успеха в жизни и профессии.

Навыки группируются по четырем категориям:

1) цифровая грамотность (знание науки и технологии; умение получать, анализировать, оформлять, а также визуализировать информацию; культурная осведомленность);

2) инновационное мышление (адаптивность, реактивность, самоорганизация, любопытство, творческий потенциал, способность рисковать, упорядоченное мышление, аналитические способности);

3) эффективная коммуникация (командообразование и лидерство в группе, работа в сотрудничестве, навыки межличностного общения, социальная и гражданская ответственность, интерактивность, то есть обучение и работа через взаимное развитие);

4) высокая продуктивность (умение расставлять приоритеты, программно-целевое планирование и управление, эффективное использование ресурсов, способность создавать надлежащий качественный продукт своего труда).

Модель формирования навыков XXI века (см. Таблицу 1) была детально проработана Шерил Лемке, North Central Regional Educational Laboratory и Metiri Group.

Компетенции	Способ мышления	Способ работы	Рабочие инструменты	Экзистенциальные навыки
Универсальные навыки	Креативность и новаторство, критическое мышление, решение проблем, принятие решений, умение учиться, метакогниция	Коммуникация, сотрудничество и командообразование	Информационная грамотность, исследование источников, свидетельств, версий, ИКТ грамотность	Гражданственность, космополитизм, построение жизни и карьеры, личная и социальная ответственность, культурная осведомленность и межкультурная компетенция

Таблица 1 Модель формирования навыков XXI века по системе ATC21S  
(The Assessment and Teaching of the 21-st Century Skills)

Модель подвергалась критике Джоанной Вин [2], Э.Д. Хиршем [3], Дианой Равитч [4] и другими исследователями.

Согласно убеждениям Д. Вин, потребность в формировании навыков XXI века обусловлена не ходом перемен, а масштабом внедрения современных технологий, которые непосредственно воздействуют как на личную жизнь, так и на рабочее окружение людей. Человеку приходится развивать новые способности и принимать беспрецедентные варианты по организации занятости, чтобы выжить в современном мире.

Российская действительность доказала релевантность подобных утверждений, потому что формат самозанятости, фрилансинг, прекарнизация, трудовая миграция стали современной реальностью практически в любой сфере деятельности.

По мнению профессора Э.Д. Хирша, акцентуация навыков уводит преподавателей от главной задачи – углубленного изучения предметов, то есть формирования знаниевого компонента любой компетенции. Хирш настаивает на симбиотической связке когнитивного и процессуального компонентов компетенции, поскольку именно знания помогают трансформировать разнообразные умения в навыки критического мышления. На таком постулате он выстраивает концепцию лингвокультурной грамотности, которая делает людей хозяевами стандартного инструмента познания и коммуникации.

Аналогично утверждает доктор лингвистики Диана Равитч [4], что хорошо образованные люди самостоятельно черпают знания как из собственного опыта, так и из знаний других людей, следовательно, когнитивный компонент, безусловно, определяет все остальные составляющие компетенции.

В нашей стране модель навыков XXI века стала применяться в педагогике гораздо позже и медленнее, но актуальность ее на сегодняшний день бесспорна. Цифровая грамотность, инновационное мышление, эффективная коммуникация и высокая продуктивность применимы к любой сфере обучения и труда.

Подобные исследования повлияли и на эволюцию методов преподавания иностранного языка в России. Весь набор существующих в арсенале лингводидактики методов варьируется в зависимости от варианта дифференциации учебных групп (учитываются возрастные, психологические, гендерные особенности, способ познания через экстраверсию либо интроверсию, а также общекультурные, профессионально-ориентированные, краткосрочные либо долгосрочные цели, задачи, проекты). Преподаватели подбирают методику, зная, что универсального метода просто не существует.

Кумаравадивелу [5, с. 27] идентифицирует сложившуюся ситуацию как «условия постметода» и предлагает преподавателям адаптировать собственный лингводидактический подход к местным контекстуальным факторам, одновременно ориентируясь на макростратегии преподавания (построение собственной теории и практики под конкретные задачи).

Реконцептуализация преподавания иностранного языка (наиболее актуально это именно для преподавания английского) не ставит во главу угла грамматику и механическое запоминание, язык представляется средством организации общения с другими странами и культурами. Соответственно, центром педагогической системы становится обучающийся, а преподавание проявляется в сотрудничестве и опирается на достижения новейших технологий.

