



Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ»

МАТЕРИАЛЫ

Всероссийской научно-практической конференции

**«ГОСУДАРСТВО, ВЛАСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ»**

14 ноября 2012 г.



Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ»

МАТЕРИАЛЫ

Всероссийской научно-практической конференции
«ГОСУДАРСТВО, ВЛАСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ»

14 ноября 2012 г.

Москва - 2012

УДК 172(06)
6Н1
Г72

Редакционная коллегия

Доктор экономических наук, профессор	Г.Р. Латфуллин
Доктор исторических наук, профессор	Н.А. Омельченко
Кандидат социологических наук, доцент	Н.Н. Соколов
Кандидат политических наук, ст. преподаватель	И.А. Бронников

Г-72 Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы Всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2012. - 179 с.

ISBN 978-5-215-02464-5

Предлагаемый читателю сборник статей имеет научную и практическую значимость. В нем раскрываются фундаментальные проблемы теории и практики государственного и муниципального управления. В исторической ретроспективе освещается исторический опыт государственного управления и местного самоуправления, динамика социальной модернизации общества, национальные особенности проведения административных реформ. Излагаются современные представления о государстве, власти, управлении, праве, механизмах вовлечения общества в процесс государственного строительства и управления, стабилизации общественно-политической системы современной России.

Адресуется государственным служащим, политическим деятелям, правоведам, студентам, аспирантам, докторантам, преподавателям, реализующим себя в сфере государственного и муниципального управления, юриспруденции, публичной политики; полезен любому читателю, кого волнуют вопросы созидания новой российской государственности.

УДК 172(06)
Г72

ISBN 978-5-215-02464-5

© ФГБОУВПО "Государственный университет управления", 2012

ОРГАНИЗАТОРЫ КОНФЕРЕНЦИИ

Кафедра государственного управления и политических технологий
Института государственного управления и права ГУУ
www.iguip.narod.ru

СОСТАВ ОРГКОМИТЕТА КОНФЕРЕНЦИИ

Председатель: Г.Р. Латфуллин, д-р. экон. н., проф., директор Института государственного управления и права (ИГУиП);

Зам. председателя: Н.А.Омельченко, д-р. истор. н., проф., зам. директора ИГУиП по научной работе, зав. кафедрой государственного управления и политических технологий.

Члены оргкомитета

Н.Н. Соколов, к.социол.н., доцент каф. государственного управления и политических технологий, зам. зав. кафедрой по научной работе;

Д.Ю. Знаменский, к.полит.н., доцент каф. государственного управления и политических технологий, зам. зав. кафедрой по научной работе студентов и молодых ученых;

О.А. Петрина, к.экон.н., доцент каф. государственного и муниципального управления;

В.В. Владимирова, доцент каф. теории и истории права

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ КОНФЕРЕНЦИИ



Разработчик информационно-правовой системы - компания "ГАРАНТ"

Руководитель проекта Отдела образовательных технологий компании "Гарант"
О.А. Камышова



Издательский Дом "Экономическая газета"

Представитель пресс-службы ИД "Экономическая газета"
В.И. Тремасов

В.И. Алешникова
д-р. экон. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

РЕИНЖИНИРИНГ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОМ

Современные города рассматриваются в качестве своеобразной фирмы, представляющей комплекс возможностей и систему гарантий для различных целевых групп (население, бизнес, инвесторы, гости и туристы), удовлетворенность которых прямо влияет на городское развитие. Следовательно, возникает необходимость разработки и реализации новых подходов к управлению городами, учитывающих интересы целевых групп. В настоящее время в России и за рубежом стала активно внедряться концепция нового государственного менеджмента (new public management, NPM), означающая использование бизнес-технологий менеджмента в государственном и муниципальном управлении (ГМУ). Практика показывает возможность применения методологии реинжиниринга для определения направлений стратегических изменений в системе управления города. По нашему мнению, к числу основных этапов преобразования системы городского управления следует отнести: диагностику возможности и необходимости изменений системы управления; формирование перечня типовых и специфических проблем управления городом; определение базовых процессов управления городом для формирования ключевых блоков системы управления, их структуры, целей, задач, функций; выявление направлений совершенствования системы городского управления; разработку концептуальной модели управления городом; разработку и реализацию программы изменений системы управления города; мониторинг изменений в системе городского управления.

Этап диагностики включает в себя ряд крупных направлений: диагностика сильных и слабых сторон ОСУ администрации города; диагностика сильных и слабых сторон подразделений администрации города; диагностика коммуникационной сети; самооценка руководителей подразделений и их структурных единиц и служащих администрации по выявлению сильных и слабых сторон реализации функций управления. В настоящее время на практике применяются разнообразные методики оценки эффективности ГМУ. Так, например, в Белгородской области оценка эффективности работы органов исполнительной власти области осуществляется в рамках исполнения ими полномочий по следующим 4 критериям: оценка степени достижения целевых или нормативных (среднероссийских) значений показателей по основным направлениям деятельности органов исполнительной власти области; оценка эффективности регионального управления по основным параметрам качества жизни (проводится на основании Методики проведения социологического мониторинга результативности деятельности органов государственного управления Белгородской области, утвержденной постановлением правительства Белгородской области от 07 февраля 2007 года № 28-пп «О системе мониторинга результативности деятельности органов государственного управления области»); независимая экспертная оценка основных параметров социально-экономического развития региона; экспертная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти Губернатором области. Эта методика может быть адаптирована на уровень города. Кроме того, можно использовать функциональную модель оценки менеджмента Ватсона, Чилиши, Маслова, которая позволяет руководителям проанализировать бизнес-

процесс, свою деятельность, выявить сильные и слабые стороны, наметить области первоочередных улучшений, проследить динамику улучшений. Другими словами, предлагаемая модель является инструментом непрерывного совершенствования системы управления. В процессе диагностики также используется стандартный инструментарий, позволяющий определить тип ОСУ и ее соответствие условиям, целям, задачам, функциям; общее количество структурных единиц и их территориальную распределенность; общее количество уровней управления; количество уровней управления в подразделениях; номенклатуру должностей; соблюдение норм управляемости; роль и функции первых заместителей главы администрации города (мэра); количество заместителей главы администрации и распределении обязанностей между ними; наличие и эффективность программно-целевых, проектных структур; используются фотографии рабочего дня, анкетирование руководителей подразделений администрации города и их структурных единиц.

Исследования свидетельствуют о наличии двух блоков типовых проблем управления российскими городами: объективно и субъективно обусловленных. К первому блоку относятся проблемы, вызванные механистическим типом ОСУ: торможение процесса адаптации к изменению внешней среды (изменение законодательства, рост числа вопросов местного значения); сложность реализации задач стратегического управления; неполное соответствие ОСУ меняющимся и разнообразным целям и задачам городского управления; слабые горизонтальные связи между подразделениями системы управления города; ограниченные возможности внедрения управленческих инноваций.

Ко второму блоку относятся следующие группы проблем. Разбалансированность ОСУ: формирование структурных звеньев и введения новых должностей осуществляется без учета трудоемкости функции и ее значимости; дублирование функций и их внутренняя противоречивость; наличие двойного подчинения у глав районных управ; отсутствие или недостаточность необходимых полномочий для самостоятельной деятельности в пределах компетенции (слабое делегирование полномочий); нарушение норм управляемости (перегруженность главы администрации ГО и недогруженность руководителей подразделений); неравномерная загруженность служащих; размытая ответственность (в положениях о подразделениях нет четких критериев ответственности). Проблемы оценки управленческой деятельности: отсутствие системы оценочных критериев и показателей деятельности подразделений, руководителей и муниципальных служащих (в положениях о подразделениях фактически нет системы критериев и показателей оценки); критерии эффективности не ориентированы на конечный результат. Проблемы коммуникационных сетей: недостаточность и некачественность необходимой информации (например, нарушение сроков); функциональные связи между служащими не обеспечивают предупреждение отрицательных результатов. Правовые проблемы: наличие подразделений выполняющих одновременно властные и хозяйственные функции и имеющих статус юридического лица (чаще всего это органы по управлению образованием, здравоохранением, соцзащитой, культурой, физкультурой и спортом, архитектурой и градостроительством); нарушение иерархии статусов структурных единиц.

Результаты диагностики являются основой для проведения реинжиниринга, который предполагает оптимизацию межведомственных процессов (перечень основных межведомственных процессов органа муниципальной власти включает в себя выработку муниципальной политики; принятие нормативных правовых актов; разработку целевых программ; осуществление действий по контролю и надзору за исполнением установленных нормативными актами общеобязательных правил поведения; закупки для муниципальных нужд; разрешительную регистрацию актов,

документов, прав, объектов; уведомительную регистрацию актов, документов, прав, объектов; установление цен, тарифов; выдачу гражданам и юридическим лицам документов; предоставление права использования природных ресурсов; осуществление прав собственника в отношении муниципального имущества; определение права на выплату платежей из бюджета и обеспечение такой выплаты; организацию оказания муниципальных и государственных услуг); утверждение административных и должностных регламентов; утверждение структуры органа власти с учетом разработанных регламентов; постановку задач для ИТ-решений в рамках подготовки электронных административных регламентов.

А.Д. Асеев
канд. филос. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ШКОЛЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Реформирование системы государственного управления в России является одним из важнейших условий ускорения социально-экономического развития страны. В последние годы были определены приоритетные направления административной реформы:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

- организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Государство и общество в состоянии решить свои основные задачи лишь при условии целенаправленной высокопрофессиональной деятельности системы административно-государственного управления. Именно поэтому важное значение имеет развитие теории административно-государственного управления как самостоятельной научной дисциплины.

Универсальной стратегической задачей теории административно-государственного управления является поиск новых путей исследования государственного аппарата, выявление еще не использованных возможностей его развития и совершенствования, предложение более эффективных, альтернативных способов решения сложных проблем государственного управления.

Сегодня можно выделить два решающих фактора, которые оказывают основное влияние на динамизм государственного администрирования во всех развитых странах мира: научно-техническое развитие и политический процесс. Оба этих фактора сегодня имеют тенденцию к усилению влияния на административно-

государственные институты. Если профессиональная деятельность бюрократии в начале XX века была направлена на процедурные способы деятельности, подотчетность, подконтрольность, политическую нейтральность, то в конце столетия административно-государственное управление было нацелено на программные и проблемные методы с применением новейшей вычислительной техники и использованием плюралистической полосы обеспечения (парламента, партии, группы давления).

Сегодня важное значение имеет постоянное применение инноваций, а значит - умение пойти на риск, отношение к ошибкам с пониманием и учеба на них, концентрация внимания на новых шансах и возможностях, выдвижение на первый план необходимости достижений, оценки деятельности по результатам, стремление к постоянному повышению квалификации.

Следовательно, и в административно-государственном управлении не может быть никаких застывших схем и моделей. Феномен административно-государственной деятельности требует постоянного серьезного теоретического и практического изучения, поскольку, как и все социально-политические явления, он находится в процессе непрерывного изменения и развития.

Несмотря на то, что российская школа административно-государственного управления сегодня находится в процессе своего становления, основные научные подходы к решению проблем государственного администрирования уже обозначились. Прежде всего, сформировалась общая концепция государственной службы как социально ориентированного государственно-правового института. При этом подходе статус, функции государственной службы формируются, исходя из их производного от интересов, целей и задач объединенного в государство сообщества людей, а не из первородности целей и функций государства.

Изучая западный опыт, очень легко перенять внешние формы и атрибуты государства, но очень сложно обеспечить эффективное функционирование соответствующих институтов. Поэтому России сегодня недостаточно ориентироваться на очевидные формальные свойства демократических институтов административно-государственного управления, важнее искать варианты приспособления этих институтов и их функций к нуждам российского народа.

Формирующаяся российская школа административно-государственного управления должна делать акцент не на имитацию и перенос западного опыта управления, а на адаптацию к нему и самостоятельное открытие даже известных решений по организации государственного администрирования. Другими словами необходим синтез из собственного национального опыта, в том числе послеоктябрьского периода, и отбора того, что можно реально использовать из мирового опыта. Создавая научную концепцию российской государственной службы, необходимо внимательно анализировать, изучать и отбирать все самое лучшее и передовое, накопленное мировой наукой в области административно-государственного управления, но обязательно с учетом национальных традиций в этой сложной области человеческой деятельности.

Многочисленные группы и общественные организации гражданского общества могут влиять на процесс государственного управления в трех основных направлениях: осуществляя свой контроль над системой административно-государственного управления; выявляя и изучая потребности гражданского общества через сеть общественных центров по изучению социальных проблем; участвуя в публичных обсуждениях проектов реформ, в переговорах и заключении предварительных соглашений. Все это позволит обеспечить необходимый баланс общественных и индивидуальных интересов в процессе принятия государственных решений. Именно поэтому становление гражданского общества в России будет

способствовать формированию подлинно демократической системы административно-государственного управления.

Анализ современного опыта административно-государственного управления в странах Запада показывает, что демократическое государство может эффективно функционировать лишь в том случае, если в нем однозначно разделены: сферы частного права и публичного права; сферы политики и исполнения законов; службы федеральные и региональные, а те и другие отделены от служб местного самоуправления. Именно эти положения должны быть в основе создания новой системы административно-государственного управления в России.

Следует особо подчеркнуть, что в современной науке доминирует общий подход к системе административно-государственного управления и современной бюрократии как к политическим феноменам. Концепция «политической бюрократии» ориентирована не на абстрактное общее благо, а на политические интересы и цели. Анализируя опыт административно-государственного управления в странах Запада, очевидно - сегодня нет «нейтральной» администрации: везде ключевые посты в госаппарате занимают политические чиновники. Поэтому есть все основания говорить о политизации государственной службы.

Высшие эшелоны бюрократии обладают определенной политической самостоятельностью в принятии решений. Это обусловлено высоким уровнем специализации административно-государственного управления, при котором чиновники должны действовать преимущественно самостоятельно в своей узкой области управления. В российской практике государственного администрирования на первое место должна выйти экспертиза, возможность принимать решения и самостоятельно разрабатывать государственные программы. Следовательно, частичное совпадение административных и политических функций является требованием современного государственного администрирования, а не желанием власти профессиональных государственных служащих.

Вместе с тем, опыт функционирования институтов государственной службы в демократических странах свидетельствует о том, что политическая активность рядовых государственных служащих должна быть ограничена: в государственных органах, как правило, не образуются структуры политических партий и общественных организаций, государственные служащие защищены от попыток заставить их осуществлять какую-либо политическую деятельность в интересах отдельных партий, при исполнении служебных обязанностей они обязаны руководствоваться исключительно требованиями законов. Это важное положение должно найти отражение в российском законодательстве.

В последние десятилетия при формировании модели аппарата государственных служащих в развитых странах проявилась следующая тенденция. Исторически сложилось так, что в США в госаппарате достаточно долго преобладали чиновники-специалисты, в то время как в Великобритании и Франции - администраторы широкого профиля - дженералисты. Время показало, что обе модели имеют свои сильные и слабые стороны. Несомненно, расширенное использование дженералистов упрощает задачу общей координации управления. Администраторы широкого профиля, способные трансформировать мнения экспертов в предложения и проекты, понятные политическим руководителям, оказывают большую помощь лицам, принимающим решения. Очевидно также, что узкие специалисты не способны анализировать проблемы в широком контексте общегосударственных интересов. Однако существует и другая сторона проблемы.

В условиях постоянно возрастающей специализации управления, расширения и усложнения сфер государственной активности администраторы широкого профиля не справляются с возросшим объемом задач - значительная доля времени экспертов уходит на то, чтобы изложить проблему в простой и доступной форме.

Именно поэтому возникла компромиссная тенденция - создание интегральной структуры, при которой специалисты и дженералисты работают рука об руку под единым руководством высшего чиновника. Это позволяет объединить сильные стороны двух существовавших ранее подходов, по возможности избегая их слабых сторон.

Во всех развитых странах мира большое значение придается также вопросу о контроле над системой госслужбы. Сегодня уже невозможно представить себе административно-государственное управление в демократическом обществе без системы парламентского контроля и административной юстиции, причем особое значение придается именно различным формам парламентского контроля. Во многих европейских странах (Великобритании, Франции, Швеции и др.) в последние десятилетия все больший авторитет завоевывает институт парламентского уполномоченного (посредника или омбудсмана), который изучает возникающие в связи с деятельностью госадминистрации жалобы, передаваемые ему из парламента. Наличие такой посреднической инстанции призвано смягчать отношения между законодательной и исполнительной властью. Представляется возможным создание подобного института и в нашей стране, где сегодня особенно необходимо сгладить противоречия между различными ветвями государственной власти.

Представляет интерес анализ факторов, названных экспертами ООН в качестве тормоза на пути развития теории административно-государственного управления в конце XX столетия, что характерно и для России:

1) административно-государственные учреждения занимаются в основном профессиональной подготовкой, а не научными исследованиями;

2) научные исследования подчас оторваны от задач, стоящих перед правительством, и от текущих проблем управления;

3) практический процесс принятия решений оторван от научного анализа;

4) профессиональные государственные служащие мало интересуются современными научными исследованиями и часто занимают отрицательную позицию по отношению к внедрению научных методов административно-государственного управления;

5) в некоторых странах наблюдается увлечение секретностью и ограничение свободного предоставления информации для проведения исследований;

6) научные исследования часто не приспособлены к местным условиям. Исходя из этого, следует подчеркнуть, что сегодня необходимо в первую очередь использовать местные (региональные) исследовательские и аналитические возможности по развитию теории административно-государственного управления. С этой целью можно использовать статистические управления различных уровней, НИИ, которые будут заниматься экономическим, социальным и демографическим анализом, влияющим на развитие административно-государственного управления.

М.С. Байнова

канд. социол. наук, доц.

(РГСУ, г. Москва)

РАЗВИТИЕ ВЗГЛЯДОВ НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

Вопросы развития местного самоуправления в России достаточно широко освещаются в научно-исследовательских работах. В тоже время самоуправление

чаще всего рассматривается как элемент системы государственного управления, продолжение государственного управления на местном уровне. Реже местное самоуправление не рассматривается как основа развития государства. Ещё на рубеже XX века самоуправление рассматривалось как один из атрибутов государства. В энциклопедии Брокгауза и Эфрона самоуправление определяется как «институт государственного права».

В XIX веке, когда получил развитие процесс законодательного оформления государственного и муниципального управления, что отразилось на развитии управленческой мысли. Одним из первых оценку управления на различных уровнях даёт Михаил Михайлович Сперанский. Он считал необходимым дифференцировать государственное управление в зависимости от региона, объясняя это тем, что «странно бы было желать, чтоб народы, в образе жизни, в привычках их и степени просвещения и промышленности различные, покорялись с равною удобностию единому образу управления»¹. Поэтому систему управления должна быть поделена на две части: общие учреждения для всех регионов и учреждения, имеющие региональные различия. В тоже время местное управление, на взгляд Сперанского, заключается в точном исполнении данных им предписаний. В поместьях Сперанский предлагал сохранить все права владельца имения на управление и суд, но для решения крестьянских вопросов в деревнях внедрять выборный волостной суд, который бы действовал в соответствии с законом. Таким образом, местному самоуправлению вменялось бы решение хозяйственных и социальных вопросов.

Дискуссия между государственниками и сторонниками первичности местного, земского самоуправления началась с 1850-60х годов в период земских реформ Александра II, когда повысилась роль местного самоуправления в организации общества. Основная задача земского самоуправления – заведывание делами, относящимися к «местным хозяйственным пользам и нуждам каждой Губернии и каждого уезда»².

В середине XIX века приходит рассмотрение местного самоуправления как первичной основы, возникающей и развивающейся независимо от государства.

Новгородское самоуправление вызывало наибольший интерес среди исследователей. Подробное описание городского самоуправления в средневековом Новгороде составлено В.О. Ключевским³, по мнению которого организация городского общества основывается на десятичном принципе. Ключевский отмечают, что «союз концов составлял общину Великого Новгорода»⁴. Новгородское вече созывали только, когда являлась в нем надобность, не было установлено постоянного срока для созыва. Ключевский высказывал мнение, что на вечевую площадь бежал всякий, кто считал себя полноправным гражданином.

Новгородскому самоуправлению а также развитию русского государства с точки зрения выборного начала и договорных отношений посвящены работы оппонента исследователей-государственников Ивана Дмитриевича Беляева. В первую очередь необходимо упомянуть о работах И.Д. Беляева «Судьбы земщины и выборного начала на Руси», «Земские соборы на Руси», «Крестьяне на Руси»⁵. Беляев в отличие от государственников рассматривает выборное самоуправление параллельно государственному; подчеркивает роль местного самоуправления в сохранении русского общества в условиях различных государственных кризисов.

¹ См.: Сперанский М.М. Введение к уложению государственных законов. М., Im verden, 2001.

² Положение о Губернских и уездных земских учреждениях. Утверждено указом Александра II 1 января 1864 г.

³ Ключевский В.О. Курс русской истории. Ч. 2. / Сочинения. В 9 т. М., Мысль, 1987. С. 63-66, 68-72.

⁴ Там же.

⁵ Беляев И.Д. Земский строй на Руси. СПб, Наука, 2004.

В работе о земщине И.Д. Беляев подчёркивает роль городского самоуправления в разных русских городах, а не только в Новгороде, и кризис выборных начал в XVIII веке. Беляев исследовал типы городского управления в русских городах до и после монгольского нашествия, порядок выборов земских властей их участие в делах суда и управления поселениями. Беляев уделяет внимание слабому положению земщины в Москве, что определило упразднение некоторых институтов местного самоуправления в период единого государственного государства. В тоже время Беляев исследует основы муниципального управления и в централизованном государстве, когда функциями самоуправления становится именно решение вопросов местного значения. Кризис муниципального управления, по мнению Беляева, приходится на начало XVIII века, а падение самоуправления «под гнетом администрации»¹ - на время всеобщей ревизии 1742 года, когда всех жителей России, плативших подушную подать, записывали либо за государством, либо за цехом, либо за помещиком. Екатерининские реформы и нормативные акты о городском волостном самоуправлении начала XIX века Беляев оценивает, как попытку учитывать интересы всех податных сословий, то есть местное самоуправление является способом учета мнения налогоплательщиков.

Большое значение для оценки путей развития самоуправления в революционный период имеет труд профессора Захарии Григорьевича Френкеля «Волостное самоуправление. Его значение, задачи и взаимоотношение с кооперацией»², изданный Советом Всероссийских кооперативных съездов в Петрограде в 1919 году. Подготовленная в период февральской революции, изданная в эпоху военного коммунизма книга З.Г. Френкеля стала пособием для становления коммунального хозяйства в период НЭПа. В этой и других работах³, посвященных местному хозяйству, З.Г. Френкель подчеркивает важность самостоятельной хозяйственной организации на местном уровне, роль низового местного самоуправления в развитии территорий.

З.Г. Френкель показывает борьбу за внедрение самоуправления на уровне мелкой земской единицы – волости, как всеобщего учреждения, обеспечивающего непосредственные нужды населения. При этом подчеркивается противодействие волостному самоуправлению со стороны депутатов Государственной Думы, представлявших реакционные круги дворянства и крупного предпринимательства. Однако сам факт появления законопроектов, посвященных всеобщему самоуправлению, свидетельствует об интересах к этому институту со стороны царского правительства.

В условиях февральской революции З.Г. Френкель видит перспективы развития демократического местного самоуправления. В тоже время подчеркивается пассивность местного населения при создании волостного самоуправления в 1917 году, которую автор объясняет слабой связью между Временным правительством и населением, недостатком агитационной и просветительской работы, также недостаточной «обратной связью» - неосведомленности Правительства о нуждах населения.

Первоочередными задачами местного самоуправления на низовом уровне З.Г. Френкель считает санитарное обеспечение и медицинское просвещение сельских жителей.⁴ Также в ведении низового уровня самоуправления должны быть: благоустройство населенных мест, социальная работа, дорожное дело, страховое

¹ Там же.

² Френкель З.Г. Волостное самоуправление. Его значение, задачи и взаимоотношение с кооперацией. Вступ. статья и комментарий Т. Говоренковой. М., РИЦ «Муниципальная власть», 1999.

³ Френкель З.Г. Волостное хозяйство. Его значение и задачи в благоустройстве местной жизни. Л., Северо-западное областное отделение финансового издательства НКФ СССР, 1926.

⁴ Там же.

дело, обеспечение продовольствием, юридическая и агрономическая помощь населению, охрана труда, ветеринарное дело, содействие развитию местной промышленности и торговле, развитие кооперации и мелкого кредита, ведение статистики.

Современные работы по вопросам местного самоуправления можно разделить на следующие группы. Во-первых, это исследования, проведенные представителями властных структур, в том числе должностными лицами субъекта федерации – города Москвы, в частности Т.А. Портновой, В.Б. Зотовым.¹

Во-вторых, появляются новые исторические исследования о роли местного самоуправления в развитии России. Следует подробнее остановиться на наиболее значительном исследовании В.Л. Янина, посвященном различным сторонам жизни Новгорода, в том числе и местному самоуправлению.²

Вопросы возникновения древнерусского государства на основе местного самоуправления были рассмотрены автором ранее.³

Партийная сторона местного самоуправления рассмотрена в работе С.Е. Вдовина «Деятельность партийно-политических групп гласных Московской Городской Думы 1904 - февраль 1917 г.».⁴

Исследования в целом показывают значительную роль местного самоуправления в основе государственной власти. Русская форма местного самоуправления сохранилась в течение нескольких столетий на местном уровне власти в виде общины, в XVI – XVII веках была возрождена в виде Земских соборов, в XIX веке – в виде Земских собраний. История России доказывает, что развитие отдельных территорий и регионов большой страны возможно только при развитии местной власти.

С.В. Богатырев

асп.

(РАНХиГС при Президенте РФ, г. Москва)

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И УКРАИНЫ, КАК СУБЪЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

В политической теории под модернизацией понимается совокупность процессов индустриализации, бюрократизации, секуляризации, урбанизации, ускоренного развития образования и науки, ускорения пространственной и социальной мобильности, повышения качества жизни, которые ведут к формированию качественно нового современного общества. Развитие современных политических институтов, современной политической структуры государства составляют содержание политической модернизации.

Распад СССР стал отправной точкой на пути модернизации как Российской Федерации, так и Украины.

В отличие от стран Запада, где экономика являлась базисом политики, на постсоветском пространстве все было наоборот. Экономика развивалась под контролем институтов власти. Однако в определенном этапе реформ новый актер –

¹ Портнова Т.А. Дар свободы и бремя ответственности: самоуправление в Москве. М., ООО «Альба», 2001. Система муниципального управления. Под ред. Зотова В.Б. М., Олма-пресс, 2006.

² Янин В.Л. Новгородские посадники. М., Языки славянской культуры, 2003.

³ Байнова М.С. Местное самоуправление в контексте развития русского государства. // Проблемы местного самоуправления, № 2 (10), 2004.

⁴ Вдовин Сергей Евгеньевич. Деятельность партийно-политических групп гласных Московской Городской Думы 1904 - февраль 1917 г. : Дис. канд. ист. наук : 07.00.02 : Москва, 2002.

© Богатырев С.В., 2012

частный бизнес - как «джин вышел из бутылки» и обрел властные претензии. При этом, несмотря на сходство процессов, украинская и российская реальность имели отличные черты.

Украинский «бизнес» в начале нового века обрел относительно самостоятельную позицию и сам стал государственной властью, диктуя этому институту уже собственные условия. На территории Украины «центр» выступает не как вершина вертикали, а как один из игроков, наряду с влиятельными региональными элитами. Прослеживается борьба региональных элит с «центром» в сфере управления государством. В период с 2005 г.г. к власти пришла элитная группа во главе с В.Ющенко, позиционировавшая себя в качестве оппозиции. В Конституцию были внесены существенные изменения, расширившие полномочия национального парламента и местных законодательных органов власти. Это также способствовало усилению роли региональных политических элит. В период с 2006-2007 на территории Украины вступила в действие пропорциональная избирательная система выборов в парламент. Избрание нового состава Верховной Рады в 2007 способствовало обновлению политической элиты. К власти пришло правительство во главе с Ю.Тимошенко. Президент и Кабинет Министров вступили в ожесточенную борьбу за раздел полномочий, что привело к резкому снижению авторитета обеих властей. Поэтому не случайным выглядит в 2010 году избрание новым президентом В. Януковича, который стремится к выстраиванию вертикали власти в стране. Таким образом, на Украине имеет место высокий уровень политической конкуренции, что влияет на нестабильный политический климат.

В России отношения власти и бизнеса на протяжении последнего двадцатилетия претерпевали сложную эволюцию. Российская политическая элита смогла выстроить вертикаль власти. И, хотя содержание данной политической модели и последствия ее практического применения оцениваются экспертами неоднозначно, тем не менее, существующая в России политическая система представляется более эффективной в управленческом плане. Кроме того, предложенные в Послании президента РФ Д. Медведева 2011 года реформы политической системы обещают сделать ее более демократической. В Государственную Думу РФ уже внесен пакет законопроектов, касающихся изменения избирательного законодательства на федеральном и региональном уровне, порядка регистрации политических партий и др., что, помимо прочего, способно обеспечить большую прозрачность и открытость механизмов легитимации власти. Политическая модернизация в начале 2000-х годов на территории Российской Федерации осуществлялись в условиях более стабильных, поскольку в Российской Федерации существует невысокий уровень конкуренции, поэтому климат в стране наиболее стабильный.

Подводя итог изложенному, можно сделать вывод, что политический контекст экономической модернизации в Российской Федерации и на территории Украины отличен, но общим является то, что модернизация в обеих странах носит поверхностный, имитационный характер¹. Значительная часть модернизационных целей не достигнута.

Желательным направлением коррекции модернизационных преобразований в России является то, что при наличии «жесткой вертикали власти», должно быть наличие «общественной горизонтали». Необходимо взаимодействие общественных и политических организаций, представляющих интересы различных слоев и групп населения (как пример, «Общероссийский народный фронт»). На Украине желательно, чтобы острая политическая конкуренция дополнялась эффективным взаимодействием с обществом, экономической конкуренцией и достижением

¹ Ачкасов В.А. «Россия как разрушающееся традиционное общество»// Полис. 2001. №3

качественно новых экономических результатов. Сочетание «вертикали власти» и «общественной горизонтали» может стать основой для успешной реализации политической модернизации как на территории Российской Федерации, так и на территории Украины.

И.А. Бронников

*канд. полит. наук, ст. препод.
(ГУУ, г. Москва)*

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА: СУБЪЕКТИВНЫЙ ВЗГЛЯД

В условиях современной российской политической реальности наблюдается кризис отношений между управляемыми и управляющими. Во многом это обусловлено изменением роли в политическом процессе как государства, так и гражданского общества. Соглашаясь с В.И. Буренко, отметим, что «Удовлетворительных путей решения вопроса взаимодействия общества и власти ни в российской политической теории, ни в российской политической практике к началу XXI века так и не найдено»¹.

Лавинообразное развитие Интернета в последнее десятилетие не могло обойти стороной и политическую сферу. Сегодня отчетливо прослеживается вторжение Интернета во властно-управленческий процесс. Многие исследователи отмечают, что с развитием Интернета и сетевых отношений, утрачивают эффективность традиционные механизмы обратной связи, наблюдается общая деполитизация населения, растёт недоверие к государственным институтам. Назревает необходимость преодоления нарастающих негативных тенденций, и действия акторов гражданского общества в Интернете могут выступить решающим средством демократизации российской власти.

Конечно, использование (или неиспользование) Интернета как ресурса коммуникации в значительной мере обусловлено существующим политическим режимом и состоянием политической культуры общества. И здесь необходимо раскрывать новые формы активности гражданского общества, интерпретировать их потенциал в политическом процессе.

Очевидно, что в сравнении с государством гражданское общество более активно и эффективно использует возможности сети Интернет как способа политической коммуникации. Политические реалии России позволяют сделать вывод, что властная элита, с одной стороны, в качестве приоритетной задачи заявляет о всё большей открытости политики, но, с другой – бюрократия, используя Интернет как новый властный ресурс, противодействует открытости политического процесса на основе возможностей, создаваемых интернет-коммуникациями. Формируется новая политическая элита, которая ориентирована на нетократию.

В свою очередь, политически активные граждане всё чаще координируют и актуализируют свою деятельность в онлайн области. Происходит синергетическое взаимодействие офлайн- и онлайн-акторов как на национальном, так и на глобальном уровнях. Сегодня мы наблюдаем не столько активную деятельность

© И.А. Бронников, 2012

¹ Буренко В.И. Власть и предпринимательство в контексте политической культуры российского общества. М.: НИБ, 2003. С. 5.

традиционного гражданского общества, сколько проявление новых акторов электронного гражданского общества¹.

Традиционная инициатива индивидуальных лиц и профсоюзов в век информации теряет свою значимость и эффективность. Формируется новая модель гражданского общества, которая ориентирована на сетевую активность пользователей. Именно пользователь становится центральным элементом электронного гражданского общества.

Опираясь на деятельность политических акторов, идеи и принципы гражданского общества привносятся в Интернет. В дальнейшем эти принципы подвергаются трансформации и последующей адаптации к онлайн области. Адаптация выражается как способность интернет-пользователей приспособиться к инфраструктуре Сети, к новой виртуальной коммуникационной площадке.

Общество с готовностью использует виртуальные политические технологии, так как с их помощью существует потенциальная возможность политического участия и контроля процесса управления.