Модель навыков XXI века, внедряемая в преподавание иностранных языков, подразумевает формирование мультимодальной коммуникативной компетенции [1, с. 203] (знание и применение языка в формате видео, аудио, невербальной коммуникации, соответствующих ситуации параметров организации пространства, включая компьютерно-опосредованное общение).

Занятия по иностранному языку должны включать осознанную стимулирующую интеллектуальное развитие деятельность, а также практику и проектную работу. Такая организация позволит обучающимся не только артикулировать собственные идеи устно, выражать их письменно либо представлять невербально, но и понимать сложные планы, использовать многообразие медийных и технологических средств, строить суждения, принимать решения, творчески сотрудничая с другими участниками процесса обучения.

Подобный формат работы развивает гибкость, релевантность потребностям, адаптивность, инновационность занятий, а также привносит в профессию педагога ощущение глобальной значимости и востребованности труда, способствуя ускоренной внутренней мотивации.

Современные преподаватели должны обладать целым комплексом профессиональных качеств, обеспечивающих плодотворность работы.

Самыми важными профессиональными характеристиками мы считаем следующие свойства:

1) системность мышления;

1) учет интересов потенциальных работодателей, обучающихся (обширные связи с общественностью, способность к анализу конъюнктуры рынка труда);

2) правильная расшивка компетенции (теоретическая и лингводидактическая грамотность);

3) поэтапное и интенсивное планирование учебного материала (предметная компетентность преподавателей);

4) способность к саморазвитию (самоорганизация и умение работать в режиме многозадачности);

5) высокий уровень иноязычной компетенции (идеальный для преподавания как базовых, так и профильных дисциплин билингвизм и мультикультурность);

6) информационная компетентность, мобильность и гибкость реагирования на технологические новинки.

Педагогическая парадигма в настоящий момент переживает трансформацию теоретического континуума: от инструктивности через конструктивизм к социальному конструктивизму [6, с. 155]. На практике трансформация выражена в следующей смене моделей:

1) обучение, сосредоточенное на преподавателе (педагог в центре системы обучения);

2) интерактивное обучение формата «преподаватель-студент»;

3) обоюдно развивающее сотрудничество «студент-студент-преподаватель», когда роль педагога расширяется как «направляющий фасилитатор» (куратор, советчик, эксперт, облегчающий выполнение задачи или проекта).

Современный мир развивается столь стремительно, что требует создания совершенно новых компетенций и профессий, которые находятся на стыке нескольких сфер знаний. Агентство стратегических инициатив и Московская школа управления Сколково представила «Атлас новых профессий», включающий 140 новых профессий в 19 областях, в том числе в образовании – десять. Среди будущих профессий в образовании: модератор, тьютор, организатор проектного обучения, координатор образовательной онлайн-платформы,

игромастер, игропедагог и другие [7, с. 32].

Наиболее отчетливо все перечисленные форматы работы, а также вызовы, стоящие перед педагогами, проявляются в преподавании иноязычных дисциплин, необходимость которых обозначена требованием времени. Сущность инновационной деятельности вузов заключается в процессе воспроизводства высококвалифицированных кадров для инновационной экономики [8, с. 17]. Такая деятельность под силу образовательной организации лишь при внедрении новых элементов, характеристик и свойств, отвечающих требованиям информационного общества.

#### **Библиографический список**

1. Yamith Jose Fandino 21-st Century Skills and the English Classroom: a Call for More Awareness in Columbia // *Gist Education and Learnin Research Journal* ISSN 1692-5777. № 7, November 2013. Pp. 190-208.
2. Wyn, Johanne *Touching the Future: Building Skills for Life and Work*. Australian Council for Educational Research. 2009. 60 p.
3. Hirsch, E.D. *The knowledge deficit. Closing the shocking education gap for American Children*. New York: Houghton-Mifflin Harcourt. 2006. 192 p.
4. Ravitch, Diane *21-st Century Skills: an Old Familiar Song*. Washington, DC: Common core. Retrieved from [http://www.commoncore.org/\\_docs/diane.pdf](http://www.commoncore.org/_docs/diane.pdf)
5. Kumaravadivelu, B. *The postmethod condition: Emerging strategies for second/foreign language teaching*. *TESOL Quarterly*, 28(1). 1994. Pp. 27-48.
6. *Education in one world: Perspectives from different nations* / Shotte, Gertrude *Rethinking pedagogy: English language teaching approaches* BCES Conference books Vol. 11. 2013. Pp. 151-157.
7. Озеров А.А., Тюриков А.Г., Черницкая А.Л. *Управление образованием: инновации и модернизация // Инновации в образовании*. 2015. №12. С. 23-34.
8. Даньшина В.В., Кхеян М.Г., Шуваев М.А. *Теоретические аспекты инновационного развития высшего учебного заведения // Экономика образования*. 2015. №3 (88). С. 12-20.

## Организационная культура Э. Шейна через призму этико-философской системы Конфуция

Дубровская  
Светлана Владимировна

Кандидат политических наук,  
доцент кафедры политических наук  
юридического факультета  
Национального исследовательского  
Саратовского государственного  
университета имени  
Н.Г. Чернышевского

**Svetlana V. Dubrovskaya**

Candidate of Political Sciences,  
Associate Professor at the  
Department of Political Science of Law  
Faculty of the National Research  
Saratov State University named after  
N.G. Chernyshevsky

e-mail: Dubrik80@mail.ru

Фахрутдинова  
Эльмира Рустамовна

Кандидат философских наук,  
ассистент кафедры философии,  
гуманитарных наук и психологии  
Саратовского государственного  
медицинского университета имени  
В.И. Разумовского Минздрава  
России

**Elmira R. Fahrutdinova**

Candidate of Philosophical Sciences,  
Assistant at the Department of  
Philosophy, Humanities and  
Psychology of Saratov Medical  
University named after  
V.I. Razumovsky

e-mail: elmirafah@yandex.ru

УДК 174.4

## Development of cognitive skills of the students during the education process

Организационная культура Э.Шейна отражает  
вневременное значение этико-философской системы  
Конфуция. Сейчас, когда мир испытывает нехватку  
моральных, нравственных, культурных, социальных и иных  
столпов, данная проблема является весьма востребованной.

*Ключевые слова и словосочетания:* организационная  
культура, этика, Конфуций, артефакты, социальные связи.

The organizational culture of E. Shane proves the  
significance of the ethico-cultural system of Confucius. The  
current situation of deficit of moral, ethical, cultural and social  
guidelines makes this issue topical.

*Keywords:* organizational culture, ethics, Confucius, artifacts,  
social connections.

Неоспорим тот факт, что культура сопровождает человечество во всех проявлениях его деятельности и этот процесс также естественен, как и процесс социального развития и биологической эволюции видов. Интерес к проблемам культуры, ее проявлениям, выражениям, трансформации пронизывает всё научное сообщество. Все народы осознавали существующие между ними различия традиций, языка и представлений, но даже такой образованный народ, как современные Аристотелю греки, не знали слова, эквивалентного нашему термину «культура». Термин этот был заимствован основоположником английской антропологии Э.Б. Тайлором у немецких историков культуры.

В саму Европу он пришел из латинского (*cultura* – возделывание, воспитание, развитие, почитание). В самом широком смысле культура есть то, что создано человеком, это вся совокупность продуктов человеческой деятельности, форм социально-политической организации общества, духовных процессов, состояний человека и видов его деятельности. Культуру можно определить как уровень развития человека и общества, отраженный в созданных ими материальных и духовных ценностях, а также сам процесс творческой деятельности людей. Стоит отметить, что наиболее распространенным является подход к «культуре» как общественному явлению.

В настоящее время имеет место широкий спектр подходов к пониманию «культуры», ее внутреннему содержанию. Так, с точки зрения *реалистического* подхода, культура рассматривается как атрибут социального поведения, выраженного в социальных институтах, традициях, привычках, нравах. Здесь культура – это «социальное наследие», охватывающее как материальные артефакты, так и нематериальные (идеи, обычаи, институты), сумма всех исторических достижений человеческой общественной жизни. Этих взглядов придерживались Э. Тайлор, а позже Р. Бенедикт, Ф. Боас, Б. Малиновский [1].

Второй наиболее востребованный в науке второй половины XX века подход к трактовке культуры – *материалистический*. Материальные факторы – фундамент, культура – надстройка. Сторонники этого подхода недооценивают роль человека, представляющего собой не просто носителя и ретранслятора культуры, но и активного агента, самоопределяющегося в культуре и изменяющего ее. Яркими сторонниками данного подхода являются К. Маркс, Ф. Энгельс, В. Ленин.