Интернет становится коммуникативной площадкой, где политика, вопреки сопротивлению правящей элиты, через активизацию гражданского общества приобретает децентрализованную сетевую форму, т.е. иерархические формы взаимодействия власти и общества дополняются неиерархическими, а сфера взаимодействия государства и гражданского общества демократизируется, наполняется элементами партиципаторной и прямой демократии. Становление электронного гражданского общества создаёт социальные основы и коммуникативную культуру для становления электронной демократии. Термин «электронная демократия» впервые появился в США и Великобритании и обозначает возможность приобщения граждан к более активному участию в делах общества посредством использования компьютеров и сетей телекоммуникации². Западные авторы, определяют электронную демократию, как «использование интернет-технологий правительством, политическими партиями и группами защиты интересов населения для того, чтобы предоставить информацию, обеспечить коммуникации, предоставить услуги или повысить возможности для участия, что позволяет осуществлять более плодотворные обсуждения среди граждан»³. По мнению российского исследователя С. В. Бондаренко электронная демократия – это совокупность методов и инструментов прямой демократии, используемых пользователями телекоммуникационных сетей в процессе взаимодействия с органами государственной (муниципальной) власти и управления, а также внутри виртуальных сетевых сообществ⁴. По сути, электронно-сетевая демократия представляет собой особую форму политического участия граждан, основанную на использовании интернет-технологий в управленческом процессе.

Приведем только один пример таких процессов. Власти Исландии в 2011 г. решили использовать для создания новой конституции краудсорсинг – привлечь к составлению документов весь народ. Обсуждение новой конституции осуществлялось очень активно на странице в социальной сети Facebook. Исландский опыт первый, но за ним последуют многочисленные инициативы на

¹ Подробнее см.: Буренко В.И., Бронников И.А. Электронное гражданское общество: иллюзии или реальность? (Зарубежный опыт и отечественная практика. Политический аспект) // Знание. Понимание. Умение. 2012. № 1. С. 44-51.

² Digital Democracy: Policy and Politics in the Wired World. Ed. by Cynthia J. Alexander and Leslie A. Pal. Oxford University Press, 1988. P. XII.

³ Bruecher H., Baumberger P. Using mobile technology to support eDemocracy // Proceedings of the 36th Hawaii International Conference on System Sciences. 2003.

⁴ Бондаренко С.В. Особенности создания и функционирования площадок «электронной демократии» // Полис. 2011. № 5. С. 165.

местном уровне¹. В этом отношении площадки электронной демократия необходимо рассматривать в контексте применения информационно-коммуникационных технологий и стратегий к проблемным вопросам, затрагивающим широкий круг интересов общества.

Более того, виртуализация институтов массовой демократии допускает и провоцирует сетевое пространство в арену для политической борьбы. Именно в Сети сегодня и происходит противостояние государства и электронного гражданского общества. Информационно-коммуникационная активность пользователей (даже агрессивно настроенных) идёт уже не в направлении хакерской деятельности, способствующей нарушению целостности информационной инфраструктуры государства или вывода из строя основных правительственных серверов, а в направлении открытости мировой политики, рассекречивания ранее сокрытой информации, протестного поведения на интернет-ресурсах (в основном, социальные сети).

Впрочем, иногда это выливается в активные действия в реальной жизни². Надо сказать, что в России этот процесс протекает в условиях, отличающихся от стран с развитой демократией.

События последних лет показывают, что там, где у людей возникает потребность проявлять свою политическую позицию, действовать сообща – Интернет способствует стремительному и синергетическому взаимодействию интернет-пользователей.

Между тем, необходимо учитывать, что Интернет, скорее всего, функционирует как виртуальное пространство, в котором политически активные пользователи проявляют гражданские позиции. Сказанное отнюдь не означает, что Интернет способствует автоматическому вовлечению абсентеистов в политический процесс. Отношение социума к политике зависит от уровня политической культуры участников коммуникации, от готовности акторов участвовать в политическом процессе на интерактивном уровне.

Общеизвестно, что гражданское общество возникло как необходимое условие существования правового государства. В XXI веке область взаимодействия между управляющими и управляемыми всё чаще переносится в сетевое пространство. Всё чаще традиционные функции гражданского общества реализуются посредством интернет-технологий. В частности, такие как: обеспечение защиты частной собственности и жизни гражданина от государственных институтов; контроль государственной деятельности; формирование политического плюрализма; создание систем и механизмов общественного самоуправления и т.д.

Резюмируя сказанное, заметим, что сам термин «Сетевое общество» вводится в научный оборот М. Кастельсом лишь в 1996 г., т.е. совсем недавно. В этом отношении, описывая трансформации гражданского общества, необходимо понимать их спонтанность и прогрессивность. В 2002 г. доля интернет-пользователей от общего населения России составляла 6%, а в 2012 г. уже 48%. Значит, возникли новые возможности, которые традиционные схемы и способы политической коммуникации не предполагали. Весь вопрос в том, а что же будет дальше с развитием и модификацией взаимоотношений между управляемыми и управляющими? К чему приведет конфликт цифрового неравенства между интернет-пользователями и интернет-непользователями? Если скорость развития

¹ Там же С. 167.

² В качестве примеров можно привести: антиправительственные манифестации в арабской Африке в 2011-2012 гг.; организацию движения «Общества синих ведёрок»; нашумевший проект «Где казино? Найти и обезвредить»; фиксацию активистами электронных средств коммуникации многочисленных нарушений избирательного законодательства и фальсификаций результатов выборов в Государственную Думу РФ шестого созыва.

колоссальная, если технические средства позволяют за очень короткий промежуток времени перенести коммуникацию в какое-то неожиданное русло.

Общество, даже гражданское, меняет своё назначение, свою функцию. Гражданское общество в своей гражданской формулировке – некий контрфорс государству. Электронное гражданское общество, возможно, станет основанием информационного общества. И это приведёт к совершенно другому кругу проблем, которые только предстоит осознать и представить себе. Что это такое, когда ломается система вертикали власти? когда ломается структура функционирования государственного аппарата? когда становятся более существенными виртуальные отношения?

Сегодня вместо строгой иерархии общественной жизни происходит становление сетей – децентрализованных хаотичных отношений. Трансформация гражданского общества позволяет говорить о том, что Россия стоит на пороге качественных изменений в своей политической истории.

И.А. Глазунов

асп.

(ГУУ, г. Москва)

О КЛАСТЕРНОМ ПОДХОДЕ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ И ЭНЕРГОМЕНЕДЖМЕНТЕ

В Федеральном законе N 261-ФЗ от 23 ноября 2009 г. «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности...» и принятых на его основе 40 актов Президента и Правительства РФ по проблемам энергосбережения и повышения энергоэффективности установлен ориентир на трехкратное повышение энергоэффективности и достижение уровня ЕС. В Москве утверждена и реализуется целевая программа «ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЕ В ГОРОДЕ МОСКВЕ» НА 2011, 2012-2016 ГГ. И НА ПЕРСПЕКТИВУ ДО 2020 ГОДА (в ред. постановления Правительства Москвы от 22.02.2012 N 64-ПП) - все это позволяет говорить о формировании энергетической политики в РФ.

В целях преодоления бессистемности и повышения большей эффективности в использовании выделяемых бюджетных средств на энергосберегающие мероприятия предлагается региональные целевые программы по энергосбережению и повышению энергоэффективности жилищного фонда разрабатывать на основе кластерного подхода. Остановимся на этом подробнее.

Истоки такого подхода найдены в *эпистемической технологии* (эпистола, гр. – письмо, послание) – т.е. такой «знаньево́й» практики, таких методов, которые обеспечивают возможность **вычленять технологические решения**, основанные на новых знаниях и эффектах, полученных в какой-либо конкретной сфере, и определять условия их **переноса** в другие теоретико-практические зоны. Эксперты утверждают, что во «всём мире нового технопромышленного уклада 90 процентов добавленной стоимости будет формироваться именно в этой ауре» (...). Поэтому проблема состоит в том, будем ли мы формировать свою эпистемическую «ауру» и систему банков знаний, анализа активов, либо это всё будет присваиваться через чужую «ауру». Сказанное отнюдь не равнозначно тому, что принято определять как «инновационная экономика». Последняя нам представляется бесперспективной, когда она анализирует только проблему – «втискивать» или «не втискивать» новые технологические решения в старые организационные системы. Эпистемические

технологии удачно сочетаются с понятием «экономика развития», тем более что «развитие» исходно является универсальной, общефилософской, а не только экономической категорией.

Но для того, чтобы на основе эпистемических (знаниевых) практик новые технологические решения могли бы переноситься из одних областей в другие, должны быть подготовлены специальные платформы, обеспечивающие подобный перенос. Вот собственно с построением подобных платформ и связано для нас формирование кластеров, поскольку на основе подобных платформ предполагается соединять вместе знание (практико-ориентированную науку, проектно-конструкторские разработки и ново-технологический процесс (производство)).

Понятие о кластере введено лауреатом Нобелевской премии Майклом Портером. Как известно, модный сегодня экономист давал следующее определение кластеру: «кластер или промышленная группа,- это группа соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определённой сфере и характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга».

Итак, речь идет о трансферте (переводе, переносе) кластерного подхода из теории развития экономики и использование ее в организации управления энергосбережением, энергоменеджмента в жилищном секторе.

Центральным моментом формирования кластера при нашем подходе является не просто территориальная близость, дающая возможность синергии и взаимно функциональным отношениям (по типу поставщик-потребитель, разработка смежных решений и т.д.). Задача состоит в том, чтобы довести ряд принципиально новых лабораторных технологий, действие которых основано на новых управленческих принципах и эффектах до новых систем деятельности и практики. С этой точки зрения всякий кластер интегрирует в своём устройстве несколько разных деятельностных схем: практико-ориентированную теорию энергоменеджмента, инновационную практику публичного управления, т.е. взаимодействие органов власти со всеми субъектами хозяйственно-предпринимательской деятельности, имеющих интерес и участвующих в решении проблемы сбережения ТЭР своей страны, и развивающее энергообразование.

Хотелось бы особо подчеркнуть, что попытка ввести кластерный подход в основание энергоменеджмента - это не просто одержимость начать хоть что-то делать и всеми силами довести до реализации грандиозные программы по повышению эффективности, снижению энергоёмкости и вообще сбережению дефицитных теплоэнергетических ресурсов в жилищном фонде страны - эта очень важная задача подъёма технологической дисциплины и мобилизованности населения, субъектов жилищных отношений не имеет никакого отношения к кластерам. То есть кластеры - это не цель (и не авторское стремление придать исследованию «научообразность»), но представление о возможном эффективном методе, подходе к решению больших задач.

А какое представление стоит за кластерами? Это представление должно быть связано с ответом на вопрос, а что мы собственно хотим достичь, создавая кластерную – организованную в виде грозди систему управления энергосбережением в жилищном фонде, с какой практической необходимостью связано подобное гроздеобразование? С нашей точки зрения это «гроздеобразование» как стратегический процесс может быть оправдан необходимостью сфокусировать, объединить в рамках одной особой зоны государственные региональные программы по энергосбережению, возможные бизнес-проекты в данной области, современные системы управления многоквартирными домами и процесс производства и размещения энергосервисных услуг в жилищном фонде.

Собственно объединение в рамках единой системы управления циклов обмена знаниями и технологиями позволяет выстроить опорные институциональные структуры (ядро и хребет) будущего кластера, объединяющего в своей организации несколько отраслей.

Кластеры должны стать зоной выращивания новых типовых решений регионального развития. Данные технологические пакеты, создаваемые в кластерах, могут тиражироваться на различных территориях страны, формируя региональные площадки стратегического энергоменеджмента, в том числе и на основе привлечения к этому специалистов и практиков смежных сфер жизнедеятельности страны.

Итак, масштабность приоритетных национальных задач по сбережению дефицитных топливно-энергетических ресурсов требует активного участия в их решении не только государственной власти, но также бизнес-структур и гражданского общества. Предлагаемая к научной проработке кластерная стратегия энергосбережения может обеспечить эффективную реализацию организационно-экономических механизмов в энергоменеджменте. Необходимо отметить, что в российской истории уже были периоды, когда задачи общенационального значения успешно осуществлялись в короткие сроки. Сегодня повышение энергоэффективности может стать основным вектором для инновационного развития страны, интеграции в международное экономико-политическое сотрудничество, уменьшения негативного воздействия на природную среду и здоровье населения.

Н.И. Глазунова
д-р. ист. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

ЧТО ЕСТЬ ПОЛИТИЧЕСКОГО В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ? (МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ИЗУЧЕНИЮ И МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ)

Ограниченные рамки публикации не позволяют изложить все аспекты вопроса. Целесообразно поэтому конкретизировать и сузить исследовательское поле, четко обозначить изучаемую нами проблему. Она – суть противоречие между общественными потребностями и надеждами на то, что социально-экономическая и политическая ситуация в стране должна стабилизироваться и улучшаться, и неспособностью пока современной системы государственного управления обеспечить это. Указанное противоречие может быть разрешимо только на путях модернизации системы госуправления. Это определяет потребность – обосновать способы реформирования госуправления, важнейших компонентов его системы, внешних и внутренних связей.

Результат исследования и решения проблемы напрямую зависит от *методологии изучения государственного управления*. Предметной частью методологии является определение подходов, направлений изучения государственного управления, его аспектов. Один из таких подходов отражает логика предлагаемой статьи.

Прежде всего напомним телеологический (teleos, греч.- цель, целесообразность) смысл понятия «политика».

Политика – одного корня с полисом (греч. город-государство) означает все

общее, что можно делать, решать, используя политическую (публичную) власть, отражает явление историческое, связанное с появлением государства, в котором сосуществуют различные, иногда противоборствующие потребности и интересы и потому есть объективная необходимость их согласовать, урегулировать, найти то общее, интегрирующее, судьбоносное, что и делает общество государственно-организованным. Политика, как и государство, знаменует определенный уровень развития общества, соответствует обществу и развивается вместе с ним. Общество по природе своей не может быть деполитическим (не путать с деполитизированным).

Политика – сфера общего, публичного (не частного!) интереса.

Слово «публичный» (лат. publicus) означает общественный, открытый, гласный, не частный. У В. Даля в словаре читаем: «публичный – всенародный, оглашенный, явный, известный; для публики, общества устроенный, народный, ... вселюдный; всем обывателям сообща, всей гражданской общине принадлежащий».

К примеру: безопасность представляет общий интерес и это – сфера политики.

Будущее наших детей – общий интерес и разработка стратегии развития общества – сфера политики.

Слова «политика» и «публичность» можно соотносить, они близки, ибо отражают сферу общности живущих в государстве людей, но не тождественны. Публичность выражает сферу общения всех жителей, обывателей, корреспондируется с населением, а политика выражает общение граждан с государством, властью, обществом и корреспондируется с народом. Отличие «политического» от «социального», народа от населения хорошо определил в свое время Ключевский В.О.: «Народ – население не только совместно живущее, но и совместно действующее...». Нет сомнения, связи в обществе богаче жизни государства и не сводимы к последнему, и политическим общением связан не каждый человек, а гражданин – лицо, имеющее юридическую связь и правоотношения с обществом, властью. Если человек – существо социальное, то гражданин – существо политическое. Политика, как подчеркивал в свое время Аристотель, – общение, «которое является наиболее важным из всех и обнимает собой все остальные общения. Это общение и называется государством или общением политическим».

Политика – функциональная деятельность по согласованию интересов, достижению социального компромисса, это поиск «общего блага» и реализация комплекса мер по его достижению. Этот смысл политики определяет ее неразрывную связь с государственной (политической) властью и государственным управлением как властеосуществлением. В понятии «политика» переплетаются два аспекта: аспект власти и аспект консенсуса. Политика означает, с одной стороны, способность к принятию обязательных решений и к их осуществлению (власть), с другой стороны, способность к справедливому распределению ценностей и благ (консенсусу). Можно сказать, политика – это форма реализации социальных интересов, характеризующаяся использованием институтов публичной власти, а политическое управление – это воздействие на общество (процессы, отношения) через согласование интересов.

Термин «публичный» с начала XX в. широко употребляется на Западе в сочетании с «управлением» – Public Administration.

Рассматривая государство как особый механизм управления делами общества, ученые развивали теорию публичного управления в рамках политической науки.

Все правительства несут две базовые функции: политическую, которая состоит в выработке общих направлений политики и законов, и административную,

которая является приложением направлений политики и законов к конкретным индивидуумам и ситуациям. *Политическая функция* должна реализовываться в рамках политической системы – совокупности взаимосвязанных, взаимодействующих институтов государственной власти и общественных организаций, групп, отдельных граждан. *Административную функцию* правительства традиционно рассматривают как внеполитическую, исполнение профессиональной государственной службы.

Целенаправленность государственного управления - решение общих дел, удовлетворение потребностей и запросов населения, предоставление каждому гражданину законоустановленных государственных услуг (из национального бюджета), а это означает, что методологически правильно - увязать «государственное управление» со словом «республика» (дело народа) – такой формой правления, где народ, граждане участвуют в организации и осуществлении государственной власти непосредственно или через общенациональное представительное учреждение – парламент.

Таким образом, публичное управление важно понимать как управляющее воздействие – гласное, взаимодействие госаппарата и общества при принятии важных для республики (общества, населения) решений, действий, как открытая публичная сфера общественных интересов, в которой все общественные институты, граждане могут быть не только в роли объектов управления, но и выступать субъектами, автономными единицами в отношениях с органами власти и управления. Можно сказать, *публичное управление – это управление обществом вместе с обществом.*

Такой подход к анализу госуправляющего воздействия требует раскрытия его как совокупности политического и административного воздействия (через политические решения и действия и административные решения и действия).

Политика и администрирование – это две неразрывно связанные функциональные составляющие единого процесса государственного управления.

Итак, в порядке обобщения выделим политические компоненты в государственном управлении.

- ***Политические институты:***

А) институты выборной (политической) государственной (публичной) власти – президент, парламент (депутаты), носители «первичного» (от народа) мандата .

Б) институты исполнительной власти, которые учреждаются структурно и в персональном составе политиками, участвуют в разработке бюджетов, законов, правотворческой политике, реализуют правоприменительную политику (политико-административная власть), обеспечивают решение индивидуальных дел граждан, их права, интересы, правопорядок, т.е. осуществляют государственно-административное управление – носители «вторичного» мандата.

В) институты политического опосредования – общественные объединения, которые воздействуют на власть (оказывают поддержку либо давление), участвуют (не осуществляют -!) во власти или в оппозиции к ней, опосредуют, представляют интересы различных социальных групп, граждан, контролируют власть: партии, политические ассоциации, клубы, СМИ, профсоюзы, другие институты гражданского общества.

- ***Политические отношения в системе власти*** («президент-парламент», «президент-правительство», «парламент-правительство») по поводу принятия бюджетов, законов, иных публично значимых решений, поступающих на исполнение в государственно-административную систему.

- ***Политические методы в управлении*** – убеждение, согласование, компромисс, поиск консенсуса, а не командно-приказные, запретительные (без которых в администрировании законов, конечно, не обойтись, но допустить их

доминирующими в отношениях «власть-общество-гражданин» нельзя.

• **Политическая деятельность субъектов государственного управления (государственных органов и должностных лиц)**, связанная с разработкой и реализацией системы мер по развитию страны, укреплению ее международного положения, внутригосударственной жизнедеятельности людей.

Правовая политика в государственном управлении включает, таким образом, определение стратегических целей, приоритетов, направлений деятельности государства, принятие политических решений в форме нормативно-правовых актов и саму практическую деятельность по реализации указанных идеологических (политических) установок, т.е. административно-правовую управленческую деятельность, ее результаты.

Перекося в системе правовой политики (правотворчество – правоприменение) приводит к дисбалансу между уровнем разработки правовых норм и степенью их практической реализуемости.

Таким образом, политику как сферу реализации социальных интересов через принятие общезначимых государственных решений и административное управление, как сферу реализации социальных интересов через принятие административных актов во исполнение политических, нельзя «разводить», противопоставлять, воспринимать дихотомией.

Госслужащие, реализующие политический курс страны, не могут выполнять лишь чисто технические функции, они так или иначе связаны с политикой. Исходя из того, что политика есть формирование и реализация политического курса, политика не может быть «вынута» из государственной службы. Администраторы – это не буквальные исполнители законов, у них есть своя политика, они имеют достаточную свободу действий по интерпретации законов, которым они подчиняются, и по решению вопросов, когда, как и в какой мере их реализовывать.

В государственно-управляющем воздействии невозможно отделить четко политические функции от административных, можно лишь расставлять акценты в деятельности (в основном – политические, в основном – административные, политико-административные, административно-политические).

Термин «политико-административный» несет положительную оценку характера государственного управления, как отражающего органический синтез, продуктивный симбиоз политических и административных функций, методов в госуправлении, а не для обозначения «поглощенного» политической властью государственного управления. Сущностная «связанность» политиков и администраторов подтверждается реальностью их взаимоотношений.

В заключение по вопросу о соотношении политики и администрирования в государственном управлении: принципиально важно подчеркнуть верховенство права (закона) над политическими действиями, политики над администрацией, исполнительной властью. Здравый смысл на стороне и не "сращения" политики и администрирования, и не на пути дихотомии, противопоставления, а – рационального сочетания, «накладывания» политической и административной деятельности, отношений на матрицу подконтрольности праву и демократическим институтам. Нельзя также противопоставлять «грязную» политику «чистой» управленческой деятельности. Критерии «чистого» и «грязного» – не в разделении, а в целях, методах, средствах, которые в равной мере могут характеризовать и политику, и администрирование. В порядке выводов.

▪ Модернизация государственного управления в России объективно состоит из двух взаимнообусловленных, параллельно развивающихся процессов: совершенствование политической системы и реформирование государственно-административной системы управления.

▪ Процессы изменений в государственном управлении должны получить

концептуальное обоснование на уровне публично разработанных и официально принятых государственных решений.

▪ Концепция демократического государственного управления, соответствующая конституционно заданному вектору развития России как социального государства, целеполаганием имеет повышение качества и комфортности жизни российских граждан, а значит ответственных перед обществом решений и деятельности государственных органов власти и управления, предполагает осуществление следующих неотложных шагов:

-вовлечение граждан, институтов общества в процесс выработки и реализации общезначимых управленческих (политических и административных) решений;

-административную коммуникацию следует развивать как средство обеспечения приемлемости административных решений для граждан, придания государственно-административному управлению характера публичного управления. Гражданам необходимо предоставлять информацию прежде всего на ранних стадиях административного процесса. Включение гражданских инициатив, составление параллельных (альтернативных) экспертиз по вопросам, значимым для всех, должно стать обычаем, а не исключением.

▪ Неотложной мерой является принятие Закона (ФКЗ), регламентирующего организацию и функционирование исполнительной власти; целесообразно пересмотреть (кодифицировать) нормы административного права – оно должно быть более консенсуальным, а административный процесс – обеспечен доктринально и нормативно (административно-процессуальным законодательством).

▪ Необходимо осознать значимость и изучить механизм политического управления как условие демократизации страны, совершенствования политической системы, закрепить нормативно в актах исполнительной власти процедуры согласования интересов, поиска социального компромисса. Только на этом пути можно решить фундаментальный вопрос конституционного права: каким образом народ как единственный суверен своей власти может адекватно организовать государство, его органы, с тем чтобы они и в статусе (материально, субстанционально), и в процессе функционирования (процессуально) отражали именно власть народа.

Итак, теория и практика государственного управления объективно связана с изучением и совершенствованием политического механизма управления и административно-правового процесса.

Л.С. Данилина

канд. техн. наук, доц.

(Российская таможенная академия, г. Москва)

УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ ФТС РОССИИ

Специфика работы таможенных органов, реализующих таможенно - тарифный механизм регулирования внешнеэкономической деятельности, такова, что в ряде случаев нельзя полагаться на исправление ошибок таможенника при непосредственном контакте с участниками ВЭД. Поэтому система управления таможенным органом должна предусматривать тщательную подготовку технологии таможенного оформления и таможенного контроля еще до взаимодействия с

владельцем (декларантом, таможенным представителем) перемещаемого через таможенную границу товара.

Каждая функция, возложенная на таможенную службу, при наличии качественной нормативно – правовой базы, практически не допускает ее вольного толкования и в своей формулировке уже содержит целевую установку для обеспечения качества реализации.

Задача руководства таможенных органов в этом случае заключается в обеспечении качественного выполнения установленных требований.

Как орган, созданный государством, таможня должна быть надежным регулятором внешнеторговой деятельности и гарантом соблюдения таможенного законодательства. Как участник процедур внешнеэкономической деятельности таможня должна обеспечить такое качество своей работы, чтобы для законопослушного участника ВЭД таможенное оформление и таможенный контроль были естественным этапом торговых процедур, не тормозящим производственные процессы.

Мировое сообщество повсеместно переходит на компьютерные информационные технологии при осуществлении процедур таможенного оформления и таможенного контроля, значительно повышающих их качество, создаются единые системы информационного обеспечения внешнеэкономической деятельности, внедряются системы электронного обмена информацией с участниками ВЭД, вводятся замкнутые схемы таможенных процедур – от производителя за рубежом до потребителя в своей стране. Это позволяет участникам ВЭД широко использовать предварительное согласование всех условий экспорта/импорта и до минимума сократить потери времени на процедурах непосредственного таможенного контроля.

Специфически узким направлением деятельности таможенной службы является контроль над осуществлением валютных операций с целью предотвращения незаконного вывоза и обеспечения возврата валюты в Российскую Федерацию. Имеющиеся в этом отношении международные стандарты осваиваются медленно.

Важная особенность таможенных органов – выполняемые ими правоохранительные функции и борьба с таможенными правонарушениями. Ни для кого не является секретом, что участниками внешнеэкономической деятельности практикуется утаивание экспортной выручки, занижение таможенной стоимости товаров, заключение фальшивых сделок по импорту с выдачей значительных авансов, контрабанда. Все это приводит к потерям государства и искажению платежного баланса России.

Деятельность таможенных органов сопровождается рядом вспомогательных и обслуживающих видов работ, которые относятся к «околотаможенному» бизнесу. Это, прежде всего, компании таможенных представителей. С развитием применения различных таможенных процедур возможности «околотаможенного» бизнеса расширяются. В связи с этим становится уместным говорить о маркетинге таможенных и околотаможенных услуг – изучения видов услуг, используемых в зарубежной практике, органов, выносящих на рынок специфические таможенные и околотаможенные услуги, спроса на те, или иные виды услуг. Освоение процедур маркетинга повышает эффективность таможенных органов и оказывает влияние на формирование положительного имиджа таможенной системы.

При анализе возможностей обеспечения качества работы таможенных органов, руководство должно обратить внимание на основные принципы Э. Деминга¹, которые применительно к таможенному делу рекомендуют:

¹ Никифоров А.Д., Бакиев Т.А. Метрология, стандартизация и сертификация, Учебное пособие, Москва, Высшая школа, 2010.

- совершенствовать таможенные процедуры и воспитывать у персонала таможен постоянное стремление к этому;
- изменить отношение к участникам ВЭД, стать их партнером, заинтересованным в разумном, доброжелательном выполнении своей государственной функции при обеспечении максимального удобства своему клиенту и безусловном выполнении таможенного законодательства;
- следить за стабильностью реализуемых процессов;
- организовать учет затрат на выполнение таможенных функций;
- анализировать отклонения от утвержденной таможенной технологии;
- создать систему повышения квалификации и самосовершенствования сотрудников, в том числе подготовки кадров на рабочих местах;
- превратить контроль над сотрудниками из элемента принуждения под угрозой наказания в элемент доброжелательной помощи;
- уничтожить страх сотрудников таможни за стремление улучшить свою работу;
- разрушить барьеры между отделами и работать как одна команда, имеющая общую цель;
- работать над системой управления, отказаться от лозунгов и призывов;
- отказаться от установления для исполнителей количественных норм и заданий по показателям качества труда;
- устранить препятствия, не позволяющие персоналу таможенного органа гордиться своей профессией;
- вовлечь весь персонал в разработку программ преобразований и их реализацию.

Создавая систему управления качеством работы таможенных органов, необходимо учитывать особенности таможенной службы, предопределяющие ее сильные и слабые стороны.

К сильным сторонам таможенной службы следует отнести жесткий административный стиль управления, властные полномочия руководящего персонала, достаточно серьезную социальную защищенность кадров и систему контроля над исполнением принятых решений.

Слабые стороны таможенной службы: большая инерционность системы управления, отсутствие заинтересованности персонала в обеспечении качества результатов труда и подверженность его коррупции.

В сложившихся условиях попытки создания эффективной системы управления встречает определенные трудности.

Важнейшим элементом обеспечения качества деятельности таможенного органа является проработанность таможенных технологий и наличие механизма, нацеленного на их соблюдение и постоянное улучшение.

При обеспечении качества результатов труда таможенные технологические процессы становятся основным объектом управления. Технология таможенной деятельности должна реализовываться на основе комплекса внутренних нормативно – правовых актов и другой документации (стандартов, положений, технологических схем, должностных и рабочих инструкций), гарантирующей качество информации, предъявляемой участниками ВЭД, качество технического оснащения таможенных процессов и качество кадров, осуществляющие их.

Для создания современной таможенной технологической схемы необходимо четко представлять весь спектр контактов и эффективного взаимодействия таможни с участниками ВЭД, финансовыми, налоговыми и правоохранительными органами. Это непосредственно сказывается и на имидже таможенного органа в зоне его деятельности. Прямые контакты таможенного органа с заказчиком и потребителем результатов его деятельности являются важным источником информации для

процессов непрерывного повышения их качества. Руководство таможенного органа должно создавать условия для регулярного анализа и совершенствования этих контактов.

Обеспечение качества таможенных процедур и снижение до допустимых значений риска государства при организации и осуществлении таможенного контроля определяются тщательностью проработки технологических схем и алгоритмов их гибкого, в зависимости от конкретных условий, применения. Известный в России зарубежный опыт таможенного контроля свидетельствует, что продолжительность процедур таможенного контроля может измеряться минутами. Это делает его действительно практически не заметным для участника ВЭД и не нарушающим его производственный технологический цикл.

Любая технологическая схема таможенного контроля содержит набор определенных операций, которые позволяют решать в комплексе задачи по контролю внешнеторговых грузов и обеспечить соблюдение мер тарифного и нетарифного регулирования. Обязательность выполнения указанных операций возлагается на сотрудников подразделений, осуществляющих таможенный контроль объектов внешней торговли. Проведение таможенного контроля сопряжено с наличием риска для государства, игнорирование которого наносит существенный ущерб федеральному бюджету.

Технологическая схема таможенного контроля, утвержденная на уровне ФТС России или разработанная в таможне, для ее рационального практического применения должна быть представлена в виде рабочего алгоритма или сетевого графика. Включение на этом этапе в технологические схемы таможенного контроля операций, обеспечивающих сведение риска к минимуму, позволяет в значительной степени повышать эффективность таможенного контроля.

Создание рабочих алгоритмов таможенного контроля и включение в них операций, предусматривает учет факторов риска государства, должны носить системный характер и иметь под собой определенную методическую основу, построенную с учетом принципов процессного подхода и производственной логистики.

Процессный подход предполагает представление любой работы, в том числе таможенного контроля, в виде процесса, который управляется на принципах качества. Любая функция может быть разделена на совокупность составляющих ее процессов, имеющих входы в начале и выходы по завершении. Выходы одного процесса являются входами для следующего процесса. Представление таможенной функции в виде совокупности элементарных процессов создает условия для более детальной ее проработки, идентификации, организации взаимодействия и обеспечения качества. Применение процессного подхода к организации таможенного контроля позволяет обеспечить простоту и прозрачность, а также сокращение продолжительности таможенного контроля, как этого требует рекомендации Киотской конвенции.

При построении рабочих алгоритмов реализации технологических схем таможенного контроля целесообразно учитывать, как было отмечено выше, также и принципы производственной логистики, которые предполагают: упорядоченность движения предметов труда, календарную синхронизацию продолжительности операций таможенного контроля, резервирование ресурсов, ритмичность циклов таможенного контроля. Эти принципы лежат в основе методического подхода к обеспечению синхронизации, оптимизации и интеграции процессов таможенного контроля и позволяет осуществить системную рационализацию сложной совокупности процессов таможенного оформления и таможенного контроля, происходящих в таможне, у брокеров и участников ВЭД.

Важнейшим требованием, которое учитывается при рационализации таможенного контроля на принципах производственной логистики, является обеспечение:

- ритмичной и согласованной работы всех подразделений таможни по единому рабочему алгоритму;
 - максимальной непрерывности процессов таможенного оформления и таможенного контроля;
 - максимальной надежности таможенного контроля и минимальной трудоемкости его выполнения;
 - достаточной гибкости и маневренности в зависимости от появления различных факторов риска и отклонений от плана;
 - непрерывности оперативного руководства процессом таможенного контроля.
- Основным фактором таможенного риска государства являются:
- недобросовестность и незаконопослушность как участников ВЭД, так и сотрудников таможенных органов;
 - вид перемещаемых товаров и транспортных средств;
 - вид транспорта, используемого для перемещения товара через таможенную границу;
 - соответствие системы управления участника ВЭД требованиям менеджмента XXI века;
 - интенсивность экспортно – импортных потоков через таможенную границу;
 - уровень оснащенности таможни.

В значительной степени поведение участника ВЭД в части соблюдения таможенного законодательства определяется культурой его производства. Она характеризуется соответствием системы управления производством участника ВЭД требованиям менеджмента XXI века, то есть наличием сертификата соответствия требованиям МС ИСО серии 9000. Таможня вправе предполагать, что если все управленческие процедуры участника ВЭД находятся в управляемом состоянии, нацелены на обеспечение качества продукции и услуг, прозрачны и подконтрольны, то участник ВЭД не пойдет на нарушение таможенного законодательства и доверие к нему должно быть значительно выше. Это может явиться основанием для оперативной корректировки технологической схемы таможенного контроля в сторону его упрощения.

Существенным фактором риска является также несоответствие пропускной способности таможни интенсивности экспортно – импортных потоков через таможенную границу в зоне ее деятельности. Пропускная способность таможни определяется ее структурой численностью персонала, оснащенностью современными средствами таможенного контроля, компьютерной техникой, средствами связи, транспортом. Если пропускная способность таможни ниже объемов экспортно – импортных операций, а доведение ее до требуемой нормы – дело будущего, то в этой ситуации особенно важно грамотно использовать гибкий алгоритм таможенного контроля, обоснованного применяя выборочный контроль на основе оперативного анализа факторов риска.

Следуя рекомендациям Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур и превращения ее постепенно в «таможню для участника ВЭД», при разработке гибкого алгоритма таможенного контроля необходимо учитывать способ организации производства у участника ВЭД и формы его кооперации с зарубежными партнерами. Это связано с применением различных таможенных режимов, особенно режимов переработки, где, как правило, высокий уровень таможенного риска государства.

Таким образом, для повышения качества таможенного контроля должна применяться гибкая технологическая схема таможенных процедур, основанная на

требованиях МС ИСО серии 9000, принципах TQM, теории рисков и принципах логистики, представляющая собой алгоритм действий таможенного инспектора в зависимости от факторов риска (рис. 1).

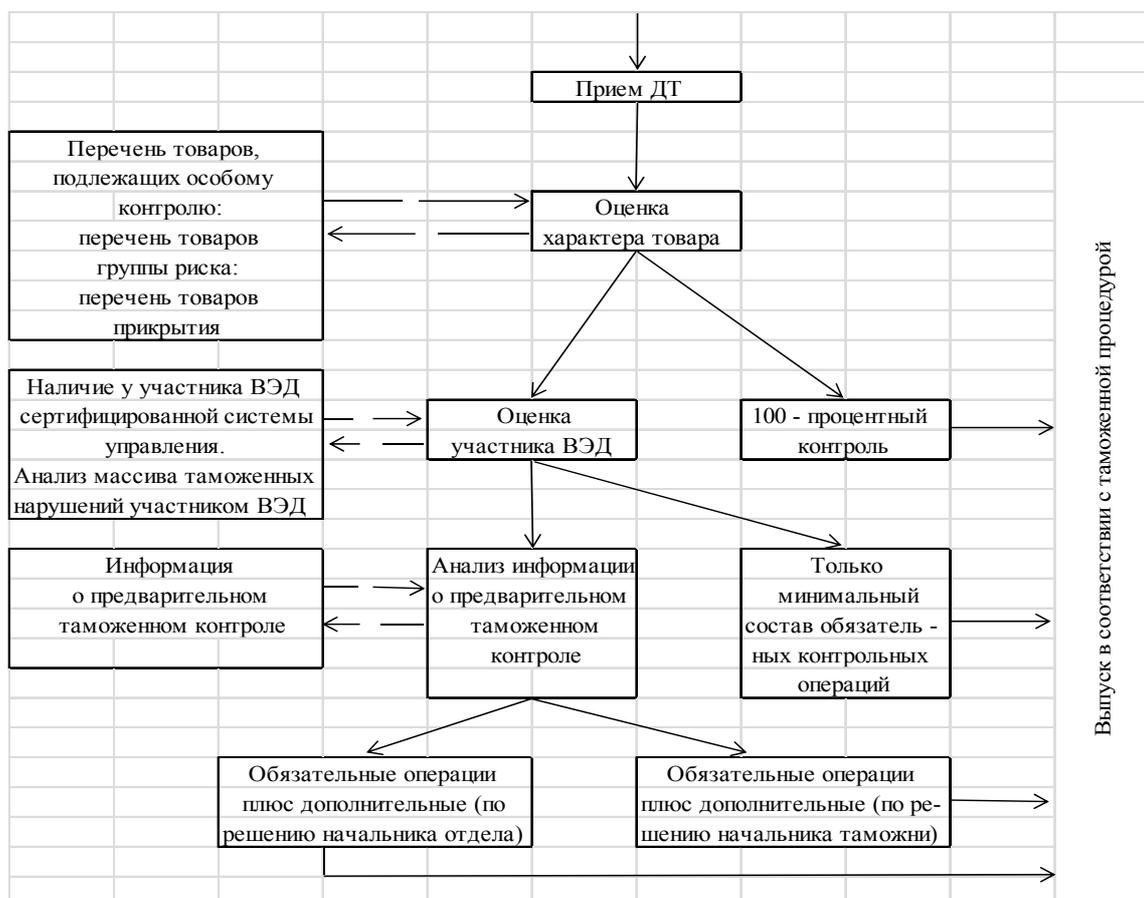


Рис. 1. Гибкая технологическая схема таможенного контроля (алгоритм действий таможенного инспектора с учетом факторов риска государства)

Методическая функция гибкой технологической схемы таможенного контроля заключается в определении последовательности действий инспектора в зависимости от результатов предыдущих действий.

Алгоритм предполагает наличие систематически актуализируемых списков товаров, подлежащих особому контролю при экспорте или импорте, перечня товаров группы риска, перечня товаров прикрытия, минимального перечня обязательно выполняемых контрольных операций, перечня участников ВЭД, имеющих сертифицированные на соответствие МС ИСО серии 9000 системы управления, массива таможенных нарушений конкретными участниками ВЭД, оперативной информации о предварительном таможенном контроле и досмотре.

Целесообразно ведение перечисленных выше данных в автоматизированном режиме в виде специализированных банков данных, обеспечивающих удобный доступ к ним в ходе таможенного контроля. Необходимо также наличие современных технических и программных средств, позволяющих обеспечивать режим сверки и контроля с банком данных в автоматическом режиме.

На основании информации о товаре, перемещаемом через таможенную границу, инспектор принимает решение или о его 100 – процентном таможенном контроле, или приступает к оценке информации об участнике ВЭД. Если участник ВЭД имеет сертифицированную систему управления своей организации (предприятием), а опыт его внешнеэкономической деятельности свидетельствует об

отсутствии в прошлом нарушений таможенного законодательства, таможня может ограничиться минимальным перечнем обязательных контрольных операций. Если же нарушения законодательства в прошлом были зарегистрированы, то с учетом результатов предварительных контрольных операций таможня может установить решением начальника отдела или начальника таможни дополнительный перечень контрольных процедур, не доводя до 100 – процентного контроля.

Определяющее значение при таможенном контроле имеют подготовительные операции, в процессе которых сотрудники таможни изучают нормативные документы, определяют группу товаров риска, оценивают предыдущие контакты с данным участником ВЭД, подготавливают необходимые технические средства таможенного контроля и тому подобное. От качества выполнения и результатов подготовительных операций зависит дальнейший набор операций таможенного контроля. Очень важно, чтобы весь комплекс подготовительных мероприятий был выполнен с сотрудниками таможенного органа в полном объеме. Незначительная ошибка или недостаточное знание нормативной документации, участника ВЭД или перечня товаров группы риска может привести серьезным упущениям при последующем таможенном контроле товаров и транспортных средств, создать предпосылки к нарушениям технологий таможенного контроля, их латентности, нанесению экономического ущерба государству.

Важным элементом в схеме таможенного контроля товаров и транспортных средств является проведение досмотровых операций позволяющих идентифицировать товар. Сопоставление сведений о товаре, заявленных в таможенных документах, с фактическими данными, получаемыми в результате досмотра, обеспечивает конечный результат таможенного контроля, в том числе его качественную составляющую. Стопроцентный досмотр оформляемых товаров, безусловно, повысит надежность таможенного контроля, но при этом увеличивается общее время его проведения. Это вызывает, в свою очередь, нарекания со стороны участников ВЭД и приводит к необоснованным финансовым потерям как со стороны участников ВЭД, так и государства.

Последовательное соблюдение операций, составляющих алгоритм действий инспектора, осуществляющего таможенный контроль объекта внешней торговли, обеспечивает не только ускорение процедуры таможенного контроля и повышения его качества, но и сведение к минимуму таможенного риска государства. При этом возможно исключение 100 – процентного досмотра товаров и значительное упрощение схемы таможенного контроля для добросовестных участников ВЭД.

В условиях применения гибких технологических схем таможенного контроля важно акцентировать внимание на их оперативной корректировке. В случае появления новых законодательных или нормативно – распорядительных документов, а также при обнаружении несоответствия операций контроля действующим нормативным документам технологическая схема должна быть своевременно откорректирована. Механизм корректировки технологических схем предполагает анализ факторов, следствием которых явилось несоблюдение технологической схемы или ее несоответствие нормативным документам, а также учет материалов служебных проверок, осуществляемых различными проверяющими органами.

Это и многие другие особенности таможенного дела могут быть реализованы в системе управления таможенным органом, построенной на основе МС ИСО серии 9000.

ИНТЕРНЕТ-ПОРТАЛ КАК ИНСТРУМЕНТ УЛУЧШЕНИЯ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА В РЕГИОНЕ

Основной задачей модернизации системы государственного управления в России является повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Для того, чтобы добиться действительно значимых результатов в этом направлении, необходимо значительно повысить уровень прозрачности деятельности органов государственной власти и принимаемых решений. Одним из эффективных инструментов для достижения вышеописанной цели может стать продуманное использование хорошо развитой информационно-коммуникационной системы в деятельности органов власти. Приоритетным направлением здесь, конечно же, является использование всемирной компьютерной сети «Интернет». Набор возможностей для применения, которые предоставляет данная сеть, необычайно широк, однако в данной статье хотелось бы подробно остановиться на примере созданного портала для повышения инвестиционной привлекательности и улучшения делового климата в Воронежской области. Интернет-портал был создан в марте 2012 года по поручению губернатора региона с целью налаживания конструктивного взаимодействия органов государственной власти и регионального бизнес-сообщества.

Не секрет, что большое количество хороших и полезных идей, реализация которых может помочь улучшить деловую ситуацию, чаще всего теряется и не доходит до ответственных лиц, чьи полномочия позволяют претворить их в жизнь. Поэтому основной задачей интернет-портала является сбор и обработка значимых предложений и конструктивных идей по улучшению регионального бизнес-климата, в том числе упрощение административных согласовательно-разрешительных процедур, совместная выработка решений по общественно-значимым вопросам, повышение уровня прозрачности принимаемых решений и оптимизация затрат бюджетных средств. Участниками проекта являются как коммерческие организации, так и органы власти; на портале активно ведет работу независимое экспертное сообщество, которое дает оценку всем рассматриваемым проблемам.

Каждый посетитель портала может, зарегистрировавшись, подать одно или несколько предложений, указать на существующие недостатки и недочеты в административных процессах и, самое главное, сформулировать конкретные пути решения указанных проблем. Согласно регламенту деятельности исполнительного органа власти, ответственного за портал, каждое предложение должно быть внимательно рассмотрено, подготовлен и размещен официальный комментарий органов государственной и муниципальной власти и, в случае признания предложения рациональным, должны быть определены конкретные планы по его внедрению.

Такая система позволяет успешно отслеживать критические замечания и предложения по улучшению деятельности органов власти и оперативно устранять замечания; таким образом происходит постоянное взаимодействие участников бизнес-процессов, рассматриваются вопросы регулирующего воздействия власти на бизнес-сообщество, вырабатываются более совершенные механизмы функционирования структурных подразделений и ведомств, растет доверие между властью и бизнесом.

На настоящий момент посетителями ресурса было подано 67 предложений и замечаний, которые затрагивали разнообразные вопросы от проблем бытовых стоков до создания межведомственной комиссии по реформированию высшего профессионального образования. Кроме того, в рамках данного интернет-ресурса, регулярно проводятся видеоконференции по наиболее актуальным проблемам, поднятым на портале.

Резюмируя вышеизложенное, представляется важным отметить, что создание таких порталов как на региональном, так и на федеральном уровнях должно способствовать, прежде всего, повышению прозрачности деятельности чиновников, повышению уровня общественного контроля и, в целом улучшению деловой среды для ведения и расширения бизнеса.

П.Н. Дудник
студ.
(РГСУ, г. Москва)

ВЕЛИКИЕ РЕФОРМЫ АЛЕКСАНДРА II, РЕФОРМЫ ПЕТРА I, СРАВНЕНИЕ ПРИЧИН, ПЛАНОВ И ПОСЛЕДСТВИЙ

Петр I и Александр II считаются самыми великими реформаторами в истории России, и это не случайно, их преобразования коренным образом не только изменили жизнь страны, но и вывели её на новый уровень развития. Каждый реформатор по-своему видел будущее родины и ввел свою политику для увеличения благосостояния России, этому служит и чуть более века разница между периодами правления, и причины проводимых реформ, и та атмосфера, в которой каждый приходил на престол.

Начнём сравнения с личности и тех внешних факторов, которые влияли на будущих правителей на пути к их царствованию.

Петр I не получил должного образования, это связано с ранней смертью его отца, в основном занимался всю последующую жизнь самообразованием, которое в первую очередь было направлено на освоение военного дела, кораблестроение и судоходство. Главной особенностью образования и культурного восприятия Петра был его интерес к иностранцам, у которых он и познавал науки и с которыми проводил основную часть своего времени. В юности Петр I переживает дворцовые интриги, бунты, кровопролитие, которые не могли не отразиться на будущей стратегии правления императора.

Александра II готовили стать государем, его образованием занимался В. А. Жуковский по предварительно составленному глубоко обдуманному плану, утвержденному Николаем I. Целью всего учения было сделать будущего государя человеком просвещенным и всесторонне образованным. К его обучению привлекались ведущие специалисты по государственному управлению, например М. М. Сперанский вел с ним «беседы о законах»¹. Поэтому будущая политика императора основывается на гуманизме и человечности, каждая реформа была последовательна и разработана в соответствии со сложившейся обстановкой. На престол Александр II вступает как законный наследник, без смут, что и отражается на самой личности императора.

Атмосфера, в которой воспитывались оба императора, и тот путь, который каждый преодолел на пути к царствованию, отразились на личности и будущей политики правления. Централизм во власти, перенимание западной культуры,

© П.Н. Дудник, 2012

¹ Платонов С.Ф. Полный курс лекций по русской истории. М.: АСТ, Астрель. 2006. С. 660

строительство флота и завоевания выхода к Балтийскому морю, не только обуславливались внешними причинами и исторической ситуацией, но и личностью Петра. С другой стороны, прекрасное воспитание, атмосфера сплочённости и единства в семье, направляет реформы Александра по пути гуманизма и демократизации в обществе.

Сама система проведения реформ была различна. Петр реформировал общественное устройство и управление не по строгому, заранее составленному плану преобразований, а отрывочными постановлениями, отдельными мерами, между военными походами. Именно военные нужды обуславливали собой деятельность его правительства. Александр II шёл по пути последовательных плавно вытекающих друг из друга реформ, изменяя жизненный склад людей и внося в него свободу, права и гарантии.

Сравнение проводимых реформ можно начать с отношения к крестьянству.

Платонов отмечает, что к началу правления Петра I сложилась ситуация когда крестьянство стало в полную зависимость от лица землевладельца, а государство стремилось и холопов ввести в государственное тягло¹. Таким образом, положение крестьян и холопов в поместьях было сравнимо, но существовала разница в юридической форме зависимости. Петр I ввел подушную подать, в плане налогов смешав крестьянство с холопством в один податной и зависимый от землевладельцев класс. Закон о майорате 1714 года перевёл поместья в собственность дворянства, изменив юридические отношения к крестьянам как к государственным людям в поместьях.² Таким образом, землевладелец получал равную власть и над крестьянином, и над холопом, а крепостное право оформилось окончательно.

Александр II вошёл в историю нашей страны именно отменой крепостного права. Отмена крепостного права была просто необходима обществу для дальнейшего развития. 19 февраля 1861 г., император Александр подписал манифест об отмене крепостного права и утвердил «Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости». Крестьяне получали не только личную свободу и землю, которая переходила к ним через общину, и выкупалось крестьянином в рассрочку, но и самоуправление. Реформа готовилась длительное время, была проведена подготовительная работа среди помещиков, чтобы избежать недовольства элиты. С другой стороны для устранения произвола вводилась должность – мирового посредника. Сохранение крестьянской общины решало несколько задач: и обеспечение получения казной выкупных платежей, и развитие крестьянского самоуправления.

Отношение было у каждого императора к крестьянству и его место в грядущих преобразованиях существенно различалось. У Петра I крепостное право стало мерой для увеличения казны, а отмена крепостного права у Александра II являлось основной реформой, из которой вытекали все последующие.

Петр I несколько раз реформировал местное управление. При нём были созданы губернские и уездные учреждения. Это был большой шаг в создании территориально-административного деления. Однако местное управление во время правления Петра предполагало жёсткую централизацию и участие в нём лишь высшего сословия – дворян, в отличие от Александра, при котором местное управление было всесословным, а предание земского самоуправлению полномочий по решению местных социально-экономических вопросов децентрализовывало управление в империи. «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» основано на привлечении выборных лиц, обладающих недвижимостью на данной территории. В новых земствах за дворянами было сохранено преобладание; но к

¹ Там же. С. 436.

² См.: Беляев И.Д. Земский строй на Руси. М.Н Наука, 2004.

участию в ведении земского хозяйства были привлечены и все прочие жители уезда, обладающие имущественным цензом, а также и крестьянские общества. Место сословных интересов заступили общеземские нужды и интересы. При Александре II в структуре местных органов власти происходит разграничение представительной и исполнительной власти.

Кроме местного управления, Петр I занимался реформированием центрального управления. Центральные органы власти – Сенат, Коллегии, – образуются по западным образцам. Реформирование центральных и местных органов власти при Петре происходит параллельно. При Александре II реформирование начинается с низших уровней власти к высшим. После организации крестьянского самоуправления, формируется земское и городское самоуправление. Завершающим итогом этих реформ могло стать участие представителей земств в Государственном совете. Однако эта реформа осталась нереализованной из-за гибели императора.

Следующий важный момент в деятельности обоих императоров – установление правил призыва на военную службу. Петр I для увеличения армии вводит рекрутские наборы, которые производились с крестьян и с нерегулярных горожан, то есть с низших слоев населения. Служили солдаты по данному набору 25 лет, полностью отрываясь от дома и семьи. Данная мера была эффективной в ситуации набора армии для войны, но негативно складывалась на жизни населения, так как солдаты служили практически всю жизнь.

Александр II вначале сокращает срок службы, а затем вводится всеобщая воинская повинность. К отбыванию воинской повинности призываются ежегодно молодые люди всех сословий, достигшие в данном году призывного возраста. Солдаты стали не просто отбывать сословную повинность, как было раньше, а выполнять священный гражданский долг защиты отечества. С.Ф. Платонов указывает, что всеобщая воинская повинность отвечала двум потребностям времени: «во-первых, невозможно было оставить старый порядок пополнения войска при тех общественных реформах, которые вели к уравниванию всех классов общества пред законом и государством; во-вторых, надобно было поставить русское военное устройство в уровень с западноевропейским»¹.

Следовательно, можно сделать вывод, что Петр I для пополнения армии вводит рекрутские наборы, которые становятся ещё одной ношей для крестьянства, также обязывает и дворянство нести службу на особых условиях. Александр II вводит общую, сословную повинность, снижает срок службы и выводит её на должный уровень, когда солдат не просто несёт повинность, а гражданский долг.

Экономические реформы обоих императоров связаны с налогообложением. Для пополнения казны при Петре I вводились косвенные и прямые налоги (подушная подать), развивается система откупов, связанных с казенными монополиями. Александр II отменяет откупа, вводит вместо них акцизы, постепенно отменяется подушная подать. Александр II наводит порядок в введении государственного хозяйства и изменяет некоторые устаревшие налоги.

Петр I начинает формировать систему образования в стране. Александр II модернизирует уже существующую систему. Университетам предоставляется самоуправление, появляются высшие учебные учреждения для женщин, средняя школа становится сословной.

Петр I организует иерархию судебной системы, суды делятся по сословному признаку. Суд не был отделен от исполнительной власти ни на высшем уровне (Сенат) ни на низшем (воеводы). При Александре II суд отделяется от исполнительной власти и становится сословным. В суды был введен

¹ Платонов С.Ф. Полный курс лекций по русской истории. М.: АСТ, Астрель. 2006. С. 673.

общественный элемент в лице присяжных заседателей и выборных мировых судей. Александр выстраивает своей реформой, приближенное к современности судопроизводство, меняя саму сущность российского суда, делая его более демократическим. Петр же организует четкую структуру судов различных уровней.

Делая вывод в сравнении, стоит рассмотреть итоги проводимых реформаторами преобразований. Правление Петра I не зря считают переломным моментом в истории России. Не останавливаясь не перед чем, он вводит новую культуру в общество, ломая и искореняя некоторые уже сложившиеся в обществе традиции. Петр стремится поставить Россию в один ряд с самыми развитыми и успешными западными странами того времени. Поэтому он и включает в реформаторскую деятельность культурные преобразования, касающиеся одежды, нового летоисчисления, новых праздников. Дворянство при этом должно было стать впереди реформ, обучаясь за границей, перенимая европейские обычаи и культуру. Дворянское общество, действительно, радикально изменилось. Однако дворянство не передало передовые идеи народу, который оказался под увеличенным гнѐтом повинностей, новых податей, рекрутчиной, барщиной.

В правления Александра II преобразования затронули жизнь всего общества, низшие слои населения получили больше возможностей. В отличие от петровских реформ они носили демократический и более гуманный характер. В то же время, общество при Александре II было больше готово к данным изменениям, и реформы происходили не по воле одного государя, но воля государя выражала интересы общества.

Несмотря на то, что Петра I многие современники не понимали, считали предателем веры и русских традиций, восстаний и бунтов по поводу ужесточения налогового бремени, жѐстких мер для дворянства по поводу службы, рекрутских наборов практически не было, за исключением Астраханского восстания, которое не было направлено против самого императора, а против воевод и немцев. Сами реформы, несмотря на внешний коренной радикализм, не изменили уже существующего положения в устройстве общества, хотя и пугали культурными нововведениями. Можно даже сказать, что общество развивалась эволюционно, петровские реформы соответствовали сложившейся сословной структуре.

При Александре II изменения происходят именно в социальной структуре общества, изменяя сложившиеся веками отношения между господами и народом. Реформы Александра II оказались более радикальными по существу. Возникшее в ходе демократизации общества чувство свободы и новых возможностей привело к крайним формам проявления свободы нравов и политических взглядов, которые отрицали и властные отношения, требовали большей радикализации. Появляются террористические группы, которые выступают против царя-реформатора, организуют его убийство.

Таким образом, централизация, жѐсткие меры и сокращение свободы не привели к столь сильному волнению, как нацеленность на демократизм и равенство, которые были применены при Александре II.

Д.Ю. Знаменский
канд. полит. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

К ВОПРОСУ О МЕСТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ФАКТОРОВ РАЗВИТИЯ НАУЧНОГО ПОТЕНЦИАЛА ВУЗА

Уровень научного и интеллектуального потенциала страны напрямую зависит от развития научного потенциала высшей школы, как «кузницы кадров» для национальной экономики, системы государственного управления и самой науки.

Основной проблемой концептуального обеспечения развития науки является отсутствие единого подхода к определению таких основополагающих для формирования государственной научно-технической политики понятий, как «интеллектуальный потенциал», «научный потенциал» и «научно-технический потенциал», «высокотехнологичная продукция» и др. Это не способствует формированию системного подхода органов государственной власти к сохранению и воспроизводству всех составляющих научного потенциала России.

К наиболее употребляемым определениям понятия "научный потенциал" можно отнести такие, как "обобщенная характеристика уровня развития науки, инженерного дела, техники, возможностей и ресурсов, которыми располагает общество для решения научно-исследовательских проблем" или "совокупность трудовых, материально-технических, информационных, финансовых и организационных ресурсов для осуществления комплекса научных исследований и разработок".

Представляется важным также разделить понятие «научный потенциал» по уровням и рассматривать отдельно научный потенциал страны (региона), отрасли и организации. Такое разделение целесообразно, так как от уровня научного потенциала зависит и состав его структурных элементов и подход, используемый при его оценке.

Так, научный потенциал страны (или региона) обладает следующими особенностями:

- затрагивает все области знания и, соответственно, отрасли экономики данной территории;
- включает в себя потенциал организаций всех видов (НИИ, КБ, вузов и иных организаций, проводящих научные исследования и разработки);
- во многом зависит от особенностей региона – географических, демографических, природно-ресурсных и других;
- в силу своей многоплановости и сложности оценка его уровня затруднена.

Научный потенциал организации, в свою очередь, отличается тем, что:

- характеризует потенциал конкретной организации, как правило «принадлежащей» к конкретной отрасли научного знания;
- большее значение при оценке его уровня играет «личностный фактор», т.е. вклад каждого сотрудника в научный потенциал организации, а также организационная культура, атмосфера в коллективе и т.п.;
- сложность при оценке заключается в отсутствии универсальной системы критериев (элементов научного потенциала), т.к. организации могут быть разными.

Этими различиями обусловлена и разница в подходах к оценке уровня того и другого научного потенциала.

Что касается структуры научного потенциала, то большинство авторов выделяют следующие группы составляющих: кадровые, материально-технические показатели уровня развития и возможностей системы научно-технической информации, организационно-управленческие, показатели, характеризующие функционирование и развитие научно-технического потенциала.

По нашему мнению, обоснованными представляется тот подход, который включает в структуру научного потенциала четыре составляющих (элемента): кадровую, материально-техническую, информационную и организационную.

Иногда предлагаемая пятая составляющая (финансовая) отличается по своему содержанию от этих четырех элементов. Кроме того, для научно-технической деятельности финансовый показатель не является самым главным в качестве ресурсов. Хотя при конкретных, целенаправленных исследованиях финансовая составляющая может быть включена в структуру научного потенциала.

В работах многих отечественных авторов (А.Е. Варшавский, А.И. Анчишкин, В.В. Иванов, В.В. Качак, Л.Э. Миндели и др.) основное внимание уделялось и уделяется научному потенциалу страны или региона. Это обусловлено теснейшей связью между уровнем научного потенциала и состоянием (и перспективами) национальной (или региональной) экономики.

Кроме того, еще в советский период был опубликован ряд работ, посвященных научному потенциалу организаций. В первую очередь речь в них шла о потенциале НИИ и КБ, на которых приходилась (и по сей день приходится) основная доля в научных исследованиях и разработках.

Наряду с этим, существенным пробелом в этой области, на наш взгляд, остается исследование научного потенциала организаций высшей школы. Особенно это актуально сейчас, когда одним из приоритетных направлений государственной научно-технической политики заявлена интеграция образования и науки, в том числе интеграция академической и университетской науки.

В последнее десятилетие в ряде регионов России появилось несколько интересных работ, посвященных именно этому виду научного потенциала. Как правило, речь идет о научном потенциале конкретных вузов, и исходным материалом для подобных исследований зачастую являются ежегодные отчеты о результатах научно-исследовательской деятельности в вузе. В качестве примеров можно привести вузы Брянской, Самарской, Саратовской областей, а также ряда регионов Сибири и Дальнего Востока.

Высшая школа является одним из весьма специфических элементов научной системы страны. Как указывают исследователи, «научно-исследовательская деятельность вуза традиционно рассматривается как одна из важнейших составляющих его работы. Во многом именно научная работа является отличительным признаком высшей школы в системе образования. Сочетание фундаментальных, поисковых и прикладных исследований по широкому спектру направлений с интенсивным использованием достижений в учебном процессе представляется в виде интегрированного комплекса усилий вузовских коллективов.

Следует отметить, что научный потенциал вуза обладает рядом специфических черт, которые, в свою очередь, оказывают влияние на факторы его развития. Речь идет о том, что:

- научно-исследовательская деятельность, как правило, не является основной деятельностью вуза (в отличие, например, от НИИ и других исключительно исследовательских организаций);
- большее значение при оценке его уровня играет «личностный фактор», т.е. вклад каждого сотрудника в научный потенциал организации, а также организационная культура, атмосфера в коллективе и т.п.;
- научный потенциал вуза включает потенциал не только сотрудников, но и учащихся вуза (студентов и аспирантов).

Исходя из особенностей структуры научного потенциала вуза, можно представить следующий набор факторов, влияющих на его развитие.

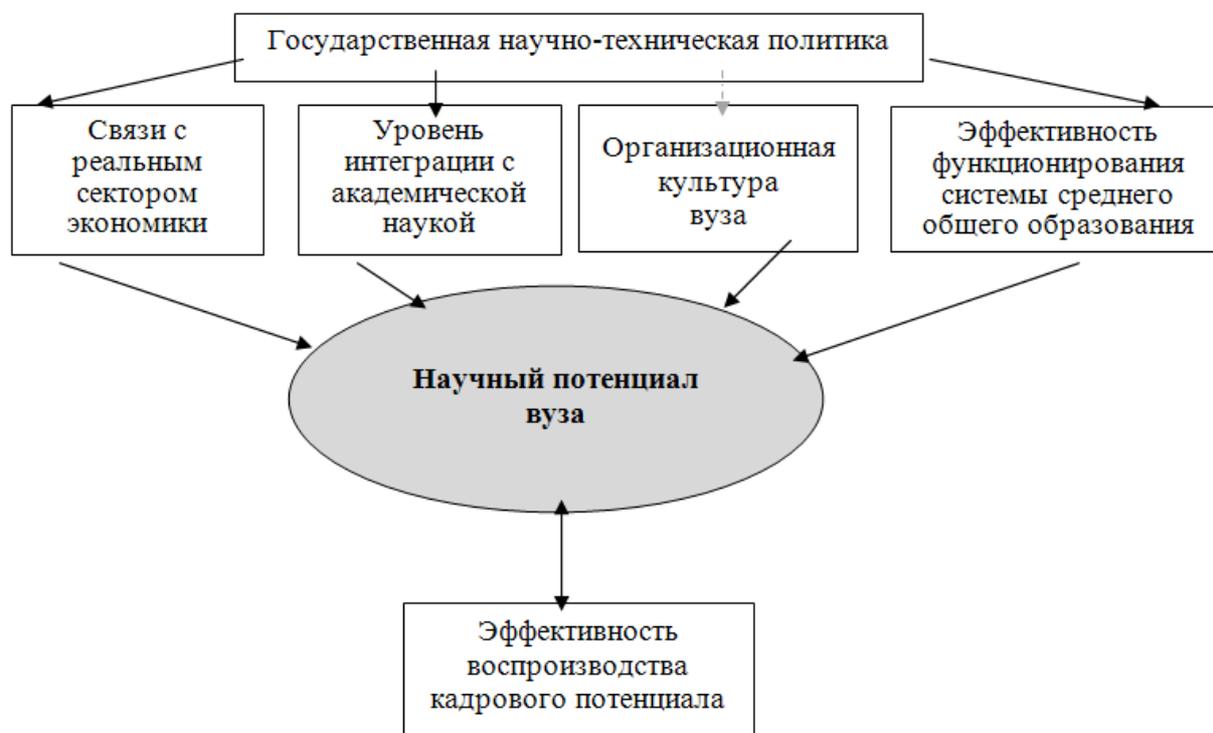


Рисунок № 1. Факторы развития научного потенциала ВУЗа.

Как видно на Рисунке № 1, научный потенциал вуза испытывает влияние комплекса факторов. Среди них государственная политика, взаимодействие с реальным сектором экономики, уровень интеграции с академической наукой, функционирование системы среднего общего образования, а также непосредственно социокультурная среда самого вуза. Рассмотрим подробнее влияние данных факторов.

Государственная политика в нашей стране является одним из ключевых факторов, определяющих функционирование научной сферы в целом. «Если в других странах около 70% средств на НИОКР идет со стороны бизнеса, то у нас ситуация обратная: доля государства в финансировании исследований и разработок составляет 66,5%», - отмечается в Российском инновационном индексе¹. Причиной этого, скорее всего является, то, что «большинство научных исследований ориентировано, прежде всего, на реальный государственно-управленческий процесс и определяется потребностями и интересами конкретных государственных органов»². Кроме того, государственная политика предопределяет взаимосвязь вузовской науки с академической, с реальным сектором экономики и системой среднего общего образования, диктуя общие «правила игры» в сфере науки. Также государственная политика оказывает опосредованное влияние на социокультурную среду вуза.

¹ Проиндексировали. Инновационному сектору дали комплексную оценку. Поиск. № 20, 20.05.2011.

² Научно-исследовательская деятельность Российской Академии государственной службы при Президенте РФ в 2009 году. Москва, Издательство РАГС, 2010.

От степени взаимодействия с реальным сектором экономики во многом зависит актуальность научных исследований, проводимых в вузе. Научные проекты, реализуемые вузом совместно с предприятиями реального сектора экономики, позволяют повысить качество подготовки выпускаемых специалистов и поддержать знания профессорско-преподавательского состава на современном уровне. Востребованность научных результатов вуза является одним из показателей уровня его научного потенциала. **Социокультурная среда вуза** является существенным фактором, влияющим на научный потенциал. Научно-исследовательская деятельность, как и любой вид деятельности, социально обусловлена и подвержена влиянию таких факторов, как, например, престиж (как на уровне общества в целом, так и на уровне конкретной социальной общности).

Высокий уровень **интеграции академической и вузовской науки** позволяет обеспечивать необходимый уровень проводимых фундаментальных исследований, а также формировать академический фундамент при воспроизводстве научно-педагогических кадров. Кроме того, совместная эксплуатация исследовательского оборудования способствует повышению качества фундаментальных и прикладных исследований вуза. Немаловажную роль в развитии научного потенциала вуза играет привлечение ученых из академических институтов к участию в учебном процессе.

От качества подготовки вчерашних выпускников школ напрямую зависит уровень сегодняшних студентов. В этом проявляется такой фактор, как **эффективность функционирования системы среднего общего образования**.

Эффективность воспроизводства кадрового потенциала и научный потенциал вуза взаимообусловлены. С одной стороны, при помощи развитой научной школы в вузе процедура воспроизводства кадров будет заведомо более эффективной, так как «подобное воспроизводит подобное». С другой стороны, сам механизм воспроизводства кадров в научной сфере играет немаловажную роль в развитии научного потенциала вуза. Темпы естественного обновления научно-педагогических кадров и уровень nepoтизма (т.е., «кумовства») оказывает значительное влияние на научный потенциал вуза.