С нашей точки зрения, наиболее ярким подходом к пониманию культуры является ее трактовка в рамках *функционального* подхода. Функционалисты, критикуя названные выше подходы, указывают, что для элемента культуры вообще несущественно то, что он передается. Продукты культуры, если они отделяются от их носителей и от культурного процесса, становятся абстракциями, не более чем символическими проявлениями культурной жизни. С точки зрения функционалистов, природа или сущность артефакта связана с его функцией в данной культуре. И если функция какого-либо объекта претерпела изменение, то и объект этот уже другой, даже если форма его осталась прежней. Функционалисты подчеркивают роль индивида в модификации и приращении культурного наследия. Многочисленные изменения культуры, получающие общественное признание, – это результат индивидуальных инициатив. То есть, люди не только наследуют культуру, но оказывают на нее обратное воздействие [2].

Интерес представляет *педагогический* подход, который рассматривает культуру в особом аспекте. Педагог и просветитель Ж.Ж. Руссо одним из первых осознал могущество культуры, ее возможность особым образом влиять на формирование человека, придавать каждой эпохе собственное лицо. Он считал, что культура предлагает манеры и этикет, скрывая сущность характеров, в ней исчезает легкость понимания между людьми: вежливость требует, благопристойность приказывает; при таком постоянном принуждении люди теряют естественное разнообразие; для того, чтобы узнать сущность человека, требуются необычные обстоятельства [3].

О чем же говорит многообразие трактовок и подходов к термину «культура»? О том, что культура имеет огромное количество трактовок и концепций, суждений, мнений и значений. Объединяет всё то, что культура – это всегда результат деятельности людей. При этом ядром культуры являются общечеловеческие ценности, гуманистические идеалы, а также исторически сложившиеся способы их восприятия и достижения.

Интересна точка зрения исследователя конца XX века Э. Шейна, который предложил собственную методику исследования культуры.

Он считает, что культура любой организации выступает как итог исторического развития организации, ее борьбы за существование. Только адаптация к изменениям внешней среды, по его мнению, первична, и она вызывает необходимость интеграции членов коллектива в единое целое. Он определяет **организационную культуру** – как набор базовых установок, которые группа сформулировала для решения проблем внешней адаптации и внутренних взаимодействий и которые в прошлом работали достаточно

чтобы признать их верными и преподавать их новичкам как правильный путь восприятия и мышления в отношении этих проблем [3]. Данная его трактовка представляет интерес в связи с тем, что организационной культуре он отдает не только ведущую роль, но и заявляет о ее присутствии в любой группе людей. Из этого можно сделать вывод, что организационная культура формируется в коллективе всегда, независимо от того, какие прилагались для этого инструменты по ее устранению или корректировке со стороны руководства организации или нет. Знаково, что в связи с таким положением вещей сама организационная культура характеризуется разной внутренней наполняемостью. Так она может быть «стихийной», она часто воздействует на эффективность работы негативно, поскольку основывается как на положительных, так и на отрицательных базовых установках (уклонение от выполнения своих обязанностей, пренебрежительное отношение к коллегам и так далее).

Э. Шейн убежден, что концепция культуры будет особенно полезной в том случае, если она позволит лучше понять оригинальные аспекты жизни организации, которые представляются изначально таинственными и запутанными. Исследователь предлагает рассматривать и анализировать организационную культуру с позиции трех уровней: артефактов, провозглашаемых ценностей и базовых представлений. Артефакты — это видимые организационные структуры и процессы. Их можно увидеть, услышать, пощупать. Провозглашённые ценности - это культура группы, видящаяся как «паттерн» коллективных базовых ценностей внешней среды и внутренней интеграции, эффективность которого оказывается достаточной для того, чтобы считать его ценным и передавать новым членам группы в качестве правильной системы восприятия и рассмотрения названных проблем. Тогда как базовые ценности представляют собой систему совместно выношенных и реальных убеждений и представлений о ценностях.

У Конфуция базовые ценности, в свете сравнения с Э. Шейном, представляют собой целую систему традиционных и проверенных временем социальных связей, которые могут быть успешно применены в современных условиях. Эти связи призваны выполнять ограничивающую и регулятивную функции в обществе. «Если править с помощью закона, улаживать, наказывая, то народ остережется, но не будет знать стыда. Если править на основе добродетели, улаживая по ритуалу, народ не только устыдится, но и выразит покорность», - говорит великий философ [4].