Таким образом, можно говорить о системе факторов научного потенциала ВУЗа, по-разному влияющих на его развитие.

Особую роль в развитии научного потенциала как высшей школы в целом, так и отдельного ВУЗа, на наш взгляд, играет государственная политика.

Необходимо отметить, что фактически используемая модель формирования и реализации государственной научно-технической политики имеет следующие недостатки, мешающие развитию научного потенциала страны:

- непубличный характер определения приоритетов государственной научно-технической политики;
- слаборазвитые механизмы общественного контроля за процессом формирования и реализации государственной научно-технической политики (в первую очередь – со стороны научного и вузовского сообщества);
- отсутствие законодательства о лоббистской деятельности.

В качестве альтернативы может быть использована так называемая «открытая модель» государственной научно-технической политики. Данная модель основывается на постоянном диалоге органов государственной власти с научным сообществом по вопросам как формирования, так и реализации государственной научно-технической политики с использованием различных социально-политических технологий.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В СФЕРАХ ГЛОБАЛЬНОГО ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ И СТРАТЕГИЧЕСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И УКРАИНЫ

Политический процесс можно определить как упорядоченную последовательность единичных действий и взаимодействий политических акторов, как правило, создающих и воссоздающих политические институты. Политический процесс - развертывание политики во времени и в пространстве в виде упорядоченной последовательности единичных действий и взаимодействий, связанной определенной логикой или смыслом¹.

Исходя из этого определения, мы будем говорить о глобальных политических процессах между Россией и Украиной, подразделяющихся на следующие сферы: стратегическое сотрудничество в экономической сфере, сотрудничество в социально-культурной и гуманитарной сфере, взаимодействие в условиях новых глобальных вызовов, а также ориентиры и позиционирование стран на мировой арене.

России и Украине, прежде всего, необходимо решить общие проблемы, связанные с новой архитектурой наших отношений, с тем, насколько совместимы естественные устремления Украины на Запад с ещё более естественными устремлениями Украины на Восток².

И здесь мы сталкиваемся с очень важной проблемой, своеобразным современным порождением философии западничества. Сознание и общества и, в определенной степени, элит и даже населения двух государств по-прежнему формируются через перестроечные мифы. Один из этих мифов – неспособность определить свое цивилизационное предложение.

Мы в 91-м году, и не только Россия, но и Украина, сознательно отказались от способности определять собственное цивилизационное предложение. Мы признали западную цивилизацию, евроатлантическую, единственно существующим легитимным центром власти, мы признали ее единственно легитимной цивилизацией и единственной целью движения. А евроатлантическое политическое устройство признали логическим концом политической истории. Поэтому никуда дальше не надо. К чему рассуждения по поводу национальных интересов? Какие могут быть национальные интересы у тех, кто стоит в очереди? Их нет³.

Но в России последних лет происходят (пусть медленно, не с максимальной эффективностью) процессы, укрепляющие её позиции на мировой арене, без ориентировки на Запад (деятельность по линии БРИКС, интеграционные процессы на постсоветском пространстве, образование ЕврАзЭС, ЕЭП, Таможенного союза, Союзного государства России и Беларуси).

В Украине же по-прежнему политическая элита считает, что все-таки необходимо учитывать треугольник США – Европа – Россия и т.д., потому что надо вписаться в глобальные процессы. А зачем вписываться во все глобальные

© А.А. Ибраимов, 2012

¹ Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: Сб. учеб. материалов / Под ред. Е.Ю. Мелешкиной. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 5.

² Выдрин Д. «Вначале надо определиться по общим вопросам» // Бюллетень «Украина: информационно аналитический мониторинг», Институт стран СНГ, Апрель 2010, № 5(46), С. 44.

³ Михеев С. «Мир не будет однополярным» // Бюллетень «Украина: информационно аналитический мониторинг», Институт стран СНГ, Апрель 2010, № 5(46), С. 49.

процессы, вот вопрос? Глобальные процессы бывают разными, в том числе абсолютно разрушительными.

Следовательно, сейчас нужно как-то приблизиться к решению фундаментального вопроса – переходного периода, который характеризуется, в частности, распадом государства. Разве в Европе этого не видно больше и лучше, чем где бы то ни было? Последние 20–25 лет в истории Европы распада государств больше, чем в какой-либо другой точке земного шара. Это очевидная тенденция. Для России это просто экзистенциальный вопрос. Россия не может распасться на две части или на три части. Если уж она начнет распадаться, то это серьезно¹.

Завершая разговор о **глобальном позиционировании**, стоит отметить, что Россия упустила многие шансы на центральную роль в интеграционных процессах на постсоветском пространстве во многом и по этим причинам. Правда, не только страх перед сепаратистскими настроениями, но и общая нерешительность первого руководства России во главе с Б.Н. Ельциным стала причиной снижения геополитического статуса России. Такие факты, как территориальная принадлежность Крыма, твёрдость позиций в отношении Курильских островов, демаркации границ, работе с соотечественниками за рубежом – нельзя сбрасывать со счетов при анализе истории политических процессов. Уже из 91-го года Россия могла выйти много сильнее. Это ещё более очевидно с учётом того, что западные политологи и стратеги не скрывают возможности использования Украины как инструмента геополитического воздействия на Россию (З. Бжезинский), а попытки всестороннего влияния Европы охватывают все направления и оформились во вполне конкретные международные институты².

Периоды президентства в Украине Л.М. Кравчука, Л.Д. Кучмы, В.А. Ющенко – сложные периоды двусторонних отношений. Именно в эти периоды постепенно обострялась, а при В.А. Ющенко достигла апогея антироссийская ориентация Украины, превосходя все ожидания Л.Д. Кучмы, официально озвучившего псевдонациональную идею «Украина – не Россия». Перспективы на прорыв в отношениях и их нормальное обоюдное развитие наметились в основном лишь при президенте В.Ф. Януковиче.

Первая, базовая сфера политических процессов – экономическая.

Особенностью российско-украинских экономических отношений, на наш взгляд, является то, что постсоветский разрыв между Россией и Украиной во многих сферах имеет достаточно условный, искусственный характер.

Многие производства и в России, и в Украине, базировались на принципах разделения труда и неполных производственных циклах изначально. Неудивительно, что подобные предпосылки хранят в себе колоссальный потенциал двустороннего экономического партнёрства.

Основной же линией экономического сотрудничества, конечно, является энергетика, а в частности – поставки российского газа в Украину. В сложные периоды наших отношений ежегодно возникали конфликты, спровоцированные недоплатами украинской стороны по газовым контрактам, несанкционированным забором Украиной газа, предназначенного для Европы. Но уже в последний год режима В.А. Ющенко премьер-министрами России и Украины В.В. Путиным и Ю.В. Тимошенко было заключено соглашение, регулирующее двусторонние отношения в этой области. Самым большим прорывом по вопросам газа стало подписание

¹ Третьяков В. «Спасать европейскую цивилизацию смогут лишь такие страны как Россия и Украина» // Бюллетень «Украина: информационно аналитический мониторинг», Институт стран СНГ, Апрель 2010, № 5, С. 45.

² «Восточное партнёрство»: проблемы реализации и возможные последствия // Материалы заседания Экспертного совета Комиссии СФ по делам СНГ от 19.11.2009, Издание Совета Федерации, Москва, 2010.

«Харьковских соглашений» в апреле 2010 года. По ним получает российский газ с дисконтом 30%, при этом скидка не может превышать 100 долл. с тысячи кубометров. Начиная с 2011 года дисконт применяется к объемам газа 40 млрд. кубометров. При том что контрактный объем составляет 52 млрд. кубометров, а обязательства «Нафтогаза» по отбору согласно правилу «бери или плати» - 41,6 млрд. кубометров¹.

На саммите в Астане 15.09.04 президенты России, Белоруссии, Казахстана и Украины утвердили перечень документов, подлежащих согласованию и подписанию в первоочередном порядке для создания Единого экономического пространства. Украина, однако, с первых же дней начала тормозить процесс формирования ЕЭП, стремясь к получению односторонних политических и экономических преимуществ, что вполне вписывалось в многовекторную политику, проводимую Кучмой. Уже в апреле 2005, комментируя отношение к России и планам создания ЕЭП, президент Ющенко отметил, что «Украина поддерживает создание зоны свободной торговли с членами этой организации, но не допустит девальвации своего фискального, таможенного и бюджетного суверенитетов»². Россия, Казахстан и Белоруссия 09.12.10 подписали все 17 документов по созданию Единого экономического пространства, констатировав создание ЕЭП.

После смены политического режима и приходя Януковича, в Украине был проведён ряд реформ, важных для российско-украинских отношений: подписание «Харьковских соглашений» об условиях поставки газа в Украину и базировании в Севастополе ЧМФ РФ, исключение из конституционного закона Украины «Об основополагающих принципах внутренней и внешней политики» пункта о вступлении Украины в НАТО, расширение прав русскоязычного населения, смена официальной позиции Украины в отношении трактовке ряда исторических фактов и др.

Казалось бы, ситуация предполагала ускоренную переориентацию Украины на участие в пророссийских программах макроэкономической интеграции – ЕврАзЭС, ЕЭП, ТС. Но внутренняя политическая ситуация в Украине серьёзно сбавила прорывной темп начала 2010 года.

Уже в мае 2010 Украина мягко, но уверенно, ответила отказом на предложение России вступить в ОДКБ, опираясь на своё кредо внеблокового статуса. В сочетании со снижением курса на ПДЧ НАТО это воспринялось мировой общественностью как проявление твёрдой позиции. Окончательное охлаждение в двусторонних переговорах наступила осенью 2010, когда в ходе своего визита в Украину премьер-министру России не удалось добиться участия Украины в подписании документов по ЕЭП.

В.Ф. Янукович не раз высказывался положительно в адрес российской политической системы, и, по мнению многих политологов³, пытается ускоренно копировать многие её черты: монополизм верховной власти, механизмы маргинализации оппозиции, идею построения «вертикали власти» из однопартийцев, технологию перевода свободы слова в «конструктивное русло» и т.п. В России подобные явления объясняются необходимостью ускорить модернизационные, инновационные и т.п. процессы, что в курсе Украины озвученной доминантой не является. Главными выгодоприобретателями пока являются украинский олигархат. Ухудшающаяся экономическая ситуация в стране сопровождается перекладыванием налогового бремени с крупного бизнеса на средний и малый. Всё это приводит к

¹ Ситина В. «Севастопольский дисконт» // Интернет-сервер «Время новостей». ИД «Время», 22 апреля 2010, № 69. URL: <http://www.vremya.ru>.

² Интернет-ресурс «Википедия – свободная энциклопедия». URL: <http://ru.wikipedia.org>.

³ Окара А.Н. «Back in СССР: Виктор Янукович круто изменил Украину» // Газета «Московский Комсомолец», 4 июня 2010 г.

резкому падению рейтинга выбранного властью курса в глазах общественного мнения.

18.10.11 руководители правительств стран СНГ в Санкт-Петербурге подписали Договор о зоне свободной торговли в рамках СНГ. Согласие по этому документу было достигнуто ранее в тот же день на встрече глав правительств СНГ. В тот момент официальный Киев увидел защиту национальных интересов в создании ЗСТ в рамках СНГ, спрогнозировав рост во всех отраслях экономики, а также прирост ВВП на уровне 2,5% после активизации сотрудничества с партнерами по Содружеству, и речь идет о ежегодном приросте 0,65% ВВП для Украины. Для России и Казахстана – прирост 0%, для Беларуси – 0,02%. Предполагалось, что Украина – главный бенефициар соглашения из-за выхода на практически неограниченный рынок сбыта России, Беларуси и Казахстана».

На фоне этих процессов Украина и Евросоюз 30.03.12 парафировали соглашение об ассоциации, частью которого является создание зоны свободной торговли (ЗСТ). Верховная Рада официально не противопоставляет процессы создания ЗСТ с ЕС и в рамках СНГ.

Таким образом, **основная тенденция российско-украинского экономического сотрудничества** во всех направлениях – нереализованность колоссального потенциала по, как правило, политическим причинам. По прогнозам экспертов, при удачном экономическом лоббировании Россия при режиме новой украинской политической элиты имеет все предпосылки закрепиться во внутренних секторах экономики России Украины, тем самым увеличив своё влияние на все сферы жизни республики, так как от экономической экспансии будет зависеть и экспансия гуманитарная.

В заключении хотелось бы отметить, что в Украине крайне сильна регионализация во всех рассмотренных сферах. Разносторонне ориентированная политика власти Украины, по примеру прошлых режимов пытающейся балансировать между различными общественными настроениями представляется нам в этом контексте менее эффективной, чем переход к федерализму. 3-му президенту США Т. Джефферсону, закрывшему спекуляции на тему целесообразности федерализма в США принадлежит высказывание: «Федерализм – это территориальная форма демократии». При ориентации на западный формат демократических ценностей Украине следовало бы помнить об это – по-другому нивелировать разницу ориентиров регионов и избежать угроз нарушения территориальной целостности нам представляется затруднительным.

В.К. Иванов

*канд. полит. наук, ассист.
(ГУУ, г. Москва)*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Государственная политика в сфере средств массовой информации - это направленное воздействие субъектов политической власти на сознание, психику, поведение и деятельность людей посредством масс-медиа в интересах государства и гражданского общества в русле задач, решение которых составляет важнейшую сторону его реформирования. Именно государственная политика в конечном итоге определяет реализацию позитивного или деструктивного потенциала СМИ,

одинаково востребованного в современных непростых условиях, когда сама иерархия социальных ценностей и идеалов выглядит весьма расплывчато. Для оптимально успешного их функционирования как социального института демократического общества необходима внятно артикулируемая и последовательно реализуемая государственная политика.

Правовая основа политики в сфере средств массовой информации была заложена законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года №2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ – авт.), принятым на волне «демократической эйфории». В нашей стране этот документ до сих пор является одним из самых либеральных в мире. За годы действия Закона о СМИ в него были внесены изменения и дополнения двадцатью тремя законодательными актами, что диктовалось как принятием новых законов, в той или иной мере затрагивающих сферу деятельности средств массовой информации, так и сложившейся в регулирующих и судебных органах практикой его применения. Ограничения деятельности СМИ, внесенные законодательством в 2002-2006 годах, касались предупреждения случаев использования СМИ в противоправных, экстремистских и антиобщественных целях. В редакции закона от 27.07.2006 запрещалось использование СМИ «в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости»¹.

В соответствии с законом деятельность средства массовой информации может быть прекращена или приостановлена только по решению учредителей или по решению суда в порядке гражданского судопроизводства. Помимо пропаганды экстремизма и насилия деятельность средства массовой информации может быть приостановлена в результате нарушения законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах.

Редакцией закона от 09.02.2009 было конкретизировано право граждан на оперативное получение достоверных сведений о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений и должностных лиц. Для реализации этой нормы государственные органы учреждения местного самоуправления, общественные объединения, чиновники и администраторы разных уровней обязывались предоставлять сведения о своей деятельности по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и других материалов. Принципиальную роль в унификации правового поля, регулирующего деятельность СМИ, сыграл Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», (известный как «закон о монетизации льгот»), согласно которому в статью 5 Закона о СМИ внесена поправка о том, что нормативные и правовые акты в области средств массовой информации принимаются исключительно на уровне Российской Федерации. В нынешней редакции указанная статья приведена в соответствие с требованиями статьи 71 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что

¹ Закон РФ от 27.12.91 №2124 «О средствах массовой информации».

регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, информация и связь относятся к компетенции Российской Федерации.

Перспективы развития государственной информационной политики (ГИП) были конкретизированы в концепции государственной информационной политики, одобренной Комитетом Государственной Думы по информационной политике и связи (15 октября 1998 г.) и Постоянной палатой по государственной информационной политике Политического консультативного совета при Президенте Российской Федерации (21 декабря 1998 г.). В концепции специально выделены основные направления ГИП в области средств массовой информации: 1) недопущение подчинения СМИ конъюнктурным интересам власти и бизнеса и усиления возможностей их влияния на СМИ (прямой нажим, снабжение СМИ неполной, неопределенной, искаженной или ложной информацией, откровенной дезинформацией, умышленные недоговоренности, сращивание структур власти, бизнеса, прессы и т.п.); 2) регулирование уровня концентрации и монополизации СМИ (препятствие уменьшению независимых источников информации, сосредоточению СМИ в руках представителей экономической элиты, бесправию журналистов и т. п.); 3) защита интересов региональных рынков массовой информации и содействие развитию местных СМИ; 4) совершенствование национального законодательства в части гарантий свободы слова и информации, свободного распространения массовой информации, в том числе на трансграничном уровне, недопущения распространения насилия и нетерпимости через СМИ, обеспечения плюрализма СМИ, доступа к официальной информации¹.

В 2004 году в рамках административной реформы было ликвидировано Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовой коммуникации, а его функции и полномочия распределены между Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации и подведомственными ему органами: Федеральным агентством по печати и массовым коммуникациям и Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия. При этом функции нормотворчества были закреплены за министерством, функции управления государственным имуществом - за федеральным агентством, функции регистрации, лицензирования и контрольные - за федеральной службой, что существенно отразилось на содержании и практической реализации мер государственной поддержки периодической печати страны.

На реализацию конституционных прав граждан свободного доступа к информации направлена целевая государственная финансовая поддержка определенной группы изданий за счет средств федерального и региональных бюджетов. Такая поддержка адресована изданиям, имеющим особое социальное или информационное значение. В число датируемых периодических изданий (таковых в 2005 году насчитывалось 3 тыс. наименований) входят региональные, районные и городские газеты, издания для инвалидов, детей, художественная и культурно-просветительская периодика.

На цели государственной поддержки социально значимой прессы по статье «Периодическая печать» в федеральном бюджете 2005 года были предусмотрены средства в размере 47 млн. 582 тыс. руб². Субсидии выделяются 220 редакциям на частичное возмещение расходов по закупке бумаги, оплате полиграфических услуг и услуг по распространению тиража в пределах Российской Федерации. В

¹ Концепция государственной информационной политики, одобренная Комитетом Государственной Думы по информационной политике и связи 15 октября 1998 г. и Постоянной палатой по государственной информационной политике Политического консультативного совета при президенте Российской Федерации 21 декабря 1998 г. М., 1998г.

² Российский рынок периодической печати. 2005 г. С. 42.

соответствии с Федеральным законом №177-ФЗ от 24.11.1995 «Об экономической поддержке районных (городских) газет» в 2000-2004 гг. также осуществлялось финансирование из средств федерального бюджета периодических печатных изданий, входящих в Федеральный реестр районных (городских) газет. На эти цели ежегодно расходовалось в 2001г. – 235 млн. руб., в 2002-2004 гг. по 170 млн. руб. В соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 177-ФЗ «Об экономической поддержке районных (городских) газет» с 1 января 2005 года утратил силу, поэтому федеральная бюджетная поддержка районных (городских) газет с этого времени была прекращена. Согласно приказу Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям от 4 апреля 2006 года № 43 «Об организации работы по предоставлению государственной поддержки в сфере периодической печати» на получение государственной субсидии в 2006 году претендовали печатные СМИ с любой организационно-правовой формой и любой тематической направленности за исключением бюджетных учреждений, в том числе региональные и районные (городские) газеты, но только под публикацию в них социально значимых проектов, ориентированных на реализацию насущных государственных задач и приоритетов, а именно: популяризацию приоритетных национальных проектов, формирование культа семьи и здорового образа жизни, борьбу с коррупцией, преступностью, наркоманией, расовой и межконфессиональной рознью, обеспечение безопасности на дорогах, на развитие межнационального общения и творчества народов Российской Федерации, разъяснение принимаемых законов и т.д. По каждому тематическому направлению устанавливался минимально необходимый объем и количество публикаций. Редакциям печатных СМИ, претендующим на получение государственной субсидии, возмещались расходы, связанные с подготовкой и опубликованием социально значимых материалов: это авторский гонорар журналиста, подготовившего публикацию, оплата труда редактора и корректора, а также часть производственных затрат (в процентном отношении ко всем затратам, понесенным редакцией газеты, журнала или альманаха при выпуске отдельного номера издания)¹.

В январе 2006 года приступила к работе Общественная палата, в составе которой имеется Комиссия по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации. Главными вопросами в работе Комиссии определены свобода слова и общественная экспертиза законопроектов с точки зрения их влияния на функционирование и развитие рынка СМИ. Комиссия намерена принять активное участие в подготовке новой редакции Закона «О средствах массовой информации», предпринять дополнительные меры по защите общества от недобросовестной деятельности СМИ².

Практика государственного финансирования социально значимых проектов в СМИ стала постоянной. Преимущественное право на получение грантов имели издания социальной, литературно-художественной, культурно-просветительной и научно-популярной направленности, испытывающие потребность в государственной

¹ Российский рынок периодической печати. 2006 год. Состояние, тенденции и перспективы развития. М., 2006. С. 25-26.

² Российский рынок периодической печати. 2006 год. Состояние, тенденции и перспективы развития. М., 2006. С. 52.

поддержке на обеспечение публикаций социально значимой тематики. При рассмотрении соискателей на государственную поддержку предпочтение отдавалось претендентам, инициативно представившим к рассмотрению масштабные социально значимые проекты. Под социально значимыми проектами в сфере периодической печати понимались серии тематически однородных материалов, представляющих общественные и государственные интересы, направленных на решение актуальных социально значимых проблем российской действительности и опубликованных (планируемых к публикации) на страницах официально зарегистрированных в Российской Федерации газет, журналов, альманахов, бюллетеней и сборников. Субсидирование изданий для инвалидов по зрению осуществлялось ежемесячно по Плану выпуска специальных изданий для слепых, утвержденному ЦП ВОС. В соответствии со статьей 14 Федерального Закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24.11.95 года № 181-ФЗ экономическая поддержка периодическим изданиям для инвалидов по зрению оказывалась не только на частичное возмещение расходов по закупке бумаги и оплате полиграфических услуг отечественных типографий, но и полностью на выпуск и распространение изданий. Полученные государственные средства позволили указанным организациям в сфере печати обеспечить бесперебойный выпуск печатных изданий для инвалидов по зрению и даже снизить цены на них, обеспечивая тем самым право данной категории российских граждан на получение объективной и достоверной информации по актуальным для них проблемам¹.

Главным событием, вызвавшим бесчисленные дискуссии в СМИ, стало подписание Президентом РФ В.В. Путиным 13 марта 2006г. нового Федерального закона «О рекламе». Новый закон вступил в силу с 1 июля 2006 года. Среди вызвавших наибольший общественный резонанс нововведений предметом особенно острых споров стали вводимые ограничения для рекламы в СМИ. Периодическим печатным изданиям, с объемом рекламы, превышающим 40% одного номера, предписывалось указывать рекламную специализацию в выходных данных².

В рамках очередного этапа административной реформы в России в 2008 году было образовано Министерство связи и массовых коммуникаций. Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям переподчинилось вновь образованному министерству. В Минкомсвязи России появилась новая структура – Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Тем самым сфера СМИ России обрела единый управленческий инструмент, что в итоге должно привести к повышению эффективности государственной политики в этих сферах экономики. Таким образом, у ведущих общественных организаций индустрии масс-медиа появились новые возможности для диалога с властью, реализации механизма согласования с профессиональным сообществом законодательных инициатив, имеющих отношение к медиаиндустрии на этапе их подготовки. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в 2008 году реорганизовывалась дважды. Весной на базе Россвязьохранкультуры были созданы Россвязькомнадзор и Росохранкультура, а осенью Россвязькомнадзор был преобразован в Роскомнадзор. Новому федеральному органу предстояло решать проблемы, связанные с повышением эффективности государственного регулирования деятельности печатных СМИ, включая исполнение ими законов «О СМИ», «Об экстремистской деятельности», «Об обязательном экземпляре документов». Дополнительного внимания требовала защита интеллектуальной собственности и прав журналистов, организация борьбы со спамом, пропагандой порнографии, культа насилия и жестокости в СМИ.

¹ Российский рынок периодической печати. М., 2008. С. 97.

² ФЗ «О рекламе» от 13.03.2006г. №38-ФЗ. М., 2006.

Российское законодательство о СМИ в 2008 году продолжало развиваться. Был принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», который определил основные формы взаимодействия судов и СМИ, включая свободный доступ журналистов в помещения судов, их присутствие на заседаниях органов судейского сообщества, участие представителей судов в совместных с представителями СМИ мероприятиях, аккредитацию в судах и т.д.¹ Правовое поле функционирования отечественных печатных СМИ расширилось с принятием в 2008 году Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»². Закон относится к пакету антикоррупционных мер и направлен на обеспечение прозрачности деятельности госорганов и органов местного самоуправления, реализацию прав граждан получать информацию об их деятельности, в том числе впервые законодательно устанавливается доступ к информации об их деятельности и в электронной форме. За сокрытие информации предусмотрена ответственность чиновника вплоть до уголовной. В законе также определены формы предоставления информации (устная форма и в виде документированной информации, в том числе электронной), перечни информации о деятельности федеральных государственных органов, парламента, судов, госорганов субъектов регионов и местного самоуправления, а также способы обеспечения доступа к ней. Закон вступил в силу с 1 января 2010 года.

В марте 2008 года вступил в силу Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационных и телекоммуникационных сетей международного информационного обмена». Цель Указа - обеспечить при использовании информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе Интернета) информационную безопасность страны. Указом предусмотрено, что подключение к сетям и средствам вычислительной техники, применяемым для хранения, обработки и передачи информации, содержащей государственную тайну, либо информации, содержащей служебную тайну, возможно только с использованием средств защиты, прошедших сертификацию в ФСБ России и/или получивших подтверждение соответствия в Федеральной службе по техническому контролю³.

Важным событием, способным существенно повлиять на положение отечественных СМИ, стало подписание 25 мая 2009 года в Гамбурге «Европейской хартии свободы прессы», в разработке которой участвовали редакторы 46 ведущих СМИ Европы из 19 стран, в том числе и России.

В конце весенней сессии 2010 года Госдума приняла Закон «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком»⁴, вступивший в силу с 1 января 2011 года. Решающему голосованию предшествовала процедура возвращения текста во второе чтение для внесения важной поправки. В соответствии с ней органы прокуратуры были выведены из-под действия этого закона. Под инсайдерской информацией понимается «точная и конкретная информация» (в том числе сведения, составляющие коммерческую, служебную, банковскую тайну, тайну связи), распространение или предоставление которой может «оказать существенное влияние на цены финансовых инструментов, иностранной валюты, товаров».

¹ ФЗ от 22 декабря 2008 года №262-ФЗ «Об обеспечении информации о деятельности судов Российской Федерации». М., 2008.

² ФЗ №8 – ФЗ от 9 февраля 2009 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». М., 2009.

³ URL: <http://правительство.РФ>.

⁴ ФЗ от 27.07.2010 №224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». М., 2010.

Инсайдерами, то есть лицами и организациями, имеющими доступ к такой информации, признаются также федеральные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, имеющие право размещать временно свободные средства в финансовые инструменты.

На предотвращение деструктивного влияния СМИ на подрастающее поколение направлен принятый в июне 2010 года закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»¹. Закон ограничивает распространение информации, содержащей порнографию, нецензурную брань, оправдывающую насилие, жестокость, употребление наркотиков, алкоголя, курение, а также отрицающий семейные ценности. Действие закона распространяется только на оборот информации, «вредной для детей», поэтому телеканалы должны маркировать не все передачи, а только «содержащие запрещенную информацию». Из-под действия закона также выведена пресса, «специализирующаяся на распространении информации практического, производственного и общественно-политического характера». По мнению специалистов, закон недостаточно конкретен, так как степень ограничения информационной свободы зависит от исполнителей и регулирующих органов. Закон вступил в силу 1 сентября 2011 года.

Таким образом, сказанное позволяет сделать определенные выводы. Так, за время постсоветского реформирования российского общества государственная политика в сфере средств массовой информации в целом развивалась в русле логики заимствованных из западного опыта норм институциональной демократии. Основным ее достижением можно считать частичную реализацию одного из ведущих демократических принципов – свободы слова. Однако бесконтрольные передачи, слияния и поглощения медиаактивов, находящихся вне поля зрения государства и общества, создали условия, ставящие под сомнение либеральный характер демократических преобразований СМИ. Основная часть медиaprостранства принадлежит крупному олигархическому капиталу и государственным структурам, что само по себе ставит под сомнение возможность реализации печатной прессой своей социальной функции – механизма взаимодействия общества и власти, инструмента формирования общественно-политических предпочтений граждан в интересах общества и государства. Пока государству не удалось выработать действенный механизм рекрутирования в медийное пространство независимых игроков, так же, как и механизм, их порождающий. Предпринятые позитивные шаги в установлении различных пределов свободного развития медийного пространства на коммерческой основе коснулись исключительно ограничений, связанных с безопасностью самого государства, в том числе с противодействием терроризму, наркомании, разрушению детской нравственности. Заслуживают положительной оценки первые политические решения в области СМИ, расширяющие доступ к информации о деятельности судов, государственных учреждений, публичных политиков. Вместе с тем движение по пути демократизации печатных средств массовой информации не может принести стратегического успеха вследствие нерешенности главной проблемы российской современности – продолжающегося сокращения читательской аудитории, утраты газетами главного родового признака – публичности. Все остальные достижения без решения этой проблемы будут носить паллиативный характер или усилят социально-политические позиции формирующейся корпорации чиновников и крупного капитала. В этой связи обращает на себя внимание позиция государства в области финансовой политики в отношении СМИ. Во-первых, неконструктивной выглядит мера, лишившая социального статуса и гарантированной материальной

¹ ФЗ от 29.12.2010 №436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». М., 2010.

поддержки со стороны государства СМИ, осуществляющих научно-образовательную, воспитательную, просветительскую деятельность. Переведенная в формат ежегодного финансирования социально-значимых проектов, финансовая помощь государства уменьшилась в отношении всех печатных СМИ (за исключением СМИ, ориентированных на инвалидов). Во-вторых, вызывает особое сомнение сокращение финансирования газет общественно-политической тематики, сокращение читательской аудитории которых грозит утратой ими статуса субъекта современного политического процесса. В-третьих, не отработан государственный механизм рыночного регулирования СМИ. Налоговое обременение не дифференцирует общественно-значимые издания и издательские коммерческие проекты, что ведет к выхолащиванию из медийного пространства серьезной прессы. Предприняв меры к предотвращению нецелевого расходования средств региональных бюджетов, направляемых на поддержку местных СМИ, государство абсолютно устранилось от контроля над направлением развития регионального медийного пространства. Как следствие, именно в его недрах время от времени возникают прецеденты использования прессы в антиобщественных целях. Таким образом, государственная политика в области СМИ пока еще далека от совершенства и настоятельно требует серьезной корректировки. Именно государственная политика должна стать главным интегратором субъектов медийного пространства, проповедующих самые разные политические, культурные, религиозные ценности, ориентиром направления, отражающего интересы и потребности всего общества. Такая существенная трансформация - весьма сложный процесс, но без этого российские СМИ обречены на роль «суфлера чужого спектакля».

Е.П. Казбан
канд. полит. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ПОИСК СМЫСЛОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Задачи эффективного управления общественными процессами и отношениями, в условиях глобализации, которая делает состояние современной цивилизации все более нестабильной и непредсказуемой, должны осознаваться сегодня, как одни из самых важных для любой страны. Для России эта задача актуализируется потребностями и внутреннего порядка, а именно - необходимостью преодоления системного кризиса, в котором она оказалась в результате провальных по своим последствиям радикальных реформ 90-х годов прошлого века.

Поднимая вопрос об эффективности управления общественными отношениями, хотелось бы локализовать его, обратив внимание на одну из важнейших составляющих этого процесса, а именно, формирование и поддержание ценностно-смысловых ориентиров развития общества.

Как известно, понимание человеческого общества как системы, с взаимосвязанными между собой подсистемами позволяет говорить о том, что оно возникает и существует, когда складывается некоторая совокупность, некоторая устойчивая общность людей, которые имеют жизненно необходимые потребности и удовлетворение которых возможно лишь в результате их заинтересованной взаимной деятельности. В сохранении и поддержании любой общности важную роль играют ценностно-ориентационная система. Ценности, разделяемые обществом,

выступают механизмом связи сфер материального производства и теоретической деятельности. Осознанная, целенаправленная деятельность человека достигает результата, только если человек и общество в целом имеют представление о значимости, ценности природных и общественных процессов, явлений для дальнейшей жизни, которые становятся объектом целенаправленной деятельности. В обществе, в котором разрушена система ценностей, начинаются процессы дезорганизации, распада социальной жизни, люди теряют представления о смысле их собственной жизни, теряют мотивацию к созидательной деятельности, деградируют.

Понятие смысла может быть определено с опорой на философское значение этой дефиниции. Так философский словарь определяет смысл как внутреннее содержание, значение чего-либо, то, что может быть понято.¹ Смысл может быть раскрыт как некая общая цель, ценность, разделяемая как отдельными людьми, так и обществом, это то, значимое, что может объединять людей. Ценности можно трактовать как обобщенные представления людей относительно наиболее значимых целей и норм поведения, которые определяют приоритеты в восприятии действительности, задают ориентации их действиям и поступкам во всех сферах жизни. Совокупность доминирующих ценностей в концентрированном виде выражает особенности культуры и исторического опыта данного общества.²

Общепризнанно, что смыслы и ценности как продукты духовно-практического освоения действительности создаются, прежде всего, религией, искусством, философией, идеологией. Какую роль в процессе выработки и поддержания ценностно - смысловых ориентиров общественного развития должно играть государство? Если мы говорим о процессе управления общественными процессами и отношениями, то, есть понимание того, что государство выступает субъектом в этом взаимодействии, пусть не единственным, но главным, а, следовательно, ему должна принадлежать роль руководителя, организатора и координатора всего многообразия различных форм и видов человеческой общезначимой деятельности, в том числе и в духовно-практической сфере.³

Государство должно заниматься выявлением, определением, развитием, поддержкой и трансляцией, тех ценностно - смысловых ориентиров, которые позволят обществу сохранять свою идентичность, показатели стабильности развития, интеграционные параметры. Какие сегодня ценности и смыслы могут считаться в современной России общезначимыми, по поводу которых в обществе не возникает противоречий и существует консенсус? Однозначно ответить на этот вопрос очень сложно. Россия представляет многосоставное общество с очень высоким уровнем дифференциации по различным показателям, как отмечал Р. Даль « с экстремальным уровнем многообразия». Внутри нашего общества развиваются различные типы противоречий, прежде всего между оформившимся имущим классом, чье богатство приумножается и большинством населения, доход которых в десятки раз меньше. Обострение национальных противоречий в последние годы связано с углублением социокультурных различий и выдвиганием их на ведущие позиции. Людей разных национальностей в современной России больше разъединяет, чем объединяет и в этой связи необходимо говорить о конфессиональном многообразии, которое из фактора стабильности постепенно становится показателем нарастания напряженности. В этих условиях запредельного

¹ Философия: Энциклопедический словарь. М.: Гардарики. Под редакцией А.А. Ивина, 2004.

² URL:

http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2003/02/25/0000060311/v_lapkinx2cx20v_pantin_pro_99.doc09_09,1999.

³ См. Шевченко В.Н. Управление общественными отношениями: учебно-методическое пособие / В.Н. Шевченко. М.: Изд-во РАГС, 2009.

локального многообразия Россия адаптируется к западным, либеральным ценностям, осмысливая и «переваривая» их.

Государство сегодня выступает транслятором современных либеральных ценностей. «Свободы», «индивидуализма», «неприкосновенность частной собственности», «невмешательство государства в частную жизнь граждан», «деловитость» преподносятся как общечеловеческие ценности, незыблемые основы современного демократического общества. Однако эти ценностные ориентиры в политической и экономической практике, а затем, следовательно, и в сознании людей подменяются ориентирами производного, второго порядка развитие которых стало возможно при абстрагировании истинных ценностей и отделении их от реальной жизни людей и как следствие - их подмена. Сегодня на первый план в ориентациях людей выходят цели обогащения, часто любой ценой, получения прибыли, материального благополучия, иногда за счет других. Деньги и их количество стали мерилем всего: социального статуса, социальных гарантий, карьерного роста, и просто благополучия в жизни, причем наличие денег не связывается с трудом и их зарабатыванием.

С разрушением Советского Союза на уровне государства были полностью отвергнуты или даже лучше сказать игнорируются ценности советского общества, которые на протяжении десятков лет определяли цементирующую основу развития общества, и некоторые из которых по-прежнему разделяются многими соотечественниками. К числу таковых относится, «верховенство государственных интересов над интересами личности», «общественное благо, «коллективизм», «равенство», «гарантии социальных прав личности». Они и по сей день сохраняют свой интегративный потенциал и могли бы способствовать укреплению общества.

Сегодня перед государством стоит очень сложная задача – дать обществу ориентиры развития, которые смогли бы на наднациональной и надконфессиональной основе при сохранении базовых ценностных ориентиров советского общества и с учетом новых направлений развития страны в условиях глобализации консолидировать общество и поднять его на реализацию общезначимых задач. В перспективе решение этой непростой задачи обеспечит сохранение не только целостности российского государства, но и сохранение российской идентичности. Сегодня можно вспомнить слова А. Н. Толстого, которые и сейчас остаются актуальными как и в ноябре 1941 года: «Родина — это движение народа по своей земле из глубин веков к желанному будущему, в которое он верит и создает своими руками для себя и своих поколений. Это — вечно отмирающий и вечно рождающийся поток людей, несущих свой язык, свою духовную и материальную культуру и непоколебимую веру в законность и неразрушимость своего места на земле. Когда-нибудь, наверно, национальные потоки сольются в одно безбурное море, — в единое человечество. Но для нашего века это — за пределами мечты. Наш век — это суровая, железная борьба за свою независимость, за свою свободу и за право строить по своим законам свое общество и свое счастье»¹.

¹ Толстой А. Н. Родина // Толстой А. Н. Собр. Соч.: В 10 т. Т.10. М.,1961.

**АПЕЛЛЯЦИИ К ПОЛИТИЧЕСКИМ КОНЦЕПТАМ «ГОСУДАРСТВО», «ВЛАСТЬ»,
«СООБЩЕСТВО», «ПОЛИТИЧЕСКОЕ СООБЩЕСТВО» В ДИСКУРСИВНЫХ
ПРАКТИКАХ РОССИЙСКИХ МУСУЛЬМАН**

Политологическая наука, широко использующая при изучении дискурсивного поведения социума междисциплинарные методы исследования, в понятийно-терминологическом аппарате в качестве одного из базовых использует термин концепт.

Понятие *концепт* длительное время считалось прерогативой других социогуманитарных наук. Преуспевшая в этой области семиотика устами одного из своих патриархов российской концептологии Ю.С. Степанова закрепила за концептом определение как «сгустка культуры в сознании человека»¹. Лингвокультурологи, в рамках своего предметного поля также изучающие базовые характеристики и особенности формирования концептов, соглашаясь с коллегами-лингвистами, которые рассматривают образование концептов как процесс редукции воспринимаемой многообразной действительности до лимитов, ограниченных ресурсами человеческой памяти и сознания², к редукции результатов опытного познания действительности присоединяют также процесс их «соотнесения с ранее усвоенными культурно-ценностными доминантами, выраженными в религии, идеологии, искусстве и т.д.»³.

Интердисциплинарное концептуальное направление сегодня активно развивается в современной политологии в кооперации с представителями национальных школ политической семиотики⁴, политической лингвистики⁵ и политической коммуникации⁶. Особую ценность для научного анализа феноменологии концептов политического сознания приобретает эмпирический инструментарий, который накапливается в рамках так называемой «политической концептологии»⁷. В представлении ее разработчиков, в концептах завязываются новые смыслы, идеи, понятия, которые воплощаются в вещи, в политических решениях и дискурсивных практиках. «Концепт завершает концептуализацию и зачинает новое движение в усилиях человека по рационально-эмоциональному постижению мира вообще и политики, в частности»⁸. Так, эвристическая значимость концепта сообщество, рассматриваемого современными экспертами через призму

© Ш.Р. Кашаф, 2012

¹ Степанов Ю. С. Константы. Словарь русской культуры. Опыт исследования. М.: Школа «Языки русской культуры», 1997. С. 40.

² См.: Аскольдов С.А. Концепт и слово // Русская словесность. От теории словесности к структуре текста. Антология. Под ред. проф. В.П. Нерознака. М.: Academia, 1997. С. 267-279.

³ Слышкин Г.Г. Лингвокультурные концепты прецедентных текстов. М.: Academia, 2000. С. 10.

⁴ См.: Шейгал Е.И. Базовые концепты политического дискурса // Семиотика политического дискурса. М.: ИТДГК «Гнозис», 2004. С. 69-96.

⁵ См.: Чудинов А.П. Политическая лингвистика. М., 2007.

⁶ См.: Политическая коммуникативистика: теория, методология и практика / Под ред. Л.Н. Тимофеевой. М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012.

⁷ См.: Макаренко В.П. Политическая концептология: первые итоги разработки // Политическая концептология: журнал метадисциплинарных исследований. 2009. № 1.

⁸ Неретина С.С., Огурцов А.П. Концепты политического сознания // Политическая концептология. 2009. № 1. С. 20.

политической феноменологии¹, выражается в стремлении зафиксировать разнообразие проявлений политики, «политического», обретающих форму сообществ в современном мире.

Исследователи² указывают на особую роль культурно-ценностных доминант в формировании концептов. На наш взгляд, находящиеся в их структуре религиозные и политические ценности в значительной мере проявляет себя в генезисе концептосферы.

Дополнительную актуальность исследованиям как официального дискурса, сопряженного с религиозными сообществами, так и дискурсивных практик самих религиозных сообществ придают ряд публичных высказываний Президента РФ В. В. Путина, в которых проводится мысль о необходимости отказаться от «примитивного понимания отделения церкви от государства». Пожелание главы Российского государства установить «совершенно другой режим взаимоотношений — режим партнёрства, взаимной помощи и поддержки»³ свидетельствуют об эволюции понимания политическим руководством страны постулатов светскости, как известно, отделивших государственные институты от религиозных организаций.

При сложившейся вертикали власти, когда в условиях «ее централизации и замыкания на единый центр принятия решений» в официальном политическом дискурсе как «единой модели коммуникации с несколькими уровнями адресации, передаваемыми последовательно», «первый уровень трансляции представляет один адресант – президент Российской Федерации В. Путин»⁴, президентский импульс, определяющий «повестку дня» и задающий тренды официального дискурса, уже воспринято представителями экспертных сообществ, принимающих участие в подготовке базовых документов по определению современной государственной политики. Так, в проекте Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации, разработанном рабочей группой Совета по международным отношениям при Президенте РФ в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012. № 602 «Об обеспечении международного согласия», целый ряд дефиниций и политико-правовых взглядов учитывают понятие религиозной идентичности, а также апеллируют к включенности религиозных институтов, как институтов гражданского общества, в выработку и реализацию задач государственной национальной политики⁵.

В частности, в проекте Стратегии понятие российская нация (многонациональный народ Российской Федерации) раскрывается как «сообщество граждан Российской Федерации разной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, осознающих свою гражданскую общность и политико-правовую связь с российским государством (согражданство)». В документе постулируется, что многообразие религиозного состава населения, многовековой опыт межрелигиозного взаимодействия и т. д. составляют интеграционный ресурс российской цивилизации и укрепления ее государственности.

Содержащийся в документе тезис о необходимости формирования общероссийской гражданской идентичности находит поддержку в дискурсе

¹ Сообщества как политический феномен / [Н.В. Борисова и др.]; под ред. П.В. Панова, К.А. Сулимова, Л.А. Фадеевой. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009.

² См.: Карасик В.И., Слышкин Г.Г. Базовые характеристики лингвокультурных концептов // Под ред. В.И. Красика, И.А. Стернина. М.: Гнозис, 2007.

³ Владимир Путин встретился в Свято-Даниловом монастыре с представителями религиозных конфессий России // Сайт Владимира Путина. 8 февраля 2012. URL: <http://putin2012.ru/events/216>.

⁴ Негров Е.О. Уровни трансляции официального политического дискурса в современной России // Политический анализ: доклады центра эмпирических политических исследований СПбГУ. Вып. 8 / под ред. Г.П. Артёмова. СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета, 2007. С. 42.

⁵ Проект Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации был обнародован 27 сентября 2012 года Советом по международным отношениям при Президенте РФ.

российских мусульман, поскольку вполне согласуется с задачей воспитания гражданской мусульманской идентичности, определенной Советом муфтиев России в качестве приоритетной. «Современный россиянин-мусульманин должен быть законопослушным гражданином, патриотом своей страны и активным членом общества, при этом сохраняя свою религиозную и национальную идентичность, — заявляет глава Совета муфтиев России, шейх муфтий Р. Гайнутдин, являющийся в настоящее время руководителем одного из основных центров, аккумулирующих связи высшего руководства России и российского мусульманства¹. Учитывая факт признания разработчиками доктринального документа политической субъектности религиозных институтов в рамках государственной национальной политики, чего так долго добивались представители традиционных религий в России, следует ожидать дальнейшей активизации участия ведущих религиозных конфессий в решении стоящих перед Российским государством проблем.

Ислам в обозримом будущем, согласно экспертным оценкам, сохранит за собой статус одной из ведущих религиозных идеологий в мире². Мусульмане России, представляющие собой, по наблюдению признанного исламоведа А. Малашенко, «не унитарную общину, но сообщество»³, претендуют на такую роль наравне с адептами православия, все чаще заявляя о себе как о реальной действующей силе, способной серьезным образом влиять на протекающие процессы. Понятие «русские (русские) мусульмане» в научной литературе трактуется как некий социум, который не тождественен исповеданию ислама, а шире: мусульмане — это народ со своей религией. Российские мусульмане — историческая религиозно-культурная этнотерриториальная социальная группа (российское мусульманство, мусульмане в России, мусульманский мир России или мусульманская Россия и т. п.). Это понятие означает, прежде всего «сообщество людей, для которых одной из главных проблем было место их религии в российском обществе и ее функционирование»⁴.

В Российской империи после русского «ядра» мусульмане составляли самую значительную часть населения страны, являясь не только одной религиозной общиной, но и одним этническим «организмом», своего рода государством в государстве, поскольку жили своей особой жизнью. Российские мусульмане, «стремясь к процветанию общего государства, прежде всего, требовали демократизации религиозного и гражданского управления и свободы совести»⁵.

Современное российское мусульманство переживает не менее болезненный период ревайвализма (возрожденчества). Особенно заметно оживление лидеров мусульманских объединений и организаций РФ в публичном пространстве. Активные дискурсивные практики глав Духовных управлений мусульман в различных регионах России обусловлены тем, что руководители муфтиятов «вплотную подошли к пониманию необходимости более четкого определения своего места в сфере политических отношений»⁶.

¹ Позиция Совета муфтиев России по Стратегии государственной национальной политики РФ // Ислам в Российской Федерации: сайт. 9 ноября 2012. URL: <http://www.dumrf.ru/dumer/speeches/5314>.

² См.: Стратегический глобальный прогноз 2030. Расширенный вариант / под ред. акад. А.А. Дынкина / ИМЭМО РАН. М.: Магистр, 2011.

³ Малашенко А. Исламская альтернатива и исламистский проект / Алексей Малашенко; Моск. Центр Карнеги. М.: Изд-во «Весь мир», 2006. С. 103.

⁴ Исхаков С.М. Российские мусульмане и революция (весна 1917 г. — лето 1918 г.). 2-е изд., испр. и доп. М.: Социально-политическая мысль, 2004. С. 5.

⁵ Исхаков С.М. Первая русская революция и мусульмане Российской империи. М.: Социально-политическая мысль, 2007. С. 6.

⁶ Мухаметшин Р.М. Становление конфессиональной политики в России: опыт Татарстана // Политэкс. 2010. № 2. URL: <http://www.politex.info/content/view/695/30>.

Отличительной особенностью политического дискурса лидеров российских мусульман является тесное переплетение в нем политического, национального и религиозного компонентов, связанное с нераздельностью этих сфер жизни в исламе, что характерно для общественных объединений не только российского, но всего мусульманского мира. По утверждению В. Якупова, религиозного и общественного деятеля Татарстана, погибшего в результате покушения, «ислам с самого своего появления формировался в качестве государственной религии, поэтому Ислам не только не сторонится государства, наоборот, наша религия полноценно может существовать лишь в тесном сотрудничестве с государством»¹.

Проведённый анализ текстов позволяет сделать вывод, что основные мотивы, которыми руководствуются их авторы, содержат политические коннотации и тесно связываются их авторами с «необходимостью объединения мусульманского сообщества страны». В определённом смысле активизация в российском публичном пространстве агентов дискурсивного конструирования из среды лидеров мусульманских организаций России, проявляющих все большую политическую и общественную активность, свидетельствует о решительном настрое мусульман «на укрепление российской государственности»².

Д.В. Кирхан

магистр.

(РХТУ им. Д.И. Менделеева), г. Москва)

И.В. Юдин

канд. полит. наук, доц.

(НИУ МЭИ, г. Москва; РХТУ им. Д.И. Менделеева), г. Москва)

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ЗЕМЛЯМИ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

Государственное управление землями специального назначения является чрезвычайно важной и актуальной в современных условиях задачей.

В соответствии с данными государственной статистической отчетности площадь земельного фонда Российской Федерации на 1 января 2011 года составила 1709,8 млн. га без учета внутренних морских вод и территориального моря. В составе земельного фонда категория земель – это часть земельного фонда, выделяемая по основному целевому назначению, имеющая определенный правовой режим. Отнесение земель к категориям осуществляется согласно действующему законодательству в соответствии с их целевым назначением и правовым режимом. Действующее законодательство предусматривает семь категорий земель³.

В связи с развитием науки, техники, форм хозяйствования появляются новые формы целевого использования земель, неизвестные ранее в сфере землепользования. Землями промышленности, транспорта и иного специального назначения признаются земли, отведенные в установленном порядке предприятиям, учреждениям и организациям для выполнения соответствующих задач. Наука земельного права в целях облегчения использования многозначной терминологии

¹ Якупов В.М. Ислам сегодня. Казань: Иман, 2011. С. 27.

² Муфтий Шейх Равиль Гайнутдин на встречах с главами российского государства и правительства // Ислам Минбаре. 2011. № 8 (189).

© Д.В. Кирхан, 2012; И.В. Юдин, 2012

³ Государственный (Национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году. М.: Росреестр, 2011.

данной категории земель разработала удачный термин «земли специального назначения», которым целесообразно пользоваться для удобства изложения учебного материала, подразделяя данные земли на соответствующие разновидности. На 1 января 2011 года общая площадь земель промышленности и иного специального назначения составила 16,8 млн. га, что составляет ~ 1% земель земного фонда РФ.

В данную категорию включены земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, объектов для обеспечения космической деятельности, объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач.

Земли промышленности и иного специального назначения в зависимости от характера специальных задач, для решения которых они используются или предназначены, подразделяются на семь групп¹:

- 1) земли промышленности – 10,1 %;
- 2) земли энергетики – 0,8 %;
- 3) земли транспорта – 13,6 %;
- 4) земли связи, радиовещания, телевидения, информатики – 0,2 %;
- 5) земли для обеспечения космической деятельности – 0,01 %;
- 6) земли обороны и безопасности – 70,9 %;
- 7) земли иного специального назначения – 4,4 %.

Земли данной категории приватизированы в наименьшей степени. По данным на 1 января 2011 года, в частной собственности находилось 160,4 тыс. га (1,0% всех земель категории), в том числе в собственности граждан – 19,9 тыс. га и в собственности юридических лиц – 140,5 тыс. га. В государственной и муниципальной собственности находилось 16,7 млн. га (99,0%), из них в федеральной собственности зарегистрировано 10,4 млн. га земель, в собственности субъектов Российской Федерации – 223,1 тыс. га, в муниципальной собственности – 27,6 тыс. га².

Эти земли имеют ряд признаков, которые определяются Земельным кодексом РФ:

- они располагаются вне зоны поселений;
- эти земли предназначены для решения некоторых специальных задач или для нормальной деятельности некоторых специальных объектов и организаций;
- право распоряжения этими земельными участками у участников возникает на основании Земельного кодекса РФ, Федеральных законов и законов субъектов РФ.

Содержание прав и обязанностей субъектов на всех землях специального назначения сводится к следующему:

- строго целевое использование данных земельных участков;
- рациональное использование земельных участков специального назначения;
- охрана земель сельскохозяйственного назначения;
- охрана окружающей среды;
- охрана самих объектов от нарушений со стороны соседствующих объектов и соседних землепользователей.

¹ Федеральный закон №136-ФЗ «Земельный Кодекс Российской Федерации (с изменениями на 28 июля 2012 года)» от 25.10.2001 // Правовая система «Консультант».

² Государственный (Национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году. М.: Росреестр, 2011.

На правовой режим земель специального назначения влияют следующие обстоятельства:

- объект, под который предоставлена земля специального назначения;
- правовой статус субъектов, использующих земельный участок специального назначения;
- особенности земель, на которые распространяется режим специального назначения;
- обстановка, которая сложилась в данной местности.

Земли транспорта являются второй, по занимаемой площади, группой земель специального назначения. К ним относятся земельные участки, предоставленные предприятиям, учреждениям и организациям железнодорожного, автомобильного, воздушного, трубопроводного, морского, внутреннего водного транспорта для осуществления специальных задач по содержанию, строительству, реконструкции, ремонту и развитию объектов транспорта. В целом по России площадь земель транспорта составила 2291,6 тыс. га. Они используются для обеспечения нормального транспортного сообщения и объектов транспорта (морской, речной, железнодорожный, автомобильный, воздушный и др.).

Землями железнодорожного транспорта являются земли федерального значения, предоставляемые безвозмездно в постоянное (бессрочное) пользование его предприятиям и учреждениям для осуществления возложенных на них специальных задач. К землям железнодорожного транспорта относятся земли, отведенные под железнодорожные пути и станции (включая полосу отвода), а также под защитные и укрепительные насаждения, строения, здания, сооружения и иные объекты, необходимые для эксплуатации и реконструкции железных дорог с учетом перспективы их развития¹.

Следует отметить, что общая площадь земель железнодорожного транспорта составляет 1304,9 га. Эти статистические данные говорят о том, что железнодорожный транспорт является одним из крупнейших субъектов земельных отношений, который обладает определенной спецификой, влияющей на правовой режим земель железнодорожного транспорта. Например, если использование земель осуществляет железнодорожная транспортная организация, то порядок использования земли урегулирован не только действующим земельным законодательством, но и специальным, распространяющимся на данных субъектов. Использование подъездных железнодорожных путей, к примеру, осуществляется в соответствии с требованием Федеральных законов «О федеральном железнодорожном транспорте», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»; «Транспортного устава железных дорог РФ» и др.

Контроль за соблюдением земельного законодательства, охраной и использованием земель осуществляется в соответствии с Главой XII ЗК РФ. Существуют три системы:

- государственный земельный контроль;
- муниципальный и общественный земельный контроль;
- производственный земельный контроль.

К примеру, общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), гражданами за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, предусмотренными статьей 29 Земельного Кодекса, решений, затрагивающих предусмотренные Земельным Кодексом права и

¹ Федеральный закон №153-ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» от 25.08.1995. // Правовая система «Консультант».

законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель¹.

Ст. 72 ЗК РФ позволяет разрабатывать и внедрять механизмы общественного контроля рационального и целевого использования земель специального назначения, в частности земель транспорта, где все чаще встречается нарушение земельного законодательства.

Таким образом, государственное управление землями специального назначения, в частности землями железнодорожного транспорта, осуществляется преимущественно в правовом русле, что позволяет сделать вывод о возможности совершенствования обозначенного механизма на основе внедрения механизмов общественного контроля. Это позволит повысить эффективность использования земель специального назначения и исключить вероятность их несанкционированного использования.

К.Н. Кожемякина
м-р. полит. наук
(РУДН, г. Москва)

ФОРМЫ ИНТЕРНЕТ–УЧАСТИЯ МОЛОДЕЖИ В СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССАХ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

С развитием новых информационных технологий усложняется структура политики, увеличивается роль свободного выбора и фрагментации идентичности. Поиски новых форм организации основных политических процессов акцентированы на интернет - пространстве. В зависимости от характера взаимодействия индивида с политическими институтами, выделяют три ее формы: пассивную, исследовательскую и активную².

Пассивная форма включает в себе разделение сфер существования политических процессов и Интернета, признание за каждым из них своей аудитории и последователей. Практика политического поведения, ценности, особенности использования Интернет как канала политической коммуникации – составные части исследовательской формы. Здесь встает вопрос о новых информационных средствах, как важнейшем канале передачи политических сообщений. Активная форма подразумевает высокую степень интеграции Интернет - технологий в политику.

Вместе с тем, значительную роль играет то пространство, технические средства и среда, где используются Интернет - технологии. Поэтому возможно привести классификацию политических акторов сети Интернет, в зависимости от субъекта и его целей:

¹ Федеральный закон №136-ФЗ «Земельный Кодекс Российской Федерации (с изменениями на 28 июля 2012 года)» от 25.10.2001 // Правовая система «Консультант».

© К.Н. Кожемякина, 2012

² Кондратьев И. Технология – виртуальная, результат – реальный // Computerworld/. 1997. № 35. URL: <http://www.osp.ru/cw/1997/35/23625>.

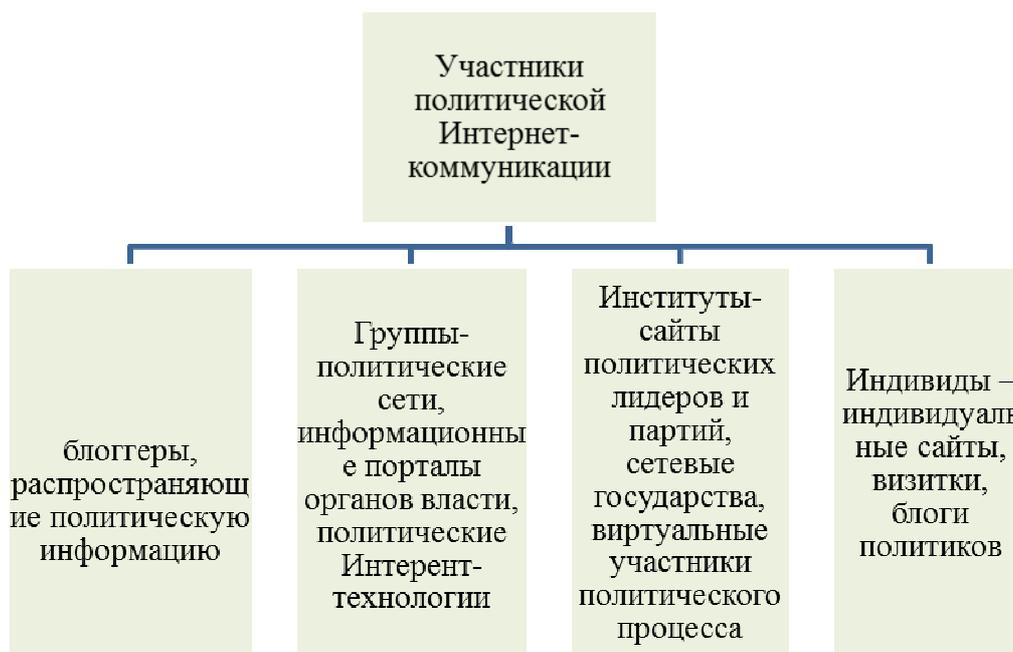


Схема 1. Стратификация политических акторов сети Интернет

Интернет - технологии в политике могут служить эффективным механизмом продвижения собственных целей, изменения социально – политического пространства. Кроме того, как важнейший агент социализации молодежи (не секрет, что основная Интернет – аудитория – молодые люди). Свойствами Интернет – технологий в политике являются:

- 1) открытость;
- 2) многообразие целевой ориентации;
- 3) широкая аудитория;
- 4) интерактивность;
- 5) демократичность;
- 6) постоянный контакт с аудиторией (с помощью Ipad, Iphone, других смартфонов, позволяющих выйти в Интернет в любом месте)
- 7) трансляция.

Политическая Интернет – активность является не только формой взаимодействия граждан с государством, но и, как говорилось выше, формой социализации и политического участия. Возрастающее внимание граждан к Интернету является во многом следствием непрозрачности властных структур, закрытости механизма принятия политических решений. В современной России отсутствуют способы преобразования форм Интернет – активности в реальную политическую практику.

Отсутствие между гражданскими активистами и политико-государственными структурами партнерской модели взаимодействия провоцирует создание виртуальной формы такого взаимодействия. Зачастую существующие площадки, порталы органов государственной власти носят лишь формальный характер и не служат реальным механизмом взаимодействия индивидов и власти.

Одной из основных форм политического интернет - участия являются гражданские инициативы. Важное значение имеют молодежные инициативы и движения. Сейчас самым популярным таким движением является «Молодая

Гвардия «Единой России» (МГЕР)¹, опережая по данным соцопросов движение «Наши» и «Россия Молодая». У МГЕР существует мощная интернет-поддержка, начиная от блогов руководителей до команды «троллей».

Мотив саморазвития	Желание работать на благо общества, развитие собственных способностей
Эгоистический мотив	Восприятие политики как ресурса собственных благ: знания, опыт.
Идеологический мотив	Ясные представления о должном государственном устройстве («я могу что-то исправить»)
Развлекательный мотив	Площадка для общения

Таблица 1. Мотивы участия молодежи в политике

В последнее время активную роль начинают играть «частные» молодежные инициативы, типа проекта «Гражданский Актив» или «Интернет-гражданин». Своими целями они ставят:

- 1) Публикацию статей экспертов и гражданских активистов в СМИ и на профильных сайтах;
- 2) Распространение специализированных рассылок;
- 3) Размещение информации на сайте проекта;
- 4) Подготовку, организацию акций в сети, часто с помощью флешмобов.

Такие движения считаются «прокремлевскими», лояльными власти и их существенным недостатком является нехватка креатива, мобильности: тексты обычно отличаются примитивностью, клишированностью и не привлекают большого внимания.

Со стороны оппозиции проекты наоборот отличаются достаточной степенью оригинальности. Основными ресурсами российского интернета сопротивления представлены следующими сайтами: блог А. Навального²; сайт против коррупции «Ролспил»³; «Русская платформа»⁴ и другими. Главным направлением деятельности интернет - протестующих является социальная обструкция – вид протеста, направленный на срыв публичного мероприятия, заключающегося в создании разного рода препятствий в реализации политики государства, органов власти, должностных лиц.

Здесь можно выделить несколько новых форм протестной активности, которые стали одними из катализаторов событий на Болотной площади и проспекте Сахарова:

- 1) Флешмобы (например, «Календари для действующей власти»⁵). Первоначально идея возникла на факультете журналистики МГУ (календарь для В.В. Путина), затем идея перешла и в СПбГУ.
- 2) Картинки-демотиваторы, призванные показать проблему нестандартным путем, заставить задуматься.

¹ По данным «Левада-центр». URL: <http://www.levada.ru/26-12-2011/levada-tsentri-sostavil-portret-uchastnikov-mitinga-na-prospekte-sakharova>.

² Блог А. Навального. URL: <http://navalny.livejournal.com>.

³ Сайт против коррупции «РосПил». URL: <http://rospil.info>.

⁴ Русская платформа. URL: <http://rusplatforma.org>.

⁵ Календари для действующей власти. URL: <http://nau-spb.livejournal.com/121552.html>.

- 3) Активность в социальных сетях и twitter: использование данных технологий не только для информирования, но и для «подписки» на определенные мероприятия, помощь в их организации.
- 4) «сетевые партии»: после изменений в ФЗ «О политических партиях», создаются группы организационных комитетов новых политических партий¹.
- 5) Интернет-телевидение (телеканал «Дождь» или «Коммерсант-ТВ»), где освещаются проблемы, о которых не говорят официальные СМИ².
- 6) Видеоролики, размещенные на сайтах, типа youtube.com.

Феномен гражданских митингов на Болотной площади и их аналогов, прошедших в подавляющем большинстве столиц субъектов федерации стал неожиданностью для действующей власти, поскольку в течение 11 лет большинство населения России демонстрировало лояльность этой власти и даже поддерживало ее. Необходимо понимание социального статуса протестующих, ведь кроме «профессиональных оппозиционеров» (А.Навального, В.Немцова), в митингах участвовали люди, до этого в целом поддерживающие политический курс страны.

Для иллюстрации этого феномена «Левада-центр» составил портрет оппозиционера³ «56 процентов опрошенных узнали о митинге на проспекте Сахарова из интернет-изданий. 33 процента - из других источников в Сети; столько же процентов - от друзей, соседей и родных. При этом 27 процентов услышали о митинге «За честные выборы» по радио, а 18 процентов - по телевизору (см. Диаграмму 1). На этот вопрос можно было выбрать несколько вариантов ответа»⁴:

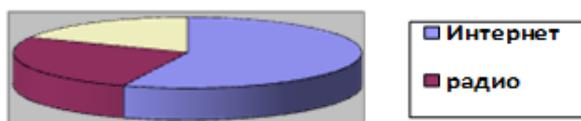


Диаграмма 1. Каналы передачи информации о митинге

Таким образом, можно понять, что главным «связующим звеном» между протестующими стал Интернет. Через него шел обмен мнениями, диалог сторонников, подготовка общих лозунгов. И особенно важное влияние в протестных настроениях приобрели социальные сети, когда методом передачи сообщения от «стены» (ленты новостей, событий, обмена мнений) на другую «стену» тиражировалась информация о целях, задачах, общих идеях. Это происходило из-за особого свойства Интернета – он позволяет сблизать людей, способствует социализации. Социальные сети способствуют самовыражению, общению, стимулируют включение каждого индивида в межличностные отношения, а затем и в общественные. Но, безусловно, как и в любой массовой акции, развивается она в Интернете или на улице, главным становится повод, а не суть протеста. Соответственно, для ситуации после парламентских выборов 4 декабря 2011 года, не массовые фальсификации (если они были) стали причиной возмущения – вместо них мог быть использован любой повод.

В целом, отмечается колоссальный прорыв в области проникновения Интернета среди молодежи. Интернет-технологии для молодых людей открывают принципиально новые возможности коммуникации и взаимодействия: делают

¹ Новая сила. Официальный сайт организационного комитета по созданию политической партии. URL: <http://novayasila.org>.

² Интернет-телевидение «Коммерсант-ТВ». URL: <http://www.youtube.com/watch?v=Y2ZdqukGkpU>.

³ Портрет оппозиционера. URL: <http://dgz.livejournal.com/3735849.html>.

⁴ По данным «Левада-центр». URL: <http://www.levada.ru/26-12-2011/levada-tsentr-sostavil-portret-uchastnikov-mitinga-na-prospekte-sakharova>.

доступной информацией и упрощают получение обратной связи, становятся источником прозрачности действий политических институтов. Открываются новые способы и модели взаимодействия организаций гражданского общества с действующей властью. При этом активисты молодежных общественно – политических движений – специфическая социальная группа. Она весьма разнородна и в целом сильно отличается от молодежи вообще, прежде всего, уровнем вовлеченности в политику. И здесь важно отметить, что главной проблемой для изучения молодежной среды является ее двойственная природа, ведь движения формируются «директивно сверху» людьми, имеющими определенный вес и влияние в мире политики и «ситуативно снизу» непосредственными участниками во время именно действий.