Это основа культуры организации, которую ее члены могут не осознавать и считать непреложной. Именно эта основа определяет поведение людей в организации, принятие тех или иных решений.

Согласно этико-философской системе Конфуция человек как член любой организации должен быть бескорыстным борцом за справедливость, постоянно духовно совершенствоваться, быть готовым пожертвовать всем во имя высших идеалов. Большую роль в обществе, с точки зрения Конфуция, играет принцип всеобщей ответственности. У философа она приобретает черты семейных отношений, где старшие несут ответственность за младших, а младшие им подчиняются. Развитие личности должно идти по пути, который принесет наибольшую пользу обществу. Каждый член общества должен всей своей жизнью, своим трудом способствовать процветанию общества. Достижение обществом гармоничного состояния – наивысшая цель каждого гражданина. Одним словом, взаимное, ответственное отношение всех членов общества к себе, коллегам, иерархии ведет к увеличению положительных результатов деятельности организации.

Ведь на уровень эффективности любой организации влияет уровень организационной культуры, а, следовательно, людей, составляющих эту организацию. Здесь играют роль моральные качества, преданность делу, производительность труда, состояние физического здоровья и эмоциональное благополучие работающих людей.

Важно понимать, что зависимость организационных улучшений от культурных изменений является следствием того факта, что, когда ценности, ориентации, определения и цели остаются постоянными даже тогда, когда меняются процедуры и стратегии, организации быстро возвращаются к status quo. Это заявление является справедливым и для людей. Также неоспоримым является и тот факт, что тип личности, индивидуальный стиль управления и поведенческие навыки редко существенно меняются, несмотря на обновления в таких программах, как питание, режим физических упражнений или школа обаяния. Культура является конкурентным преимуществом организаций, главным образом, в той же степени, в какой она является общепринятой, согласованной, целостной системой восприятия, коллективной памяти, разделяемых ценностей, подходов и определений. Здесь важен факт восприятия организационной культуры как области вокруг организации и вокруг личности, которую трудно поддерживать без изменений.

На наш взгляд, зарубежный исследователь Э.Х. Шейн справедливо утверждает, что организационная

культура любого учреждения или коллектива призвана и должна рассматриваться как мощный стратегический инструмент, позволяющий ориентировать все подразделения организации и отдельных лиц на общие цели, мобилизовать инициативу сотрудников, обеспечить преданность, облегчать общение. В этом исследователь видит уникальность ценностей и традиций каждой организации, которая видна через призму культуры.

Если обратиться к представлениям Конфуция как представителя восточной мысли, то нашему вниманию, предстанет весьма интересный облик достойного человека, занимающего должность руководителя. Конфуций придавал особое значение нравственному облику чиновников – представителей власти на местах, которые непосредственно осуществляли управленческие функции. Китайский философ создал идеал высоконравственного, духовно совершенного чиновника, стремящегося познать истину, наделенного чувством меры и долга. Нельзя не отметить, что все сказанное мыслителем о структуре общества, организации его управления, месте человека и народа в нем, актуально и в наши дни.

Особое значение для процветания общества и государства Конфуций отводил образованности и воспитанию высоких моральных принципов. Чтобы стать высокоморальным цзюнь-цзы, нужно быть человеком в высочайшей степени образованным. Это условие Конфуция способствовало утверждению культа знания в Китае. Конфуций тем самым открыл путь в цзюнь-цзы для всех людей, обладающих стремлением и упорством в получении знаний. В широком смысле, целью обучения, по Конфуцию, является духовная чуткость. По мнению философа, только истинно образованный человек может сделать мир свободным, так как только ему доступно понимание уникальности каждого мгновения жизни, каждой человеческой личности, каждого места.

В широком смысле, целью обучения по Конфуцию, является духовная чуткость. По мнению философа, только истинно образованный человек может сделать мир свободным, так как только ему доступно понимание уникальности каждого мгновения жизни, каждой человеческой личности, каждого места. Человечность – это нравственная основа, опираясь на которую возможно укрепить как семью, так и государство. Она является главнейшей духовной основой общества в целом.