В.А. Колобкова
канд. экон. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

СТАНДАРТИЗАЦИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КАЧЕСТВА ТАМОЖЕННЫХ УСЛУГ В РАМКАХ ЕВРОПЕЙСКОГО ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА

Таможенная деятельность – это своеобразная государственная услуга участникам внешнеэкономической деятельности. Как и любой другой вид деятельности, таможенная услуга должна соответствовать определенным критериям качества и использовать зарекомендовавшие методы управления качеством.

Стандартизация – установление и применение правил с целью упорядочения деятельности в определённой области на пользу и при участии всех заинтересованных сторон, в частности, для достижения всеобщей оптимальной экономии при соблюдении функциональных условий и требований техники безопасности¹.

Сущность стандартизации заключается в установлении обязательных норм, требований и правил, имеющих важное значение для общества, государства, отрасли деятельности или организации. Стандарт является документом, утвержденным в соответствии с установленной процедурой и содержащим нормы, требования и правила, обязательные для исполнения с учетом уровня утверждения.

В управлении качеством продукции и услуг стандартизация имеет значение как методическая, нормативная и инструментальная основа для документирования параметров качества и процедур их обеспечения.

Стандартизация осуществляется в целях:

- повышения уровня безопасности жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, экологической безопасности, безопасности жизни или здоровья животных и растений и содействия соблюдению требований технических регламентов;

- повышения уровня безопасности объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- обеспечения научно-технического прогресса;

- повышения конкурентоспособности продукции, работ, услуг;

- рационального использования ресурсов;

- технической и информационной совместимости;

© В.А. Колобкова, 2012

¹ URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Стандартизация>

- сопоставимости результатов исследований (испытаний) и измерений, технических и экономико-статистических данных;
- взаимозаменяемости продукции¹.

Повышение качества таможенных услуг, предоставляемых таможенными администрациями, непосредственно связано со стандартизацией процедур таможенного контроля товаров и транспортных средств.

В настоящее время таможенные услуги в международной торговле играют важнейшую роль в развитии конкурентоспособности транснациональных компаний и качество оказания таких таможенных услуг может иметь реальное влияние на производительность и прибыль компании.

Документальную основу систем управления качеством составляют стандарты организаций, которые разрабатываются и утверждаются организациями самостоятельно, исходя из необходимости совершенствования производства и обеспечения качества продукции, выполнения работ, оказания услуг.

Так, например, в Евросоюзе для доступности и прозрачности государственных услуг, в том числе и таможенных, была объявлена в 2001 Концепция создания электронной среды для таможи (электронной таможи). Наиболее важными документами по концепции электронной таможи стали «Стратегический план электронной таможи» (MASP) и Решение Европейского парламента и Совета от 15.01.2008 № 70/2008/ЕС о внедрении безбумажных технологий для таможенного оформления и торговли (так называемые «е-решения»)².

Правительства некоторых государств-членов Евросоюза обязались осуществить внедрение конкретных систем услуг Европейского таможенного союза в соответствии с конкретными требованиями и согласованным графиком, и дальнейшее обеспечение их бесперебойной работы и развития.

По сути именно «MASP» является стратегией европейского таможенного союза, определяет особенности деятельности предприятия, график введения поправок в законодательства, а также некоторые организационные моменты. Такой план обеспечивает электронную таможенную Концепцию твердыми техническими, правовыми и организационными основами.

Кроме того, документ предусматривает единые правила для 27 таможенных администраций, работающих как единое целое в рамках Европейского таможенного союза.

Он также создает благоприятные условия для предпринимателей, например, предлагает возможность электронного обмена данными (таможенными документами) между таможенными администрациями и заявителями, а также между таможенными администрациями различных стран Европейского Союза (далее ЕС) в отношении централизованного таможенного оформления, электронный контроль над транзитом под таможенным контролем в рамках ЕС, развитию института уполномоченного экономического оператора (далее УЭО) и единых критериев для анализа рисков.

Модернизированный Таможенный кодекс Европейского Союза (далее МСС) содержит новые правила, которые реализуют ряд упрощений, а также меры по содействию торговле для экономических операторов и таможенных администраций. Тем не менее, наиболее важным аспектом в отношении компьютерных систем (включающих в себя вопросы, экспортного и импортного контроля, ведения совместной базы данных, касающейся УЭО, управления рисками, комплексного обслуживания системы контроля подакцизных товаров, системы учета ценных бумаг

¹ Федеральный закон РФ от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (принят ГД ФС РФ 15.12.2002) (ред. от 09.05.2005) // В данной редакции документ опубликован в справочно-информационной системе «Консультант плюс».

² Решение Европейского парламента и Совета от 15.01.2008. № 70/2008/ЕС.

и разрешений, начисления и уплаты налогов и таможенного оформления, других финансовых и бухгалтерских вопросов), является их взаимодействие между всеми таможенными администрациями в ЕС, а также между таможенными администрациями и другими лицами, участвующими в международной торговле (например, в отношении ветеринарных, санитарных и фитосанитарных услуг и т.д.).

В настоящее время большинство таможенных администраций европейских стран предоставляют свои услуги экономическим субъектам в электронном виде, т.к. электронная среда стала новым стандартом, а оказание услуг в бумажном виде является скорее исключением.

С начала 21-го века таможенные услуги претерпели быстрый переход от традиционных бумажных процедур к электронным формам, которые также получили обеспечение безопасности проводимых операций и внедрение мер по упрощению процедур торговли для надежных предпринимателей - уполномоченных экономических операторов.

В Евросоюзе существует три типа сертификатов для УЭО:

- «АЕО/С» («проведение таможенных процедур с упрощениями»);
- «АЕО/S» («упрощения в охране и безопасности»);
- «АЕО/F» («Full» – полное таможенное упрощение»: «Таможенные упрощения» плюс «охрана и безопасность»).

Единый стандартный подход к институту уполномоченного экономического оператора представляет собой важную веху в деле гармонизации таможенных администраций.

Введение единых критериев проверки экономических субъектов таможенными администрациями по выдаче сертификатов УЭО создало простую правовую основу для предоставления качественных таможенных услуг для всего европейского рынка.

ЕС также расширил эти единые критерии на Швецию, Норвегию и Японию путем заключения соглашений о взаимном признании сертификатов уполномоченных экономических операторов. В настоящее время ведутся переговоры о заключении аналогичных соглашений с Китаем, США и Южной Африкой. В случае их успеха будет создан новый стандарт качества для услуг, предоставляемых таможенными администрациями на международном уровне.

Представляется, что и руководству Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана на постсоветском пространстве было бы полезно применить опыт европейского таможенного союза по обеспечению качества таможенных услуг и направить свои усилия на дальнейшее внедрение современных информационных технологий в практику таможенного контроля.

Таким образом, развитие информационных технологий в рамках Таможенного союза, их интеграция в различные процессы регулирования внешней торговли и обеспечения безопасности в широком смысле этого понятия является сегодня жизненно важным фактором развития международных торговых отношений и экономики страны в целом.

О.В. Коновалова
канд. экон. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

А.С. Рубцова
канд. юрид. наук, доц.
(МГЮА, г. Москва)

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ОБОСНОВАННОГО РИСКА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ

Долгое время в российском уголовном законодательстве отсутствовала норма об обоснованном риске, хотя изучение уголовно-правового аспекта обоснованного риска началось еще в 50-е годы XX века. После введения в действие нового Уголовного кодекса Российской Федерации, который по сравнению с УК РСФСР существенно расширил перечень обстоятельств, исключающих преступность деяния, обоснованный риск получил законодательное выражение. Развитие медицины, науки, производства и иных видов деятельности невозможно представить без риска, а, следовательно, уголовный закон не должен стать тормозом на пути развития прогресса. Появление этого института в российское уголовное право направлено на то, чтобы не опасаясь необоснованного привлечения к уголовной ответственности, человек мог проявить инициативу и найти креативное решение возникшей проблемы, при условии соблюдения критериев определяемых уголовным законодательством. Существует множество различных видов рисков: производственный риск, хозяйственный риск, коммерческий риск, научно-технический риск, организационно-управленческий риск и т.д.

В данном исследовании предлагается рассмотреть условия правомерности риска применительно к одному из видов хозяйственной деятельности - предпринимательской. Предпринимательский риск целесообразно рассматривать исходя из общих условий правомерности обоснованного риска.

Под предпринимательской деятельностью следует понимать самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицам, зарегистрированным в этом качестве в установленном порядке. Из определения следует, что в современных условиях хозяйствования любой вид предпринимательской деятельности сопряжен с риском и, в отличие от хозяйственной деятельности периода административно-плановой экономики, в коммерческом секторе не предполагается существование заведомо убыточных предприятий. Авторы придерживаются определения, в котором риск, представляет собой вероятность потерь величины прибыли, ожидаемого дохода, имущества или их частей, а также необходимость осуществления дополнительных, не предусмотренных ранее, вложений (затрат), вызванных недостижением поставленной цели. Следовательно, под предпринимательским риском следует признать самостоятельную деятельность граждан, осуществляющих от своего имени и под свою имущественную ответственность, направленную на получение прибыли в условиях экономической неопределённости, относительно вероятного получения, как прибыли, так и убытков¹.

© О.В. Коновалова, 2012; А.С. Рубцова, 2012

¹ Ильухов Алексей Александрович. Обоснованный риск как обстоятельство, исключающее преступность деяния : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 : Москва, 2001 РГБ ОД, 61:02-12/933-8. С. 45.

Организация хозяйствует в постоянно меняющихся условиях, при этом на каждой стадии ее функционирования могут возникнуть сбои, связанные, в основном, с процессами обеспечения ее деятельности ресурсами и управлением их распределением и использованием, а также с реализацией готового продукта (работы, услуги)¹. Предпринимательская деятельность всегда сопряжена с рядом факторов, провоцирующих зарождение и развитие рискованных ситуаций, связанных с политической и экономической обстановкой в стране и мире, стихийными бедствиями и проявлением прочей непреодолимой силы, уровнем инфляции, неплатежеспособность контрагента, изменение цены товара контрагента после заключения контракта и т. д.

Предпринимательские риски могут быть обусловлены самой природой предпринимательства, что позволяет выделить следующие классификационные признаки:

- новаторство, характеризующееся неподтвержденными данными о условиях хозяйственной деятельности, а следовательно, и о исходе применения новшества может принести предпринимателю как успех (прибыль), так и неудачу (потерю прибыли, убытки);
- инициатива (предприимчивость), характеризующееся внутренним побуждением предпринимателя к новым формам деятельности, что непосредственно связано с первым признаком, а следовательно, также содержит элемент риска;
- свобода действий, как самостоятельность в принятии решений и личная ответственность за принятое решение, посредством проявления предпринимателем своей воли, способностей, опыта и других личных качеств, а также соблюдения правовых, экономических, этических и иных норм поведения;
- стремление к прибыли за счет увеличения масштабов сделок и количества вложенных ресурсов увеличивает не только вероятность и размер предполагаемого дохода в случае успеха деятельности, но и потерь в случае неудачи, и как следствие обеспечивает рост риска. Такая масштабность не редко может привести или к резкому подъему в деятельности организации, или к её краху.

Также следует обратить внимание на риски, связанные с:

- личностью предпринимателя (руководителя), с его индивидуальными человеческими качествами и качеством предпринимателя. В данном аспекте следует большое внимание уделить особенностям его поведения в деловых ситуациях, которое зависит от того, как предприниматель оценивает вероятность достижения желаемых результатов; на что полагается: знания, опыт, имеющуюся информацию, интуицию, имеет ли предрасположенность к принятию рискованных решений и т.п.
- работой управленческой команды, имеющейся в распоряжении предпринимателя (как разновидность кадрового риска);
- взаимодействием предпринимателя (руководителя) с управленческой командой организации (организационно-деловой риск).

Следует учитывать и традиционный подход к классификации предпринимательских рисков на внешние и внутренние с позиции контроля за их зарождением и развитием. Особое место в данной классификации занимают внешние риски, связанные с проявлением форс-мажорных обстоятельств.

В то же время перед уголовным законом стоит задача стать преградой на пути различного рода авантюристов, игнорирующих чужие интересы и причиняющих ущерб обществу в погоне за быстрой наживой.

¹ Юрченко Т.И., Петрова О.В. Управленческие решения. Часть 1. Обеспечение эффективного функционирования организации в условиях рисков: Учебное пособие / ГУУ., 2003. С. 34.

Дискуссионным является вопрос, можно ли считать риск обоснованным, будет ли цель общественно полезной, если человек стремится в своих действиях к достижению личной выгоды в первую очередь в виде дохода предпринимателя. Некоторые ученые полностью отвергают такую возможность, говоря, что уголовный закон подразумевает только ситуации связанные с рискованными действиями на пользу общества, государства¹.

По мнению авторов предприниматель своими действиями приносит пользу не только себе, преследуя личные цели, но и обеспечивает получение экономической выгоды государству. В условиях, когда законодатель поощряет развитие предпринимательской деятельности размер экономической выгоды для государства и общества как правило возрастает. Кроме цели достижения прибыли (личная выгода), предприниматель поддерживает и стимулирует развитие экономики: создает новые рабочие места, платит налоги, осуществляет реализацию благотворительных программ, обеспечивает рост благосостояния населения, представляет коммерческие интересы государства на международной арене и т.п.

В соответствии с ч. 1 ст. 41 УК РФ не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели.

Риск признается обоснованным, если указанная цель не могла быть достигнута не связанными с риском действиями (бездействием), и лицо, допустившее риск, предприняло достаточные меры для предотвращения вреда охраняемым уголовным законом интересам (ч. 2 ст. 41 УК РФ).

Существуют различные классификации признаков обоснованного риска, например предлагаемая С.С. Захаровой:

- 1) социальная направленность;
- 2) объективная необходимость;
- 3) альтернативность (многовариантность);
- 4) вынужденность;
- 5) неопределенность достижения цели и причинения вреда в момент принятия решения;
- 6) допустимость;
- 7) подготовленность;
- 8) вредоносность;
- 9) обоснованность (правомерность)².

На наш взгляд, основными критериями определения обоснованного, а следовательно, и правомерного предпринимательского риска являются:

- 1) направленность действий (бездействия) на достижение общественно полезных целей;
- 2) общественно полезная цель не может быть достигнута действиями, не связанными с риском;
- 3) лицо должно предпринять все достаточные меры для предотвращения вреда правоохраняемым интересам;
- 4) риск не должен быть заведомо сопряжен с угрозой для жизни многих людей, с угрозой экологической катастрофы или общественного бедствия (ч. 3 ст. 41 УК РФ).

По ситуации, в которой осуществляется обоснованный риск, его можно разделить на риск в обстоятельствах не связанных с опасностью причинения вреда,

¹ См.: Уголовное право России. Общая часть: Учебник / Под ред. А.И. Рарога. М..2002.; Преступление: вопросы и ответы (По Уголовному кодексу РФ): Научно-практ. Пособие / Отв. Ред. Н.Ф. Мурашов. М., 1999. С. 157.

² Захарова С. С. Обоснованный риск в уголовном праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 Рязань, 2005 РГБ ОД, 61:06-12/456. С. 28

и риск в ситуациях наличной и реальной опасности. При осуществлении предпринимательской деятельности, чаще всего имеет место первая ситуация.

Особое внимание следует уделить критерию, что цель не может быть достигнута иными, не связанными с риском действиями. По поводу этого критерия в литературе встречается два альтернативных мнения:

1) закон позволяет выделить критерий необходимости действий в условиях риска, что означает отсутствие обоснованного риска, если цель может быть достигнута и иными действиями.

2) риск будет оправданным, если «общественно полезную цель можно достичь и не связанными с риском действиями, но это потребует слишком много времени, сил и средств. При риске же есть возможность достичь цели быстрее и эффективнее, т.е. с меньшей затратой сил и средств»¹.

На наш взгляд, с подобной трактовкой нельзя согласиться, она не соответствует положениям ч. 2 ст. 41 УК РФ, если общественно полезная цель могла быть достигнута не связанными с риском действиями, но лицо допускает риск, в результате которого причиняется вред охраняемым уголовным законом интересам, обоснованность такого риска исключается. При иной трактовке, любая попытка предпринимателя сократить свои расходы должна рассматриваться как обоснованный риск, что ставит под угрозу здоровье работников, других граждан и иные интересы общества и государства.

Вторым важным признаком обоснованного риска является невозможность достижения общественно полезной цели иным, не связанным с риском путем.

Несомненно, в рамках осуществления предпринимательской деятельности субъект внутренне убежден, что другого способа достижения цели нет. Эффективность предпринимательской деятельности напрямую зависит от управленческих решений, разработка и реализация которых связаны с определенным механизмом их обоснования, что требует создания системы управления рисками, основывающейся на познании экономической сущности рисков деятельности организации и их идентификации, оценки и анализе рисков, разработке и реализации эффективных методов управления ими, направленных на ликвидацию, снижение, передачу и распределении рисков между участниками хозяйственной деятельности.

Всё многообразие методов оценки, анализа рисков и разработки мероприятий по управлению ими должны основываться на современных научно-технических достижениях, профессиональных знаниях, навыках, опыте и пр., позволяющих лицу, совершающему рискованные действия и принимающему решение, надеяться на получение положительного результата, но не следует забывать, что решение носит субъективный характер, опирающийся на объективные факты².

Предприниматель обязан предпринять все достаточные меры для предотвращения вреда другим контрагентам, обществу и государству. Определение достаточности или недостаточности принятых мер оценочная категория, субъект будет исходить из той конкретной жизненной ситуации в которой находится. Невозможно будет избежать того, что оценка достаточности или недостаточности принятых мер дается правоприменительными органами уже после причинения вреда.

В тех случаях, когда риск был заведомо сопряжен с угрозой для жизни многих людей, с угрозой экологической катастрофы или общественного бедствия, риск всегда признается необоснованным (ч. 3 ст. 41 УК РФ).

¹ См.: Курс уголовного права. Общая часть. Том 1: Учение о преступлении. Учебник для ВУЗов / Под ред. д.ю.н., проф. Н.Ф. Кузнецовой и к.ю.н., доц. И.М. Тяжковой. М., 1999. С. 486.

² Энциклопедия уголовного права. Т. 7. Обстоятельства исключющие преступность деяния. СПб. 2007. С. 473.

Таким образом, риск признается обоснованным при наличии трех первых критериев и отсутствии четвертого критерия.

П.И. Косюк
асп.
(ГУУ, г. Москва)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МАЛЫХ ГОСТИНИЧНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Сегодня малые отели пользуются широкой популярностью во многих странах мира. В качестве достойной альтернативы крупным отелям, мировая гостиничная практика предлагает малоформатные гостиницы до 20 номеров, под которые можно успешно перепрофилировать и существующие здания, в том числе многоквартирные дома и коттеджи.

В России малые гостиничные предприятия получили распространение лишь в двух регионах — Сочи и прилегающих к нему районах (Адлер, Красная Поляна) и Санкт-Петербурге, который по праву можно назвать столицей мини-отелей.

Бум создания малых гостиниц не случайно наблюдается именно в Санкт-Петербурге. Появление таких гостиниц характерно в первую очередь для исторических городов Европы, где возможности строительства в центральных районах ограничены¹.

Сектор малых средств размещения (малых отелей, мини-гостиниц, гостевых домов) стал активно развиваться в Санкт-Петербурге с 2004 года, когда развитие туризма было провозглашено одной из стратегических задач развития города².

Быстро растущий спрос на туристские услуги внутри страны вызвал бум строительства малых гостиниц, в основном, в курортных регионах, а также увеличение числа гостиниц международных гостиничных цепей в Москве, Санкт-Петербурге и других крупнейших городах страны, создание отечественных гостиничных цепочек. Резко увеличился объем инвестиционных предложений по гостиничному строительству как со стороны иностранных, так и со стороны отечественных инвесторов.

Вместе с тем существует немало проблем, которые тормозят развитие отрасли. Примером одной из таких проблем является неразвитость институциональной среды для деятельности малых гостиничных предприятий. В частности, в России активно обсуждается вопрос о необходимости введения специального закона, который бы регламентировал работу малых средств размещения гостей – хостелов, мебелированных комнат и небольших гостиниц.

Например, по данным информационного агентства Regnum, на данный момент только в Санкт-Петербурге работает порядка 800 мини-отелей, но точных данных нет, так как до сих пор не создан реестр «малых средств по размещению».

Деятельность малых форм размещения регламентирована Жилищным законодательством, однако отдельного закона по мини-отелям до сих пор нет. Уже шесть лет никак не может решиться вопрос о принятии закона «о малых средствах размещения».

Принятие этого законодательного акта решило бы многие проблемы, связанные с регламентацией работы малых отелей и хостелов. Закон позволил бы

© П.И. Косюк, 2012

¹ Мусакин А.А. Малый отель: с чего начать, как преуспеть. СПб.: Питер, 2007. С. 19.

² Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 06.07.2004 N 1268 О Программе размещения объектов гостиничной инфраструктуры в Санкт-Петербурге.

наладить сбор статистических данных, а, следовательно, и получать более точные данные о количестве работающих гостиничных учреждениях. Кроме того, закон «о малых средствах размещения» гарантировал бы постояльцам более высокий сервис и должный уровень безопасности. Принятие этого законодательного акта могло бы способствовать и прекращению деятельности тех организаций, которые под видом мини-отелей осуществляют совершенно другой вид деятельности¹.

По данным Ассоциации малых гостиниц Санкт-Петербурга (<http://inn.spb.ru>) сферу малого гостиничного бизнеса регулируют более 260 нормативных документов. Основными правовыми нормативными документами в сфере гостиничной деятельности являются: Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 25.04.1997 г. № 490 «Правила предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации»; Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Закон РФ «О защите прав потребителей», стандарты и система классификации. Кроме этого, существуют санитарные нормы и правила, правила ведения бухгалтерского учета и прочие нормативные акты, которые касаются всех видов деятельности в России.

Проблемы мини-отелей связаны в основном с несовершенством федеральных подзаконных нормативных актов. Там, например, отсутствует четкое определение «малый отель», что усложняет взаимоотношения с контролирующими органами.

Комитет по инвестициям и стратегическим проектам Санкт-Петербурга разработал проект закона «О деятельности мини-гостиниц в Санкт-Петербурге». В документе сказано, в частности, что малая гостиница – это «средство малого размещения с количеством номеров от 3 до 30, расположенных в жилых или нежилых помещениях, в которых осуществляется деятельность по предоставлению помещений для временного проживания постояльцев на срок не более 90 дней»².

Специалисты гостиничного бизнеса считают, что данный закон вводит чрезвычайно жесткие ограничения бизнесу и только усложнит деятельность малых гостиниц.

Все технические и законодательные нормы применяются без изменений к любым средствам размещения независимо от размера номерного фонда и годового оборота. При попытке согласовать с надзорными органами малое гостиничное предприятие инвестор упирается в необходимость выделения значительной части помещения под общественные и служебные нужды, что приводит к экономической неэффективности создания такого объекта.

Таким образом, для преодоления существующих проблем необходимо:

1. Усовершенствовать федеральное и региональное законодательство в области малого гостиничного бизнеса.
2. Содействовать унификации законодательства субъектов Российской Федерации в сфере малого гостиничного бизнеса с учетом региональных особенностей развития данной сферы.
3. Усовершенствовать налоговое законодательство.
4. Обеспечить соблюдение современных стандартов обслуживания и стабильности качества предоставляемых в малых гостиницах услуг.
5. Усовершенствовать существующие классификаторы экономической и производственной деятельности (ОКВЭД и ОКПД) в части учета показателей сферы малого гостиничного бизнеса.

¹ Мини-отели Санкт-Петербурга ждут принятия закона «о малых средствах размещения». URL: <http://www.prohotel.ru>.

² Официальный сайт Комитета по инвестициям и стратегическим проектам Санкт-Петербурга. URL: cisp-spb.ru.

6. Содействовать (способствовать совершенствованию эконом. статистики) в вопросах совершенствования статистики.

М.А. Кравец
канд. ф.-м. наук, доц.
(АОНО ВПО ИММиФ, г. Воронеж)

ДИАГНОСТИКА КОММУНИКАЦИОННОЙ СЕТИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОМ

Совершенствование системы управления городом должно основываться на ее всестороннем исследовании, что обуславливает необходимость проведения не только традиционных направлений исследования (оценка результативности, анализ структуры и функций), но и развивающихся, дающих углубленное представление о проблемах городского управления.

Цель данной работы заключается в диагностике коммуникационной сети, возникающей в рамках реализации стратегии развития г. Воронежа, а также в корректировке классической методики диагностики коммуникационной сети.

Разработанные метаматематические алгоритмы позволяют сегодня исследовать не столько малые группы, сколько коммуникации в организации в целом. При этом параметрами исследования выступают скорее не характеристики выполнения работы, а информационные возможности сети. Среди таковых можно выделить плотность связей, взаимность связей и транзитивность, длину дистанции в простых и направленных графах, кратчайший путь от одного индивида к другому (geodesic distances), наибольший из кратчайших путей в связном графе (diameter of a network), степень центральности индивидов (degree centrality) и коэффициент близости (closeness centrality).

Плотность связей является важнейшей характеристикой - рассчитываемой как для каждого актора в отдельности, так и в среднем по сети, - определяющей такие характеристики как скорость распространения информации, общность коллектива и т.п.

Для уточнения проблем системы управления городом мы применили классическую методику диагностики коммуникационной сети, модифицировав в ней отображение коммуникационной сети, выделив в рассмотрении горизонтальный уровень взаимодействия департаментов, и уточнив неоднозначность базовой характеристики коммуникационной сети – плотность связи.

Анализ коммуникационной сети в рамках реализации стратегии развития города (отображены только сильные связи) на уровне горизонтального взаимодействия департаментов (в структуру взаимодействия внесено также управление культуры, поскольку оно стоит в иерархии на уровне департаментов) позволил выявить ключевые проблемы коммуникативного взаимодействия департаментов: отсутствует оперативное взаимодействие между департаментом городского хозяйства и департаментом градостроительства и архитектуры, департаментом спорта и организации работы с молодежью и управлением культуры – исходя из специфики департаментов между ними должно быть тесное взаимодействие; крайне низкий уровень коммуникативного взаимодействия департамента образования с другими департаментами в рамках реализации стратегии развития города.

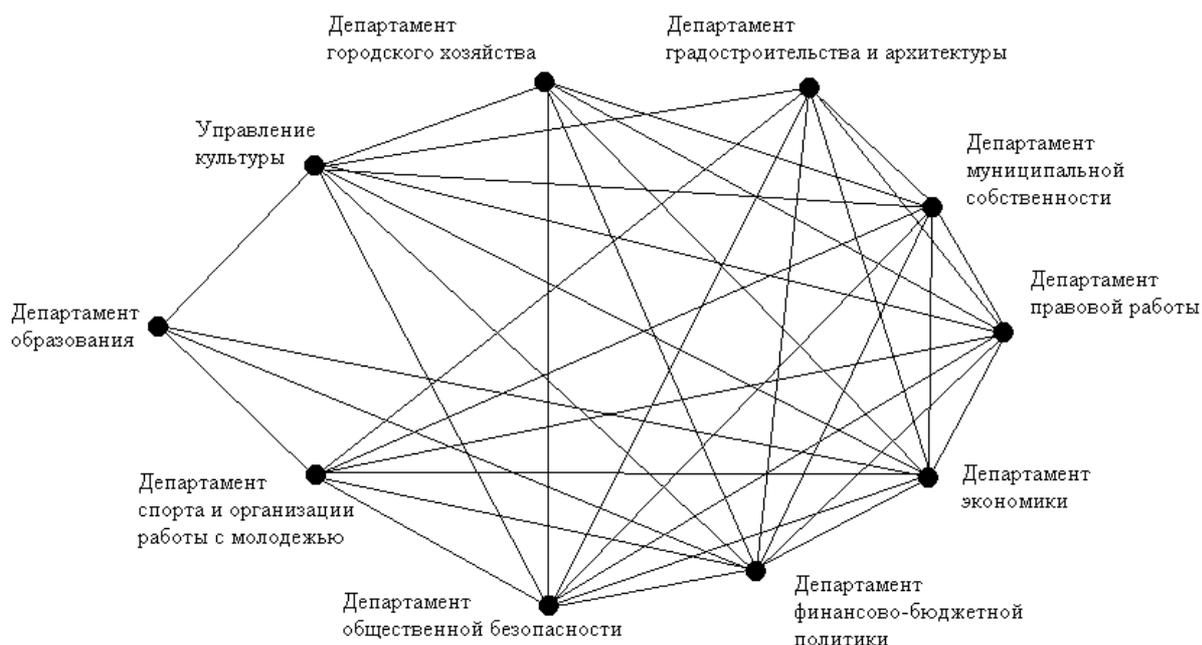


Рис. 1. Коммуникационная сеть, возникающая в рамках реализации стратегии развития г. Воронежа между департаментами структуры управления городом

Плотность коммуникативного взаимодействия важнейшая характеристика, которая может рассчитываться как для каждого сотрудника, так и для коммуникационной сети в целом. Важнейшей задачей является рассмотрение этой характеристики для руководителя, в нашем случае главы городского управления. Плотность взаимодействия главы города составила 62,2%, что является весьма высоким уровнем, принимая во внимание широкий спектр должностей выбранных для исследования взаимодействия с главой города (плотность рассчитывалась для предполагаемой личностной сети главы города).

Однако рассматривая всю совокупность статистических данных по частоте информационного взаимодействия главы города в системе управления городом, мы можем видеть ряд информационных обрывов (таблица). Откуда можно сделать вывода о существовании определенных проблемы во взаимодействии главы города с ключевыми должностями, что мы объясняем превышением норм управляемости (в подчинении у главы г. Воронежа в настоящее время находится 17 подразделений).

Ключевые уровни и должности системы управления городом	Число оценок информационного взаимодействия по баллам шестибальной шкалы (расшифровка шкалы приведена ниже)					
	5	4	3	2	1	0
Управы районов	4	1	1		1	
Первые заместители	1					
Департаменты и управления	8	15	8	5	4	7
Итого	13	16	9	5	5	7

Таблица № 1. Частота информационного взаимодействия главы города с ключевыми уровнями и должностями системы управления

Шкала оценки частоты информационного взаимодействия: 5 – ежедневно; 4-2-3 раза в неделю; 3- один раз в неделю; 2 – один раз в месяц; 1 – один раз в квартал; 0 – менее одного раза в квартал.

Таким образом, диагностика коммуникационной сети позволила выявить направления совершенствования взаимодействия департаментов системы управления городом, подтвердила необходимость сокращения масштаба управления главы города.

А.С. Кулагин
ст. препод.
(ГУУ, г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИММИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Российская Федерация в настоящее время занимает лидирующие позиции в мире по уровню иммиграции. Вероятно, что ее масштабы будут возрастать в связи с депопуляцией населения России, малонаселенностью и относительной открытостью территории государства, потребностью экономики страны в трудовых ресурсах. Перемещение миллионов человек на территорию РФ порождает комплекс проблем, необходимость разрешения которых требует должного правового регулирования общественных отношений, связанных с иммиграцией.

Точными сведениями о том, какова численность иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории РФ, не располагают ни представители научно-экспертного сообщества, ни компетентные государственные органы и их должностные лица. Во многом такое положение вещей обусловлено наличием безвизового режима с рядом стран СНГ. В настоящее время учесть, сколько иностранцев въехало в РФ и сколько из РФ выехало, практически невозможно. Не говоря уже о контроле за пересечением государственной границы России конкретными лицами. Так, на границе иностранец заполняет миграционную карту. Во многих случаях их вручную заполняют лица, которые не владеют русским языком. Записи в этих картах зачастую нечитаемы. Как следствие, информация об иностранцах не вносится в базу учета. Иммиграционные потоки фактически неуправляемы.

Большинство иммигрантов въезжает на территорию РФ для осуществления трудовой деятельности. В России имеет место массированный демпинг иностранной рабочей силы. Однако вопрос о реальной потребности государства и общества в работниках-иммигрантах детально не проработан и остается открытым. В РФ действует система квотирования численности иностранных работников. Постановлением Правительства Российской Федерации № 892 от 3 ноября 2011 года определены квоты на иностранную рабочую силу на 2012 год. Квоты на иностранных работников составляют 1 745 584 человека, что соответствует уровню 2011 года. Указанным Постановлением Правительства РФ устанавливается распределение иностранных работников по профессионально-квалификационным группам. Самыми востребованными среди них в 2012 году значатся рабочие строительно-монтажных специальностей, квалифицированные сельскохозяйственные рабочие, водители, а также неквалифицированные рабочие.

Иммигранты готовы трудиться за заработную плату, размер которой ниже размера заработной платы работника-гражданина РФ, выполняющего аналогичную

работу. Сокращение объема фонда заработной платы позволяет работодателю уменьшить налогооблагаемую базу и снизить размеры налоговых отчислений и платежей во внебюджетные фонды. При этом многие иммигранты вообще пребывают на территории России и осуществляют трудовую деятельность нелегально. Такие иностранные работники зачастую используются работодателями для получения криминальной ренты. Реальная заработная плата иммигранта может отличаться от официальной на несколько порядков в меньшую сторону. Разница же поступает выгодоприобретателю. Бесправных иностранных работников в стране миллионы. Каков же объем незаконно полученных заинтересованными лицами денежных средств? Конституция Российской Федерации провозглашает свободу труда. Однако массовое использование бесправных работников-иммигрантов способствует архаизации трудовых отношений.

Работодатели, которые нанимают работников-граждан, рискуют не выдержать конкуренции с работодателями, использующими труд как легальных, так и нелегальных иностранных работников. Размер заработной платы иммигрантов в нелегальном и легальном секторах способствует снижению общего уровня заработной платы по той или иной профессии или специальности (строительные рабочие, швеи, сельскохозяйственные рабочие, водители и др.), что влечет за собой снижение уровня жизни граждан России и рост социального напряжения.