В заключение хотелось бы отметить, что представления о культуре у Э. Шейна не только не противоречат традициям и ценностям Конфуция, но и подтверждают тезис о том, что именно культура является носителем целого комплекса управленческих, моральных, традиционных основ, на которых базируются знания и целая система взаимозависимых элементов.

### Библиографический список

1. Петрова О.В. Компаративный метод диагностики организационной культуры инновационного университета. Дис.канд.псих.наук. Нижний Новгород. 2013.
2. Конфуций. Луньей. Перевод И.И. Семененко // Уроки мудрости: Сочинения. М., 2000. С. 80.
3. Шейн Э. Организационная культура и лидерство. Питер, 2007.
4. Конфуций. Я верю в древность. Гл. 2.: Правитель. М., 1995. С. 55.

## Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в научном журнале “Актуальные проблемы современности: наука и общество”

**Общие требования.** Статья представляется в электронном виде по адресу: [editorial.aps@gmail.com](mailto:editorial.aps@gmail.com).

К рассмотрению принимаются статьи с оригинальностью текста не менее 70% от объема статьи (для проверки используется сервис [www.antiplagiat.ru](http://www.antiplagiat.ru)).

Название файла должно соответствовать фамилии первого автора. Электронный вариант статьи выполняется в текстовом редакторе *Microsoft Word* и сохраняется с расширением *.doc*.

**Параметры страницы.** Формат А4 (книжный). Поля: все по 20 мм.

Форматирование основного текста. Абзацный отступ - 1,25 см. Межстрочный интервал – полуторный. Нумерация страниц располагается внизу страницы в углу справа. Шрифт *Times New Roman*, обычный. Размер кегля (символов) - 14 пт.

**Объем статьи.** Максимальный объем статьи до 12 страниц машинописного текста.

**Требования к составу публикуемой статьи.**

Публикуемая в журнале статья должна состоять из следующих последовательно расположенных элементов:

- индекс (УДК) – слева, обычный шрифт - должен соответствовать заявленной теме;
- инициалы автора(ов) и фамилия(и) – справа, шрифт – курсив (на русском и английском языках);
- заголовок (название) статьи – по центру, шрифт полужирный, буквы – прописные (на русском и английском языках);
- аннотация (объем – до 10 строк) и ключевые слова (до 5-10 ключевых слов) - на русском и английском языках;
- текст статьи;

- библиографический список (приводится в соответствии с требованиями *ГОСТ 7.1-2003 Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления*. В списке источники располагаются в порядке их упоминания в статье. Для связи списка цитируемой литературы с текстом статьи используют отсылки в соответствии с *ГОСТ Р 7.0.5-2008 Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления*. Отсылки в тексте статьи заключают в квадратные скобки. Порядковый номер цитируемого источника приводят в соответствующей строке текста статьи, например: [5]. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста документа, в отсылке указывают порядковый номер и страницы, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой, например: [5, с. 23].

Элементы статьи отделяются друг от друга одной пустой строкой.

**Сведения об авторе(ах).**

На отдельной странице предоставляются сведения об авторе(ах):

- фамилия, имя, отчество полностью, ученая степень, ученое звание, место работы, занимаемая должность, контактный телефон, адрес электронной почты.

Сведения в полном объеме приводятся на русском и английском языках.

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

**Рисунки, схемы, диаграммы.** В качестве иллюстраций статей принимается не более 2 рисунков. В тексте статьи следует дать ссылку на конкретный рисунок, например (рис. 2).

**Фотографии.** Прилагаемые фотографии должны быть четкими, пригодными для сканирования либо в электронном виде (формат *.tif, .jpg*).

**Таблицы.** Таблиц должно быть не более 2-х. Каждую таблицу следует снабжать порядковым номером и заголовком. Таблицы должны быть предоставлены в текстовом редакторе *Microsoft Word* (формат *\*.doc*) и пронумерованы по порядку.

Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами РАНХиГС или других вузов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора / кандидата наук соответствующего профиля.

Ответственный секретарь научного журнала

“Актуальные проблемы современности: наука и общество”

Барышная Наталия Александровна

(8453) 46 21 95; e-mail: [editorial.aps@gmail.com](mailto:editorial.aps@gmail.com)

Сайт журнала [www.i-journal.com](http://www.i-journal.com)

ISSN 2308-8923



9 772308 892779 >