Также следует отметить, что попытка решить проблему дефицита рабочих рук посредством массового привлечения неквалифицированной иностранной рабочей силы может привести к качественной деградации трудовых ресурсов и производства. Демпинг неквалифицированной иностранной рабочей силы является стимулом к снижению у хозяйствующих субъектов мотивации к модернизации производства, разработке и внедрению новых эффективных технологий, принятию и реализации адекватных современным требованиям управленческих и технических решений. Вместо этого – почти средневековая архаика. Норма прибыли повышается за счет привлечения покорных, бесправных, низкооплачиваемых работников.

Дефицит рабочей силы нужно устранять не только и не столько путем снятия барьеров для иммиграционных потоков, а за счёт реализации программ занятости безработных, повышения продолжительности жизни российских граждан, сокращения смертности, программ увеличения рождаемости, внедрения новых производственно-технологических решений.

Граждане Российской Федерации нуждаются в защите трудовых прав, протекционистских мерах со стороны государства по отношению к отечественным наемным работникам. Это – нормальная практика, принятая не только в европейских (например, ФРГ), но и иных государствах (Саудовская Аравия, Япония и др.). Так, было бы целесообразно ввести в Трудовой кодекс Российской Федерации положение о том, что если на рабочее место претендуют гражданин РФ и иностранец, то приоритетом пользуется гражданин России. Требуется внести изменения и в налоговое законодательство, которые были бы направлены на создание условий для привлечения работодателями отечественных, а не иностранных работников. Учитывая мировой опыт, ограничить срок пребывания трудовых иммигрантов на территории РФ сроком действия трудового контракта или патента. Можно было бы проработать вопрос о введении моратория на въезд в Россию неквалифицированных работников. При этом создать условия для привлечения квалифицированных специалистов, уровень зарплат которых является высоким.

Сложившаяся в России ситуация с иммиграцией является для страны беспрецедентной. Большинство иммигрантов – мужчины, прибывшие из государств Центральной Азии и Закавказья (Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Республика Кыргызстан, Республика Азербайджан и др.), КНР. Сейчас

государственная граница России открыта для миллионов иностранцев, которым чужды российская культурная, социальная и правовая среда. Массовая иммиграция вызывает возникновение проблемы взаимодействия представителей различных этносов, культур, религий. Скорость иммиграционных процессов такова, что граждане РФ и иммигранты не успевают адаптироваться к новым реалиям. На территории РФ стремительно изменяется социо-культурный баланс, причем не в пользу коренного населения. В российских городах формируется иммигрантская клановая субкультура, возникают прообразы этнических гетто. Это неизбежно влечет за собой возникновение межэтнических, межрелигиозных, социальных, бытовых и иных конфликтов. Предотвратить и погасить эти конфликты исключительно мерами полицейского характера вряд ли возможно. Пребывание на территории РФ миллионов иностранных граждан и лиц без гражданства, которые не имеют возможности, а зачастую и не желают адаптироваться к культурным, правовым, социальным, природным и другим условиям, способствует возникновению социальной напряженности и является фактором угрозы для межнационального согласия. В настоящее время актуальны проблемы легализации и адаптации иммигрантов в РФ.

Решению проблем качественного состава и адаптации иностранцев может способствовать создание системы отбора потенциальных иммигрантов, действие которой будет направлено на привлечение в РФ лиц, соответствующих половозрастным, образовательным, квалификационным, культурным, языковым, имущественным требованиям, требованиям к состоянию здоровья и иным качественным характеристикам. Потенциальных иммигрантов можно обязать в специальных центрах, расположенных на территории иностранных государств, проходить тестирование по русскому языку, российской истории, основам российской культуры, а также психологическое тестирование на предмет лояльности к России и ее гражданам. Финансирование деятельности данных центров осуществлять на основе принципа государственно-частного партнерства. Мировой опыт свидетельствует, что на качественный состав иммигрантов оказывает влияние изменение барьерного характера процедур натурализации. В качестве эффективных инструментов иммиграционной политики государства могли бы выступить процедуры приема в гражданство РФ в упрощенном порядке или льготного порядка приема в гражданство определенных категорий иностранных граждан и апатридов: представителей коренных народов России, учащихся высших учебных заведений, востребованных квалифицированных специалистов, инвесторов, ученых и др.

Неуправляемая иммиграция – мощнейший криминогенный фактор. На территорию России беспрепятственно инфильтруются лица, имеющие судимость, имеющие намерение совершить преступление, участники незаконных вооруженных формирований, религиозные экстремисты, увеличивается объем наркотрафика. Необходимость защиты прав и законных интересов граждан России требует принятия органами государственной власти мер административного и уголовно-правового характера. Среди них можно предложить такие, как обязательная фиксация российскими пограничными и миграционными властями биометрических данных иммигрантов при пересечении ими государственной границы (сканирование паспортов иностранцев, цифровое биометрическое фотографирование, дактилоскопирование, получение образцов ДНК) с формированием и ведением соответствующих информационных баз данных. Существует необходимость ужесточения уголовной ответственности иностранных граждан за совершение преступлений на территории России. Нелегальное пребывание иммигранта в РФ определить в Уголовном Кодексе Российской Федерации как деяние, влекущее уголовную ответственность и как квалифицирующий признак при назначении уголовного наказания за совершение преступления. Кроме того, несомненно,

необходимо усилить юридическую ответственность за организацию и содействие нелегальной иммиграции посредством внесения изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Комплекс проблем, обусловленных иммиграцией, ставит в повестку дня вопрос о необходимости установления визового режима с некоторыми государствами СНГ. Можно определить категории государств, иммиграция в Россию из которых была бы желательна. Критерии при определении таких стран - уровень жизни, сопоставимый с уровнем жизни в РФ, либо выше, общность языка и культуры населения. С данными государствами установить упрощенный визовый режим.

В настоящее время государственная иммиграционная политика является протекционистской. Очевидно, что баланс интересов смещен в пользу иммигрантов и лиц, заинтересованных в их массовом привлечении на территорию России. Представляется, что государственно-правовое регулирование общественных отношений, связанных с иммиграцией, должно осуществляться на основе достижения баланса интересов граждан России, легально представленных общественными объединениями и политическими партиями, работодателей, нанимающих иностранных работников, государства, представленного государственными органами, органов местного самоуправления, иммигрантов и их общественных организаций.

А.М. Кучинов

студ.

(МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва)

ОСОБЕННОСТИ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ВЛАСТИ И ДЕМОКРАТИИ В ИСЛАМЕ: ИСТОРИЧЕСКИЕ ИСТОКИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Истоки и особенности национальных демократических традиций в контексте качественных улучшений государственного управления не могут игнорироваться, получают особую актуальность. Невозможно улучшать процесс государственного и муниципального управления, выстраивать внутреннюю и внешнюю политику без точного видения представлений граждан о политике и демократии из разных социальных категорий. Проблема исследования ценностных предпочтений людей на политику являются излишняя идеологизированность, недостаточность конкретики и теоретических моделей по связи политики с социокультурными факторами¹, а в случаях, когда анализируются общества Азии и Африки – отсутствие интеграции невостоковедного и востоковедного обществознания. Сейчас господствует весьма неопределённое и часто неточное понимание религиозного, в т. ч. исламского фактора на политику, *господствуют метафизические построения, не согласующиеся с фактами, в т. ч. историей и социологией религии*. Метафизика часто применяется там, где она совершенно неуместна. Типичным примером можно считать учение С. Ф. Хантингтона, утверждающего о неспособности России, православия и ислама к демократии, скрыто приписывающего этим обществам «враждебность западной цивилизации»; которое часто справедливо считают более

© А.М. Кучинов, 2012

¹ О наиболее современных качественных герменевтических методах см.: Василенко И.А. Сравнительная политология: учебное пособие / И. А. Василенко. М.: Юрайт: Высшее образование, 2009. 376 с.

не научной теорией, а американоцентричной PR-кампанией¹. К сожалению, подобная пропаганда негативно влияет на науку и политику, способствует разного рода предрассудкам и ксенофобиям, серьёзно препятствуют отношениям между Россией и исламскими странами.

Исламское политическое мировоззрение коренится, прежде всего, в традициях арабийских племён, с древних времён проживающих в т. н. умме. Слово «умма» в арабском языке имеет один корень с «умм» - мать, умма –материнская общность по отношению к будущему. Это понятие аналогично понятию «община», «мир» в русской культуре. Первоначально в умме не было постоянно действующих властвующих должностных лиц. Только на случай чрезвычайных ситуаций существовал институт вождества. Коллектив здесь – суверен над личностью управляющего. Это правило работает до сих пор. *Здесь - основы демократических представлений ислама*, которыми до сих пор живут представители разных стран и народов, в т. ч. регионов РФ. В дальнейшем появилось 2 типа вождей: *ша'ур (сейиф)* и *кахин*, первый считался судьёй-арбитром (но наказание определяла умма), второй – аналогом «жреца» (вождь, отвечающий за достижение членами уммы пребывания в неземном мире). В исламских культурах существует 4 концепта власти: *сульта*, *мульк*, *хукм*, *амир*. Они означают власть соответственно как: власть внешнего государя; власть как владение, собственность, богатство; власть как лечение, проявление мудрости, умиротворение; власть как приказ. От названий концептов власти происходят наименования правителей: султан, малик (царь, король) и амир (эмир).² Наличие таких парадигм власти отражает ценности, которые должна проявлять власть, которые значимы для представителей ислама.

Как любая религия, во время возникновения ислам был политизирован, но и после смерти пророка Мухаммада религиозные группы, которые потом образовавшие разные течения в исламе (сунниты, шииты, хариджиты и мн. др.), первоначально функционировали как политические партии. После смерти пророка стал актуальным вопрос о передаче власти, из-за этого ислам делился на течения. С первых дней после смерти Мухаммада, разница между течениями и региональными вариантами ислама всё более увеличивалась, на что работало множество факторов от географических до социально-экономических. Сейчас редко обращают внимание на то, что ислам и его политическая культура *никогда не были одинаковыми по всему миру*. В VIII в. происходит отказ от «идеи страшного суда», появилось два идейных течения в исламе, по разному трактовавшие судьбу человеческой души: джабариты - считали, что судьба человека predetermined и кадариты - считали человека хозяином своей судьбы.³ Как синтез разных ветвей ислама и других культур, образовался суфизм, основные его представляющие школы: багдадская куфийская басрайская хорасанская⁴. Политическое поведение представителей разных конкретных проявлений ислама будет *разным*.

Это - далеко не все социокультурные отличия в исламских политических культурах. Наличие огромных отличий в идеях и представлениях сказывается на политике. В современном исламе в регионах РФ главное, о чём необходимо упомянуть – его персонифицированность и *неоднородность*. Аналогично

¹ Подробнее об этом см.: Василенко И.А. Сравнительная политология: учебное пособие / И.А. Василенко. М.: Юрайт: Высшее образование, 2009. С. 178-203; Кучинов А.М. Подход к анализу политического процесса через его взаимосвязь с социокультурной динамикой – альтернатива подходу «политической культуры» // Философия и культура (журнал). - М.: Издательство ООО «НБ-Медиа».

² Часть информации получена из нестандартных лекций в Институте Стран Азии и Африки МГУ.

³ История религии: Учебник: в 2-х тт. / Ф.М. Ацамба, Н.Н. Бектимирова, И.П. Давыдов и др.; под общ. ред. И.Н. Яблокова. 3-е изд., испр. и доп. М.: Высшая школа, 2007. Т. 2. С. 610-611.

⁴ История религии: Учебник: в 2-х тт. / Ф.М. Ацамба, Н.Н. Бектимирова, И.П. Давыдов и др.; под общ. ред. И.Н. Яблокова. 3-е изд., испр. и доп. М.: Высшая школа, 2007. Т. 2. С. 597.

однородными не будут представления людей о политике, демократии и управлении. Неодинаковость обществ с одной религией ограничивает возможности цивилизационного подхода исследований связи политики с социокультурными явлениями и процессами, в пользу герменевтического¹.

Теперь сделаем акцент на самых близких к нам по времени и месту конкретным особенностям. На практическую политику здесь влияют ценности, присущие разным социальным категориям. Наиболее прогрессивную методологию изучения влияния ценностей на политику продемонстрировала в 2003 г. группа исследователей-авторов монографии «Базовые ценности россиян»². Аналогичные эмпирические социальные исследования устаревают чуть ли не через год ввиду общественной динамики, но на данный момент монография ценна для нас тем, что не создано методов исследования ценностей лучше, чем применённые там. Так же, при исследовании ценностей можно применять модель повестки дня, которая сейчас используется в теории коммуникации³. Однако здесь не стоит понимать применение этой модели слишком буквально. Имеется ввиду применение модели повестки дня для определения имеющихся на данный момент ценностей. Ценности во всех обществах приблизительно одинаковы, однако какие из них первые, а какие последние – это различно. Грубо говоря, у народов Кавказа значимее уважение к старшим, у русских – спокойствие. При этом у русских тоже существует ценность уважения к старшим, у кавказцев – спокойствия, но иерархии ценностей везде разные. Иерархии ценностей во многом аналогичны иерархии сообщений СМИ, могут исследоваться *сходной методологией*. Определить иерархию ценностей можно посредством дискурс-анализа.

А.А. Ларцев

асп.

(ГУУ, г. Москва)

АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ДЛЯ НУЖД ПРЕДПРИЯТИЙ ГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ РОССИИ

Для удовлетворения нужд коммерческих организаций используются собственные финансовые средства. Экономически рациональное и эффективное использование средств выступает в качестве необходимой экономической основы для роста стоимости (капитализации) предприятия, а также повышения уровня ее жизнеспособности. То же самое относится и к компаниям с государственным участием и к субъектам естественных монополий, ведь от эффективности (в т.ч. эффективности расходов) первых зависят поступления в государственный бюджет, а вторых – экономическая обоснованность цен на предлагаемые услуги. Причем речь идет о колоссальных суммах, ведь объем закупок государственных компаний и естественных монополий – это около 7 триллионов рублей ежегодно⁴.

¹ О наиболее современных качественных герменевтических методах см.: Василенко И.А. Сравнительная политология: учебное пособие / И.А. Василенко. М.: Юрайт: Высшее образование, 2009. 376 с.

² Базовые ценности россиян: Социальные установки. Жизненные стратегии. Символы. Мифы. / Отв. ред. Рябов А.В., Курбангалеева Е.Ш. М.: Дом интеллектуальной книги, 2003. 448 с.

³ О теории повестки дня см., напр.: Дьякова Е.Г. Массовая коммуникация: модели влияния. Как формируется «повестка дня»? / Е.Г. Дьякова, А.Д. Трахтенберг. Екатеринбург: Издательство Гуманитарного университета, 2001. 131 с., Луман Н. Медиа коммуникации. Пер. с нем. / А. Глухов, О. Никифоров. М.: Издательство «Логос», 2005. 280 с.

© А.А. Ларцев, 2012

⁴ URL: http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111102_03.

Вопрос экономии собственных финансовых средств принимает особое значение в крупных компаниях, обладающих большим количеством производств, дочерних предприятий и разветвленной сетью филиалов. Подобные холдинговые структуры особенно характерны как для отечественной, так и зарубежной газовой отрасли. Расходы таких предприятий столь велики, что даже экономия в один процент в абсолютном выражении может позволить предприятию осуществить проекты стоимостью в миллионы долларов США. Так, ОАО «Газпром» и его дочерние и зависимые общества (далее – Группа Газпром) в 2011 году провели 9132 конкурентные закупки на общую сумму в 611,3 млрд. руб. Снижение цен относительно начальных (максимальных) составило 8,1%, что дало экономический эффект в размере 54,1 млрд. руб.¹

Все указанное выше - свидетельство огромной роли закупок для нужд предприятий частного сектора (в т.ч. газовой отрасли) и, соответственно, надлежащего правового регулирования закупочного процесса, качества законотворчества в этой области для экономики нашей страны. В данной статье представлен анализ нормативно-правового регулирования закупок для нужд крупнейшей организации газовой отрасли РФ ОАО «Газпром». При этом в статье исследованы наиболее ключевые элементы правового регулирования закупок предприятий частного сектора, выявлены соответствующие им нормы действующего законодательства.

Нормативно-правовое регулирование в области закупок в России носит комплексный, сложный характер, представлено широким разнообразием источников регулирования.

Закупки для нужд организаций частного сектора регулируются статьями 447-449 Гражданского кодекса Российской Федерации. Данные статьи содержат базовые нормы о заключении договора на торгах. В связи с тем, что в ГК РФ под торгами понимается проведение закупок в форме конкурса или аукциона², некоторые коммерческие структуры применяют иные способы закупок, как, например, запрос предложений, запрос котировок, конкурентные переговоры или так называемые «тендеры». При этом для вывода регламентации подобных закупок из под действия ГК РФ, такие организации в своих локальных нормативных актах и (или) в закупочной документации уточняют, что проводимые ею процедуры не являются торгами в соответствии со статьями 447-449 ГК РФ и проводятся в соответствии с нормами и правилами, установленными в локальных нормативных актах и (или) в закупочной документации. Проведение закупок, не регулируемых нормами ГК РФ, позволяет снизить обязательства организатора по отношению к участникам указанных процедур, что, зачастую, позволяет применить более гибкий подход при выборе наиболее удовлетворяющей потребностям заказчика организации.

Одним из основных нормативно-правовых актов в области регулирования закупок в РФ является Федеральный закон от 17 июля 2011 года №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – 223-ФЗ), разработанный для целей регулирования закупочной деятельности государственных корпораций, государственных компаний, субъектов естественных монополий, организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в определенных сферах (в т.ч. газоснабжения), хозяйственных обществ с долей государственной собственности более 50%, а также их дочерних обществ с долей указанных выше субъектов более 50% и их «внучек», в которых уже дочерние общества имеют долю более 50%.

223-ФЗ содержит требование о принятии положения о закупках, в соответствии с которым субъект закона должен в дальнейшем проводить свои

¹ URK: <http://gazprom.ru/press/news/2012/january/article128210>.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая).

закупки. Положением должны быть предусмотрены такие способы закупок, как конкурс и аукцион. Также могут быть закреплены и иные способы закупок. 223-ФЗ вводит норму об обязательном проведении закупок в электронной форме, но только на основании утвержденного Правительством РФ перечня товаров, работ, услуг. Законом устанавливаются жесткие требования в части информационного обеспечения закупок, в частности необходимость и порядок публикации в сети Интернет положения о закупках, плана закупок, плана закупок инновационной и высокотехнологичной продукции, информации о закупке и др. Указанный закон также определяет содержание данных документов. Одновременно законом предусмотрен реестр недобросовестных поставщиков и порядок его ведения¹.

Среди отдельных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность по закупке для нужд предприятий частного сектора следует выделить Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». В первом представлены нормы, направленные на защиту от недопущения, ограничения или устранения конкуренции, тогда как во втором закреплен порядок выбора аудитора бухгалтерской (финансовой) отчетности (по результатам открытого конкурса)².

Исследование законодательства РФ в области закупок показывает, что закупочная деятельность газовых компаний РФ регулируется в зависимости от того, к какой группе субъектов регулирования относится та или иная компания. На данный момент не существует специализированного законодательства в области закупок, нацеленного на регулирование именно газовой отрасли в отдельности.

Закупки крупнейшей газовой компании России ОАО «Газпром», имеющей в структуре своего уставного капитала долю участия РФ более 50% и являющейся субъектом естественных монополий, подпадают под действие 223-ФЗ. Так, в размещенном на официальном сайте ОАО «Газпром» (www.gazprom.ru) Положении о закупках товаров, работ, услуг ОАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром, утвержденном решением Совета директоров ОАО «Газпром» от 19 апреля 2012 г. № 1969 (далее – Положение), указано, что оно разработано в т.ч. в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2011 года №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»³. При необходимости проведения закупок в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» Положение применяется в части, не противоречащей указанному закону. При этом дочерние общества также должны принять на основе Положения и требований 223-ФЗ свои положения о закупках, обеспечить утверждение положений в своих собственных дочерних обществах.

Центральным органом управления закупками Группы Газпром в Положении определен Департамент по управлению конкурентными закупками ОАО «Газпром» (переименован в Департамент по управлению корпоративными затратами⁴), в нем же закрепляются его функции. В Положении определяется порядок формирования и работы конкурсной, аукционной комиссии и комиссии по подведению итогов запросов предложений, закрепляются основные требования к участникам закупок.

Как и в 223-ФЗ, в Положении регулируется информационное обеспечение закупок, которое предполагает публикацию до 01 июля 2012 года информации (необходимой для публикации в соответствии с 223-ФЗ) на официальном сайте ОАО

¹ Федеральный закон от 17 июля 2011 года №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

² Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

³ URL: <http://www.gazprom.ru/f/posts/21/053269/polozhenie-o-zakupkah.pdf>.

⁴ URL: <http://www.gazprom.ru/about/management/subdivisions/>

«Газпром» и заказчика закупки, после указанного срока – на сайте www.zakupki.gov.ru (далее - Официальном сайте). В целом, требования к составу публикуемой информации зеркально отражают требования 223-ФЗ, за исключением того, что в соответствии с Положением размещению не подлежат сведения о закрытой закупке, проводимой в соответствии с Положением. Но, исходя из пункта 4.6 Положения, закрытая конкурентная закупка может проводиться в случаях, если сведения о закупке не подлежат размещению на Официальном сайте в соответствии с частью 15 статьи 4 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ. Соответственно, данная норма является дублирующей и не несет дополнительной информации.

Положение определяет порядок планирования закупок и организации их проведения. Способ проведения закупки Группой Газпром определяется Департаментом по управлению корпоративными затратами на этапе формирования плана конкурентных закупок, могут применяться следующие способы закупок: конкурс и запрос предложений (открытый или закрытый, одно- или двухэтапный, без проведения или с проведением предварительного отбора), аукцион (открытый или закрытый), в том числе аукцион в электронной форме, закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Для проведения закупок Группы Газпром (как полностью, так и частично) могут быть использованы электронный документооборот, электронные торговые площадки в сети Интернет.

В Положении каждому из указанных выше способов закупки отведен целый раздел, в котором определяется их общий порядок проведения, порядок отказа от проведения закупки, содержание извещения и документации о закупке, порядок подачи, изменения и отзыва заявок на участие в закупке, вскрытия конвертов с заявками. В данных разделах обозначены принципы и порядок анализа, рассмотрения, оценки и сопоставления заявок и заключения и исполнения договора по результатам закупки, а также особенности проведения закупок в закрытой форме, двухэтапных и с предварительным отбором. В Положении представлено 29 случаев, в которых заказчик вправе осуществлять закупку товаров (работ, услуг) у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

В отдельный раздел выделен порядок проведения предквалификации, по результатам которой формируется реестр потенциальных участников. Лицам, которые включены в реестр, при указании на то в документации о закупке может быть предоставлено право на невключение отдельных документов в составе своих заявок.

В целом, анализ указанного в Положении порядка проведения закупок и порядок функционирования закупочной системы показывает, что его требования не противоречат требованиям 223-ФЗ.

В итоге можно сделать вывод, что нормативное регулирование закупок ОАО «Газпром» не противоречит требованиям законодательства, способствует функционированию закупочной системы, удовлетворяющей требованиям данной организации в части ее эффективности и гибкости при надлежащем уровне внутреннего контроля. При этом выстраиваемая на основе регламентирующих документов данной компании закупочная система позволяет выбирать наиболее соответствующих потребностям заказчика участников закупок.

В.В. Левина
канд. экон. наук, доц.
(Тульский государственный университет, г. Тула)

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА, СОВРЕМЕННОСТЬ И ПРАКТИКА

Определенный теоретический и практический опыт в сфере местных финансов был накоплен и в России еще в конце XIX – начале XX вв. В результате реформы, проведенной в 1870 г., в городские бюджеты были переданы такие налоги, как оценочный сбор с недвижимых имуществ, сбор с заведений трактирного промысла, сборы с лошадей и экипажей, доходы от городских предприятий и имуществ, сбор за клеймение весов и мер, аукционные сборы и т. д. Бюджет включал в себя две основные части: обыкновенную и чрезвычайную. Первая формировалась за счет налогов, сборов, вторая – пожертвований, займов, продажи имущества. Учитывая высокий уровень централизации финансовой системы страны, когда основные доходные источники поступали в государственный бюджет, развита была и система пособий местным бюджетам. В.П. Безобразов отмечал: «Вся государственная задача в устройстве самоуправления... в том, чтобы ни государственно-общественные единицы, ни государство не были в своих отношениях чужаждными организациями (паразитами)... необходимо, чтобы между ними устроились такие отношения, посредством которых все эти единицы помогали государству в достижении общегосударственных целей, а государство – единицам в достижении местных общепользовательных целей при возможно большей самостоятельности всех них...»¹ В тот же период следует отметить работы И. Х. Озерова², много внимания уделявшего вопросам налогообложения на местном уровне. В условиях недостатка средств у земств он предлагал расширить их налоговые доходы за счет надбавок к налогам, налогообложения недвижимости, налогообложения потребления отдельных видов товаров, а также самообложения населения.

Направлениями расходов местного самоуправления были благоустройство, образование (начальные и профессиональные школы), здравоохранение, общественное призрение, содержание правительственных учреждений, жандармерии, полиции, тюрем, обслуживание долга. Таким образом, основные направления расходования средств были заложены еще в российской практике в дореволюционное время.

После 1917 г. в России победила концепция власти, согласно которой все представительные органы – сверху донизу – входят в единую систему государственной власти. Это в корне изменило существовавшее до революции представление о местном самоуправлении как негосударственной власти и повлияло на систему муниципальных финансов.

Бюджетная система СССР включала союзный бюджет, бюджеты республик и местные бюджеты. Сеть бюджетов местных Советов была достаточно разветвленной, уже с начала 20-х гг. они были наделены собственными источниками

© В.В. Левина, 2012

¹ Залогов Н.А. Российские ученые о местных финансах во второй половине XIX - начале XX вв. // Финансы. №1. 2010. С. 70

² Озеров И.Х. Земское обложение и в чем должна состоять его реформа. М., 1906.; Озеров И.Х. Общие принципы организации городских финансов. Спб., 1907. Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Рига, 1923.

доходов, получали надбавки, дотации на покрытие разницы в доходах и расходах, а также субвенции при долевом участии собственных средств.

После революции в 1918 г. все доходы и расходы были разделены на государственные и местные, а в 1920 г. было принято решение об объединении государственного и территориальных бюджетов, что было обусловлено военными условиями. В Положении о денежных средствах и расходах местных Советов (1921 г.) доходы местных бюджетов формировались за счет налогов, взимаемых на местные нужды, надбавок к государственному подоходному налогу, доходов от местных предприятий и имущества, ссуд и пособий из государственного бюджета. Расходы местных бюджетов включали финансирование коммунального хозяйства, содержание части советских учреждений, часть расходов по народному хозяйству и социально-культурным мероприятиям. При этом наблюдалось определенное дублирование расходных обязательств государственного и местного уровней, что было отчасти исправлено с принятием Временного положения о местных финансах (1924 г.), в результате из местных бюджетов финансировались преимущественно образование, здравоохранение и социальное обеспечение. Одновременно определенные изменения претерпела и система финансовой помощи местным бюджетам, среди средств стали преобладать субвенции, ранее большую роль играли дотации. В 30-е гг. произошли изменения в налоговой системе страны, ориентированные на уменьшение количества налогов, на государственном уровне стали устанавливаться все местные налоги. В 1938 г. Постановлением СНК СССР было закреплено, что все местные бюджеты входили в государственный бюджет. Это, по нашему мнению, стало переломным моментом в функционировании местных бюджетов, когда они даже формально перестали быть самостоятельными и были централизованы в единый бюджет, что противоречит базовым принципам бюджетного федерализма. При этом особо следует отметить, что периодом существенной независимости муниципальных бюджетов в СССР можно считать только времена НЭПа.

Изменения в налоговой системе, произошедшее в середине 50-х гг. были связаны с отменой ряда налогов, что привело к уменьшению доходной базы местных бюджетов. Определенные корректировки были реализованы в 1969 г., когда произошла передача отчислений от налога с оборота на местный уровень, а в 1971 г. было признано необходимым отчисление в бюджеты городов и районов части прибыли предприятий и хозяйственных организаций республиканского, краевого и областного подчинения. В 80-е гг. также предпринимались определенные попытки повышения объема доходов местных бюджетов. Дальнейшие изменения в политической жизни страны требовали существенных корректировок в сфере местных финансов, в частности это было отражено в Законе «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», в котором рассматривались такие аспекты местных финансов, как состав финансовых ресурсов местного самоуправления, минимальный размер местных бюджетов и другие¹.

Итак, в советский период финансовая система претерпела существенные изменения. Было сформировано такое бюджетное устройство, при котором все доходы и расходы местного уровня включались в единый бюджет страны, разделение доходных и расходных полномочий (или бюджетный федерализм) отсутствовали. Для огромного государства столь жесткая централизованность доходов и расходов имела множество недостатков, однако, бюджетная система Советского Союза достаточно точно отражала идеологию государства.

¹ Поляк Г.Б. Территориальные финансы: Учебное пособие. М, 2003. С. 56–74

Для периодизации развития муниципальной бюджетной политики в 1990-х и 2000-х гг. , по нашему мнению, следует выделить два основных момента – принятие Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131–ФЗ, которые оказали определяющее воздействие на местные финансы.

В 90-е гг. до принятия Бюджетного кодекса РФ местная бюджетная политика характеризовалась существенными вариациями в сфере формирования доходов, расходования средств, взаимоотношений с региональными бюджетами, финансированием бюджетных дефицитов.

После принятия Кодекса степень централизации бюджетной системы стала возрастать: были существенно ограничены возможности муниципальных образований в формировании налоговых доходов и введены предельные значения по дефициту региональных и местных бюджетов, что, в конечном счете, привело к повышению уровня их дотационности. В рассматриваемый период существенно меняется – в худшую для муниципальных образований сторону – перечень налогов и возможный объем поступлений в местные бюджеты. Основными доходными источниками, которые поступали ранее в местные бюджеты и были отменены или переданы на другой уровень бюджетной системы, являлись НДС и налог на содержание жилищного фонда и объектов социальной сферы.

С учетом изменения требований законодательства в сфере сбалансированности местных бюджетов был определен предельный размер бюджетного дефицита, и обязательной нормой стало принятие источников его финансирования.

Общей тенденцией в рассматриваемом периоде являлось снижение уровня налоговых доходов в местных бюджетах, в особенности – доли местных налогов. Так, в 2000 г. она составляла 14,4 % от общего объема доходов муниципальных бюджетов, а в 2004 г. – 3,9 %¹.

Итак, основными проблемами на данном этапе становятся возрастающий уровень дотационности местных бюджетов, незаинтересованность органов местного самоуправления в наращивании собственных доходов.

Принятый в 2003 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131–ФЗ был ориентирован на приближение органов местного самоуправления к населению, что и являлось целью повсеместного внедрения двухуровневой системы местного самоуправления. Введение положений закона в действие происходило постепенно, финансовые аспекты внедрялись последними, что было обусловлено логикой реформы, требующей первоначально реформировать территориальные и организационные основы местного самоуправления. Поэтому изменения финансовой системы повсеместно происходили только в 2005–2007 гг.

Однако зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов продолжала нарастать: в 2006–2011 гг. в общем объеме доходов трансферты составили 58–60 %². Таким образом, реформа местного самоуправления не достигла тех целей, которые изначально ставились.

Думается, что сложившаяся система финансирования муниципальных образований достаточно адекватна их общему положению в современной России. Наличие собственного бюджета может рассматриваться как формальный атрибут независимости местного самоуправления: крайне высокий уровень поступлений из вышестоящих бюджетов предполагает его фактическую зависимость от органов

¹ Заботы муниципальных финансистов // Финансы. 2005. № 8. С. 26.

² Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2006–2008 годы // Министерство финансов Российской Федерации: официальный сайт. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2009/05/Monitoring_zh_2006-2008_gg..doc.

власти субъектов федерации. Динамика некоторых результирующих параметров, отражающих состояние местных бюджетов в 2006–2010 гг. представлена в таблице 1.

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходы	1521,6	1948,8	2411,6	2388,0	2600,5	2961,1
Сумма межбюджетных трансфертов	883,1	1129,6	1412,7	1424,7	1540,6	
Межбюджетные трансферты за вычетом субвенций	445,7	568,0	881,1	842,0	913,4	1086,8
Дотации, в том числе	255,8	271,4	337,2	302,1	327,5	393,0
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	187,8	212,9	282,9	247,4	230,5	261,5
Субсидии	125,3	264,9	438,7	418,7	455,1	527,1
Субвенции	437,4	561,6	531,6	582,7	627,2	711,4
Собственные доходы	1084,1	1387,2	1880,1	1 805,3	1 973,3	2249,7
Налоговые и неналоговые поступления	638,4	819,2	999,0	963,3	1059,9	1158,0
Налоговые поступления, в том числе	467,1	579,5	720,4	719,8	806,8	879,0
НДФЛ	286,4	388,7	494,1	494,6	525,2	583,5
Местные налоги, в том числе	46,5	70,7	82,7	102,5	115,9	111,5
Налог на землю	41,7	63,9	73,8	88,3	102,4	107,1
Налог на имущество физ. лиц	4,8	6,8	8,9	14,2	13,5	4,4
Неналоговые доходы	171,3	239,7	278,6	243,5	253,1	279,0
Доля МО, где уровень дотационности менее 10%, %		16,6 %	5,5%	5,8%	6,2%	6,7%
Доля МО, где уровень дотационности более 70%, %		47,6%	57,6%	53,3%	52,8%	53,4%

Таблица 1. Местные бюджеты в 2006–2010 гг., млрд. руб.

Итак, рассматривая местные финансы дореволюционного и советского периода, можно отметить наличие определенных предпосылок к формированию современной системы местных бюджетов. В частности, вопросы, финансируемые за счет муниципальных средств, в большинстве своем оставались неизменными, что обусловлено сущностью местного управления. Доходы бюджетов при этом претерпевали более существенные изменения, как и их статус и роль в системе государственных финансов.

Основным выводом, при анализе бюджетной политике в последние 10 лет, является то, что ситуация в сфере формирования доходов местных бюджетов остается в целом неизменной на протяжении всего рассматриваемого периода. Несмотря на значительные изменения в финансовом состоянии страны – экономический подъем и последовавший экономический кризис – местные бюджеты характеризуется дотационностью, отсутствием собственных налоговых источников и зависимостью от региональных и федеральных властей. Следовательно, эта ситуация объясняется преимущественно не экономическими, а политическими факторами.

Р.В. Ленков
канд. экон. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ В ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ¹

В советской и постсоветской практике социально-экономического прогнозирования наблюдались неоднократные смены взглядов на его возможности и целесообразность, место и роль в управлении социальными объектами и процессами, необходимость единения с планированием и т.п.

Заметный перелом в воззрениях на срочное макроэкономическое прогнозирование произошел в 60-е гг. XX в., когда с ним стали увязывать разработку целевых программ, Комплексной программы научно-технического прогресса и его социально-экономических последствий. 70-80-е гг. придали практике разработки прогнозов, предваряющих планы, характер массовой кампании. Это было обусловлено попыткой формирования долгосрочного плана на 15 лет и Комплексной программы научно-технического прогресса на уровне отраслей, регионов, отдельных крупных предприятий, а также созданием и функционированием автоматизированной системы плановых расчетов, предусматривающей встраивание прогнозирования, прогностических моделей и расчетов, проводимых с применением электронных вычислительных машин, в системную практику планирования.

Рядом ученых справедливо отмечено, что социально-экономическое прогнозирование в Советском Союзе играло положительную роль и благоприятно влияло на качество планово-управленческих решений на кратко- и среднесрочную перспективу, способствовало приданию всему процессу макроэкономического прогнозирования системно-программного характера. Был образован достаточно стройный организационно-технологический каркас годового и пятилетнего планирования, реализуемый как цепь последовательно-параллельных операций: а) целевое, вариантное прогнозирование; б) разработка основных направлений социально-экономического развития; в) составление и утверждение проектов государственных планов страны, дополненных разработкой программ решения крупных экономических и социальных проблем².

Однако, широкое использование прогнозов в планоном управлении того периода имело серьезные просчеты, недооценки и переоценки прогнозирования, низкий уровень настройки методики и организации прогнозных оценок к изменяющейся внутренней и внешней ситуации.

Выделяют следующие недостатки и несовершенства советской системы социально-экономического прогнозирования.

1. Социально-экономическое по замыслу прогнозирование было по существу производственно-экономическим. Основное внимание при построении прогнозов уделялось объемам и структуре материального производства, темпам экономического роста, отдельным факторам, ресурсам производства, тогда как социальные процессы, развитие отраслей сферы услуг, непроектное

© Р.В. Ленков, 2012

¹ В рамках госзадания Минобрнауки России – № ГР: 01201265722; тема НИР: «Разработка методологии социального управления в системе высшего образования России».

² Прогнозирование будущего: новая парадигма / Под ред. Г.Г. Фетисова, В.М. Бондаренко. М.: ЗАО «Экономика», 2008. С. 140.

потребление, уровень и качество жизни людей выступали вторичным объектом прогнозных оценок.

2. Прогнозирование не было органично встроено в организацию и технологию государственного управления как экономическими, так и социальными явлениями и процессами. Прогнозы слабо влияли на классическую систему планово-балансовых, бюджетно-финансовых расчетов, методов принятия планово-управленческих решений. Значительное недофинансирование целевых программ, необеспечение выхода на программные установки при формальном выполнении планов реально разрушали принцип единства системы макроэкономического прогнозирования и планирования.

3. Мало внимания уделялось прогнозам ожидаемых социально-экономических последствий принимаемых планово-управленческих решений. Бесспорно, что такие последствия способны возникать за пределами планового периода и потому формально не затрагивать планы как таковые. Вместе с тем, прогнозы, обладающие продолжительностью, как правило, превышающей планы, и предшествующие им по времени разработки, должны играть роль сигналов, предупреждающих о неприемлемости плановых решений, порождающих недопустимые последствия. Данные положения относятся к любым управленческим решениям. Принятие сколько-нибудь значимого решения по управлению должно предусматривать процедуру прогностического анализа возможных побочных, не предусматриваемых им экономических, экологических, социальных, политических и иных последствий, превращающих само решение в неэффективное, или даже, во вредное¹.

4. Был недоучет влияния внешней, международной, и внутренней, страновой, политической среды, процессов глобализации, реакции мировых рынков, экологических, социальных явлений на выводы, сделанные на основе прогнозов.

Ряд отмеченных недостатков системы социально-экономического прогнозирования, функционировавшей в советский период, органично присущ системе прогнозирования по природе, поэтому благополучно переключался в российскую экономику и социальную сферу постиндустриального этапа развития. Однако, научное предвидение, способы его осуществления и применения обладают высокой чувствительностью к типу социально-экономической системы. Поэтому в свете современных задач важным представляется, наряду с изучением советского опыта, анализ целей, задач, методов, состояния и проблем социально-экономического прогнозирования и управления в новых условиях.

В той мере, в которой прогнозирование выполняет функции управления, регулирования, настраивания экономических, социальных процессов на получение желаемого результата, основными объектами прогнозирования становятся явления, события и действия, в значительной мере поддающиеся управлению со стороны людей и управленческих органов, способных воздействовать на подобные процессы, их участников посредством различных методов и стимулов.

Предваряющие принятие планово-управленческих решений прогнозы формируют научное предвидение результатов, последствий управления и, тем самым, предсказывают, какие именно решения по управлению рациональны в той или иной ситуации. В этом смысле прогнозы управляемых явлений, событий и действий допустимо называть активными, поскольку они представляют собой средство выработки активного воздействия на объекты прогнозирования, их преобразование, перевод в необходимое состояние. Активные прогнозы используются в процессах планирования, разработки проектов и программ, принятия управленческих решений как средство обоснования рациональности, надежности намечаемых действий, оценки их результативности.

¹ Там же. С. 142.

Проблема степени сохранения в современной российской экономике и социальной сфере функции планирования в ее взаимосвязи с прогнозированием, способах и структур, методов реализации этой функции возникла вследствие ликвидации системы государственного социально-экономического планирования. Полный отказ от государственного планирования, замена его социально-экономическим прогнозированием является явно неправильной точкой зрения. Роль прогнозирования в современных условиях хозяйствования возрастает. Применительно к таким видам и формам государственного планирования, как: заказы на производство необходимой для государственных целей продукции, планы федеральных, региональных и местных бюджетов, налоги и сборы, целевые программы и приоритетные национальные проекты – прогнозирование используется в качестве инструмента первичной «пристрелки», анализа вариантов планово-управленческих решений. Вместе с тем, цели и задачи прогнозирования сегодня не ограничиваются его связью с государственным планированием, они шире и разнообразнее.

Прогнозные модели и оценки должны использоваться государственными органами в роли средства индикативного планирования, позволяющего государству оказывать опосредованное управляющее воздействие на выработку плановой стратегии организациями государственного и частного секторов с тем, чтобы она соответствовала общегосударственной. Индикативные государственные планы, с одной стороны, должны выступать прогнозными планами, представляющими собой недирективные плановые задания с набором показателей-индикаторов развития, на достижение которых ориентирована социальная политика государства, с другой – должны основываться на результатах макроэкономического нормативно-целевого прогнозирования, прогнозных моделях, расчетах и оценках. Это рекомендательно-ориентирующие планы в том смысле, что они предоставляют возможность и мотивируют хозяйствующие субъекты держать курс на ориентиры государственного плана-прогноза, благодаря чему их социально-экономическая деятельность органично встраивается в общегосударственную стратегию и получает поддержку, например, путем приоритетного предоставления госзаказов (заданий) на оказание услуг (выполнение работ) и т.п. Отметим, что необходимость в таких планах-заказах возникает у государственных федеральных и региональных органов при реализации целевых программ и проектов.

Сегодня государственные органы разрабатывают макроэкономические прогнозы социально-экономического развития России на кратко- и среднесрочные периоды. Вместе с тем, такие прогнозы не являются в полной мере индикативными. Прогнозируемые показатели служат не индикаторами направлений намечаемого, желаемого движения вперед, они, скорее, выступают объемными измерителями ожидаемого, рассматриваемого уровня развития экономики и социальной сферы. Такие прогнозы могут выполнять функции индикативного планирования при удачном подборе требуемого вида критериев, создания мотивов заинтересованности субъектов деятельности в достижении намечаемых ориентиров.

Наглядной иллюстрацией сказанному являются показатели, используемые Минобрнауки России в 2012 г., для отнесения федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования и их филиалов к группе имеющих признаки неэффективности.

Данные показатели разработаны на основе рекомендаций Ассоциации федеральных университетов, национальных исследовательских университетов, МГУ, С-ПбГУ по осуществлению мониторинга деятельности вузов и их филиалов вне зависимости от профилей.

Прогнозными показателями отнесения вузов к группе с признаками неэффективности были: а) образовательная деятельность (средний балл ЕГЭ

студентов, принятых на обучение по программам подготовки бакалавров и специалистов за счет бюджетных средств); б) научно-исследовательская деятельность (объем НИОКР в расчете на одного научно-педагогического работника); в) международная деятельность (удельный вес численности иностранных студентов, завершивших освоение основных образовательных программ высшего профессионального образования, в общем выпуске студентов); г) финансово-экономическая деятельность (доходы вуза в расчете на одного научно-педагогического работника); д) инфраструктура (общая площадь учебно-лабораторных зданий, имеющихся у вуза на праве собственности и закрепленных за ним на праве оперативного управления, в расчете на одного студента). Показателями отнесения филиалов вузов к группе с признаками неэффективности были: а) приведенный контингент; б) доля кандидатов и докторов наук в численности работников профессорско-преподавательского состава; в) доля работников профессорско-преподавательского состава в общей численности работников.

На официальном сайте Минобрнауки России представлены результаты мониторинга деятельности образовательных учреждений в отношении 502 государственных вузов и 930 филиалов разного ведомственного подчинения.

Согласно официальной информации критических (пороговых) значений показателей для оценки эффективности вузов, без учета образовательных учреждений Москвы и Санкт-Петербурга: 60 баллов по образовательной деятельности; 50 тыс. руб. по научно-исследовательской; 0,7% по международной; 1100 тыс.руб. по финансово-экономической; 11 кв.м. по инфраструктуре – на первом этапе мониторинга преодолели 277 вузов (72%). Для вузов двух столиц, даже с учетом более высоких, чем в среднем по стране, значений показателей, эффективными оказались по 75% вузов.

Решение межведомственной комиссии по проведению мониторинга деятельности федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования явится основой для рекомендаций по принятию решений либо о дополнительной поддержке государством, включая получение бюджетных мест, либо об утрате самостоятельности.

Е.Ю. Литвина
асп.
(ГУУ, г. Москва)

МОТИВАЦИЯ РУКОВОДСТВА АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ В СИСТЕМЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО РАЗВИТИЮ ПРАКТИКИ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В настоящее время на межведомственном уровне обсуждается принятие практических шагов, необходимых для присоединения России к Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). При этом совершенствование корпоративного управления одно из условий вступления нашей страны в ОЭСР.

«Если мы говорим о надлежащих правилах корпоративного управления, то должны начать с себя», что послужит «неким эталоном для компаний, в акционерном капитале которых государство не участвует»¹. Расширение внедрения в деятельность акционерных обществ с государственным участием (далее – АО)

© Е.Ю. Литвина, 2012

¹ Из выступления Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова на II Международной конференции НСКУ «Корпоративное управление и глобализация мировой экономики», Москва, 30 мая 2008 года. URL: <http://www.nccg.ru/site.xp/057050.html>.

лучших стандартов мировой практики корпоративного управления – инструмент повышения эффективности управления федеральными пакетами акций.

С этой целью государство проводит следующие мероприятия:

1. Формирование «компетентных» советов директоров АО посредством сокращения числа позиций, занимаемых госслужащими с постепенной заменой их кандидатами из числа профессиональных директоров, обладающих необходимыми практическими знаниями и опытом управления¹.

Профессиональные директора осуществляют свою деятельность либо в статусе профессиональных поверенных (обязаны голосовать в соответствии с директивами собственника), либо в статусе независимых директоров (лица, голосующие на основе личного профессионального опыта и собственного суждения).

На первом этапе (2008 г.) в органах управления 18 АО всего 112 позиций было замещено профессиональными директорами (41 позиция – в качестве независимых и 71 – в качестве профессиональных поверенных). По состоянию на сентябрь 2012 года профессиональные директора были избраны на 2051 позицию (из них на 569 позиций – в качестве независимых директоров и на 1482 позиции – в качестве профессиональных поверенных) в составах советов директоров 816 АО (см. рис. 1).

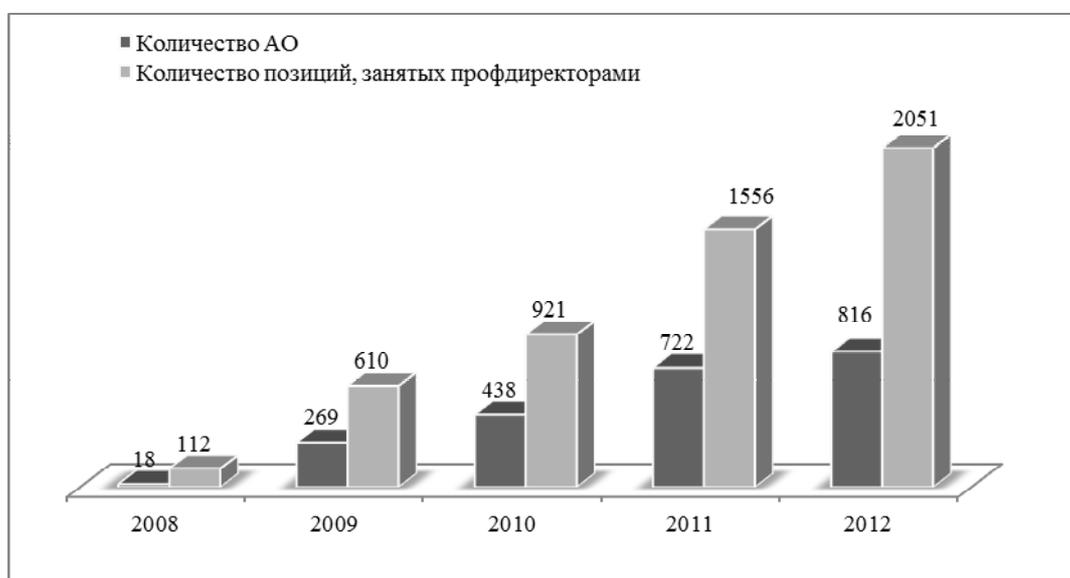


Рис. 1. Динамика привлечения профессиональных директоров в составы органов управления АО

Кроме этого стоит отметить, что в рамках исполнения пп. «д» п. 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 апреля 2011 г. № Пр-846 в 2012 г. председателями советов директоров 716 АО были избраны профессиональные директора.

2. Государство рекомендует компаниям разрабатывать стратегии развития. В настоящий момент стратегия утверждена в 184 АО.

3. Формирование при советах директоров АО специализированных комитетов: по стратегическому планированию, по кадрам и вознаграждениям и по аудиту. В качестве председателей спецкомитетов рекомендовано избирать профессиональных директоров, что соответствует передовой международной практике корпоративного управления. В итоге хотя бы один спецкомитет создан в 231 АО.

¹ Указанная задача была поставлена в п. 3 перечня поручений Президента Российской Федерации Д.А. Медведева, утвержденного 22 апреля 2008 г. № Пр-746.

4. Внедрение в АО института корпоративных секретарей. В настоящее время в 149 госкомпаниях предусмотрена должность корпоративного секретаря.

Вместе с этим построение качественных систем корпоративного управления в АО невозможно без создания системы мотивации ключевых лиц, принимающих непосредственное участие в управлении, которые смогут не только мотивировать на надлежащую реализацию поставленных государством задач, но и нацелить руководство АО на реализацию ее стратегических целей и рост стоимости АО в долгосрочной перспективе.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2009 г. № ВЗ-П13-4252 АО было рекомендовано предусмотреть механизм опосредования размеров вознаграждений руководящего состава АО достижением АО определенных результатов деятельности (ключевых показателей эффективности – КПЭ).

После принятия системы КПЭ органам управления АО, в соответствии с распределением полномочий, было рекомендовано разработать и утвердить соответствующие положения о вознаграждениях руководству (генеральному директору, членам совета директоров и т.д.), основанные на утвержденной системе КПЭ.

По состоянию на сентябрь 2012 г. система КПЭ разработана в 290 АО, из них в 217 АО утверждено положение о вознаграждении менеджмента (взаимосвязь между переменной частью вознаграждения и КПЭ предусмотрена в 190 АО).

Следующим шагом стали мероприятия, направленные на внедрение Общих подходов к унификации системы оплаты труда, основанных на рекомендациях Совета по финансовой стабильности (далее – Общие подходы) в рамках исполнения поручения Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2010 года № КА-П13-8297.

При построении эффективной системы материального стимулирования АО было рекомендовано исходить из ряда принципов:

1. Основные принципы системы материального стимулирования разрабатываются советом директоров АО либо комитетом по кадрам и вознаграждениям.
2. Прозрачность и открытость механизмов материального стимулирования.
3. В системе оплаты труда рекомендуется предусматривать разделение форм материального стимулирования на фиксированную (постоянную) часть и премии (переменная часть), зависящие от результатов деятельности АО за отчетный период (КПЭ).
4. Размер и форма выплаты вознаграждений должны стимулировать работников АО к повышению личного вклада в достижение целей его деятельности, а также избеганию принятия АО чрезмерных рисков. С этой целью не менее 50% переменной части вознаграждения рекомендуется выплачивать либо в виде акций компании, либо с применением финансовых инструментов, связанных со стоимостью акций.
5. Предусмотреть в структуре переменной части вознаграждения (40-60% от общей суммы вознаграждения) механизм рассрочки стимулирующих выплат в течение периода времени не менее трех лет. При этом во внутренних документах АО рекомендуется предусмотреть механизм отмены или существенного сокращения невыплаченной в денежных средствах части вознаграждения в течение периода отсрочки выплат, в случае неудовлетворительных результатов деятельности АО.

В настоящее время по итогам проведенных мероприятий в 148 АО система оплаты труда менеджмента соответствует Общим подходам.

Далее хотелось бы подробнее остановиться на системе материального стимулирования членов советов директоров АО. В связи с существенным ростом числа позиций, занятых профессиональными директорами в составах советов директоров АО перед государством стоит задача обеспечить им реализацию права на получение вознаграждения за свою работу¹.

В целях оптимизации размера выплачиваемого членам советов директоров АО, Минэкономразвития России разработаны следующие методологические принципы²:

- осуществлять выплату вознаграждений в форме единовременной выплаты;
- размер базовой части вознаграждения устанавливать в зависимости от итогов деятельности АО. При этом базовая часть вознаграждения независимого директора в АО с выручкой более 200 млрд. руб. принять в размере 1 млн. руб. Далее предлагается разделить акционерные общества на шесть групп, указанных в таблице 1.

Группа	Выручка АО за финансовый год	Размер базовой части вознаграждения в год
1	свыше 200 млрд. руб.	1 000 000 руб. (БАЗИС)
2	свыше 30 млрд. руб.	900 000 руб. (К = 0.9)
3	свыше 10 млрд. руб.	800 000 руб. (К = 0.8)
4	свыше 1 млрд. руб.	700 000 руб. (К = 0.7)
5	свыше 600 млн. руб.	600 000 руб. (К = 0.6)
6	не выше 600 млн. руб.	в индивидуальном порядке ³

Таблица 1. Группировка акционерных обществ по размерам базовой части вознаграждения

- базовую часть корректировать, исходя из фактического участия члена органа управления в его заседаниях;
- за исполнение дополнительных обязанностей (председательство, членство в спецкомитетах) предусмотрены надбавки (процент от базовой части);
- исполнительным директорам и госслужащим вознаграждение не выпаливается.

Вышеизложенные методологические принципы должны быть закреплены в положениях о вознаграждениях членов советов директоров. По состоянию на

¹ Ст. 64 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

² Рекомендованы к использованию поручением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2009 г. № ИШ-П13-5361.

³ Росимущество письмом от 13 октября 2009 г. № ГН-13/25627 уточнило размер вознаграждений и для таких компаний:

- для АО с выручкой до 100 млн. руб. за финансовый год – не более 100 000 руб. в год;
- для АО с выручкой от 100 до 300 млн. руб. за финансовый год – не более 150 000 руб. в год;
- для АО с выручкой от 300 до 600 млн. руб. за финансовый год размер базовой части вознаграждения в год составляет не более 300 000 руб. в год.

сентябрь 2012 года положение о вознаграждениях членов совета директоров утверждено в 116 АО.

Следует отметить, что в рекомендациях Минэкономразвития России компенсационные выплаты (оплата транспортных расходов, проживание и т.п.), связанные с осуществлением членами советов директоров своих полномочий, предполагалось целесообразным не осуществлять. Вместе с тем, 73% АО расположены в различных регионах Российской Федерации, при этом большинство из избранных профдиректоров проживают в г. Москве и Московской области. Отсутствие компенсаций расходов негативно сказывается на систематичности участия профессиональных директоров в органах управления региональных АО, и как следствие, на качестве работы этих органов в целом.

Также в рекомендациях Минэкономразвития России не учтен вопрос увязки вознаграждения с КПЭ. Оценка вклада профессионального директора в работу совета директоров АО лишь за его появление на заседаниях совета директоров не создает дополнительной мотивации для профессионального директора к демонстрации своего профессионализма.

Другой спорный вопрос – целесообразность лимитирования размеров вознаграждения. В контексте данной проблемы необходимо учесть положительную динамику в результатах деятельности госкомпаний (так, по результатам проведенного анализа финансово-экономической деятельности АО по итогам 2011 года наблюдается, во-первых, увеличение общей суммы выручки, полученной компаниями по сравнению с аналогичным показателем 2010 года на 21 %, во-вторых, увеличение общей суммы чистой прибыли по сравнению с аналогичным показателем 2010 года на 13 %). По мнению автора данной статьи, при изменении экономической конъюнктуры дальнейшее ограничение бонусов может лишь отрицательно сказаться на мотивации членов советов директоров вывести АО на новый уровень и масштаб деятельности. Кроме того, указанная граница зачастую нарушалась крупнейшими госкомпаниями¹.

Немаловажным недостатком в указанных рекомендациях является также определение размера базовой части вознаграждения, исходя только из размера выручки компании. Ведь разрыв между выручкой и показателем чистой прибыли, являющейся источником выплат, может быть весьма существенным. Особенно это характерно для относительно небольших АО, которые зачастую оказываются в ситуации, когда большую часть чистой прибыли необходимо направить на вознаграждение членам их советов директоров. При этом государство последние 3 года ставит перед АО задачу направлять 25% чистой прибыли на выплату дивидендов. При подобном подходе к распределению чистой прибыли у компаний может даже не остаться средств на развитие.

В настоящее время Правительством Российской Федерации рассматриваются новые предложения Минэкономразвития России², в которых высказывается идея о целесообразности осуществления компенсаций членам советов директоров АО, а

¹ К примеру, на годовом общем собрании акционеров ОАО «Газпром» в прошлом году (протокол от 30 июня 2011 г., б/н) были приняты следующие решения о выплате вознаграждения членам Совета директоров ОАО «Газпром»:

- заместителю Председателя Совета директоров – 20 644 800 руб.;
- члену Совета директоров, осуществляющему функции председателя Комитета Совета директоров по аудиту – 18 736 000 руб.;
- членам Совета директоров, являющимся членами Комитета Совета директоров по аудиту – 18 020 200 руб.;
- членам Совета директоров, не осуществляющим дополнительные функции в Совете директоров и не являющимся госслужащими – по 17 662 300 руб.

² Письмо Минэкономразвития России Первому Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалову от 16 апреля 2012 года № 7063-АЛ/Д084

также говорится об увеличении установленной ранее базовой части суммарного вознаграждения членам совета директоров до 1,5 млн. руб.

По мнению автора настоящей статьи, действующие принципы определения и порядка выплат вознаграждений нуждаются в существенных изменениях. В частности, целесообразно установить в качестве дополнительного показателя, влияющего на размер базовой части, уровень рентабельности по чистой прибыли. Таким образом, при получении АО определенного размера выручки, а также достижения соответствующего уровня рентабельности будет формироваться определенный фиксированный на корпоративный год максимальный размер базовой части стимулирующих выплат.

В структуре вознаграждения членов советов директоров необходимо предусмотреть премиальную часть, которая представляет собой вознаграждение члена совета директоров, размер которого находится в непосредственной зависимости от достижения определенных результатов деятельности АО – КПЭ. Ориентировочные значения данных КПЭ утверждаются решением общего собрания акционеров.

С учетом мировой практики целесообразно определенную часть вознаграждения рекомендуется выплачивать в виде акций компании либо с применением финансовых инструментов, связанных с их стоимостью.

Система материального стимулирования членов советов директоров должна включать в себя эффективный механизм раскрытия информации о производимых выплатах по итогам их работы за соответствующий корпоративный год – путем отражения соответствующих сведений в годовом отчете.

М.Ф. Лысенкова
асп.
(МосГУ, г. Москва)

КОММУНИКАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ПОЛИТИЧЕСКОГО ИНТЕРНЕТА В РОССИИ

Одна из проблем, которая обозначена на данной конференции - это политико-правовые аспекты взаимодействия власти с гражданским обществом. Цель данной статьи – рассмотреть в контексте политического измерения коммуникационный потенциал российской части Интернета, рассмотрения последнего как фактора активизации гражданского общества и взаимодействия власти и гражданского общества.

События последних лет показали, что во многих странах резко возрос уровень политического участия граждан. Причины различны и неоднозначны. Существенную роль в массовой активизации общественности стали играть современные средства коммуникации и, прежде всего интернет-технологии. С точки зрения политической эволюции «Интернет преодолел бифуркационную точку своего развития, связанную, прежде всего, со становлением интерактивной модели политической коммуникации, и теперь во всё большем числе государств формируется абсолютно новая сфера взаимодействия, граждан, а также государства и гражданского общества – интерактивное политико-информационное взаимодействие, которое не осуществимо без использования интернет-технологий»¹.

© М.Ф. Лысенкова, 2012

¹ Буренко В.И., Бронников И.А. Электронное гражданское общество (ЭГО): иллюзии или реальность?//Знание. Понимание. Умение. 2012. №1. С.45.

Статистика исследований Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) показывает, как за последние четыре года изменилось отношение россиян к источникам политической информации. «Традиционные средства агитации, например листовки и материалы, которые распространяют в общественных местах, важными источниками информации сейчас считают только 6% граждан (в 2007 году так считали 23% респондентов). Основным источником политической информации для подавляющего большинства россиян остается телевидение. Итоги исследования говорят о том, что продолжают считать его важным источником информации 80% россиян (в 2007 году было 82%), в то время как прессу – только 44% граждан (четыре года назад было 59%), а радио – 36% (было 49% в 2007 году). Зато почти втрое – с 13% до 31% – увеличилось число тех, кто считает важным источником политической информации Интернет»¹. Интернет стал использоваться как альтернативный источник политической информации. Социальные сети активно использовались организаторами массовых митингов. Так, на митинг «За честные выборы» (прошел 24 декабря 2011 года на проспекте Сахарова) в группе на Facebook согласились пойти более 54 тыс. человек, и еще около 100 тыс. получили приглашения. На приглашение пойти на шествие 4 февраля на этом же ресурсе откликнулись почти 29 тыс. человек. При этом общее число участников акций, по данным организаторов, оказалось больше. Само по себе распространение социальных сетей не усиливает протестных настроений и не революционизирует общество. Но, если такие настроения возникают, то облегчается координация участников. Надо учитывать, что в России слабо развиты традиционные социальные сети — партии и профсоюзы. То есть формально они есть, но люди не используют их как инструмент социального взаимодействия. В таких условиях виртуальные социальные сети замещают «де-факто отсутствующие институты гражданской солидарности»². По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), опубликованным в феврале 2012г., в социальных сетях зарегистрированы 82% пользователей Рунета (еще в 2010 году этот показатель составлял 52%). Типичный пользователь социальных медиа — это человек в возрасте 18-24 лет (96%), обеспеченный (87%), проживающий в Москве и Санкт-Петербурге (94%).

Самыми популярными социальными сетями российской части Интернета остаются «Одноклассники» (ими пользуются 73% пользователей интернета) и «ВКонтакте» (62%). Значительно увеличилась аудитория зарубежных сетей «Facebook» (с 5 до 18%) и «Twitter» (с 2 до 9%). Доля пользователей остальных сетей не превышает 6%. Популярность Livejournal среди опрошенных несколько упала — этой блог-платформой пользуются 3% вместо 5% в 2010 году³.

С другой стороны, использование Интернета в политической коммуникации способствует большему взаимопониманию государственных структур и общества. Создаются возможности для обратной связи во властно-управленческом процессе, и, более того, вырабатывается новая форма политического участия граждан, которая предполагает практическую политическую активность в Интернете. «Интенсификация интернет-технологий, которые только расширяют масштабы и формы политического участия, все более подталкивает граждан к динамичному и регулярному контакту с государством»⁴. Так, на российском портале

¹ Иванов М. Телевидение осталось в главной роли // Коммерсантъ: деловая газета, 2011. С. 2.

² Иванов М. Социальные сети лидируют на выборах // Коммерсантъ: ежедневная общенациональная деловая газета. 2012. 13 февраля. № 25. С.8

³ Пресс-выпуск №1951 // ВЦИОМ: рейтинг популярности социальных медиа. 2012. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112476>.

⁴ Бронников И.А. Особенности сети Интернет как формы политической коммуникации. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Москва, 2011. С.14.

webvbyory2012.ru, организованном для веб-наблюдения за ходом голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года, зарегистрировалось 2,5 миллиона граждан. В период пиковых нагрузок на портале фиксировалось 400-420 тысяч одновременных просмотров.

Выделяют два периода развития российского политического Интернета с точки зрения его превращения в форму политической коммуникации. *Период протоинституционализации (информационный)*, который охватывает период примерно с 1994 и по 2002 гг. На данном этапе происходит становление виртуальной среды политического Рунета. В Сети возникают первые политические проекты, главным содержанием которых является информирование общественности о политических событиях, зарождение основ политической интернет-культуры общества. В ходе президентских выборов 2000 года Рунет стал использоваться как канал предвыборной агитации. Из 11 кандидатов в президенты 8 обзавелись собственными сайтами. Характерными признаками периода становления политического Интернета являлись: малочисленность пользователей; политическая коммуникация носила в основном информационный и однонаправленный характер. Качественно новый период (2003 г. – по настоящее время), существенно изменивший роль Интернета в политической жизни России можно назвать *периодом политической институционализации Интернета*¹.

Этап институционализации Интернета связан с преодолением 10%-го рубежа количества интернет-пользователей от общего населения страны. «После преодоления 10%-го рубежа, как правило, начинается лавинообразный рост аудитории и внедрение Интернета во все сферы жизни и общества»².

Более широкому и глубокому использованию Интернета в политике способствовали парламентские (начиная с 2003 года), а затем и президентские выборы (начиная с 2004 года). В ходе выборов становится очевидным, что «для ведения эффективных избирательных кампаний необходимо использовать возрастающий потенциал интернет-технологий. На сайтах большинства партий появляются чаты, форумы, ссылки на другие ресурсы Сети. Начинает активно использоваться такое преимущество Интернета как наличие обратной связи. Интернет-общественность получила первую возможность дискутировать на темы политики, а партии и политики могли тем самым следить за общественным мнением и вести пропаганду в соответствии с запросами электората»³.

Модернизация политического Интернета в России началась с момента, когда в апреле 2009 года президент Дмитрий Медведев открыл свой дневник в «Живом Журнале» (livejournal.com), а позже и твиттер-аккаунт. За ним последовали депутаты, губернаторы и лидеры политических партий. Одним из первых российских политиков завел свою страничку в «Живом Журнале» лидер «Справедливой России» Сергей Миронов (sergey-mironov.livejournal.com). Лидер КПРФ Геннадий Зюганов, зарегистрированный в социальной сети «ВКонтакте» (vkontakte.ru), на собственной виртуальной площадке появлялся крайне редко, что, однако, не помешало собрать на ней около десяти тысяч человек, обсуждающих наиболее острые проблемы развития страны. Кандидат в президенты от ЛДПР Владимир Жириновский с марта 2011 года почти ежедневно был на связи с избирателями, не оставляя ни одного значительного события без собственной оценки. Партия «Яблоко» перед выборами в Государственную Думу 2011 г. развернуло активную

¹ Буренко В.И., Бронников И.А. Электронное гражданское общество (ЭГО): иллюзии или реальность? // Знание. Понимание. Умение. 2012. №1. С.46.

² Закарян, И., Филатов, И. Интернет как инструмент финансовых инвестиций. СПб. 1999.

³ Буренко В.И., Бронников И.А. Электронное гражданское общество (ЭГО): иллюзии или реальность? // Знание. Понимание. Умение. 2012. №1. С.47.

деятельность в Интернет. Лидер «Яблока» доволен успехом партии в Сети. Впервые в России партия провела избирательную кампанию в Интернете на 50 площадках, где за неё голосовало 2,5 миллиона человек. За три месяца до этого Явлинский лично зарегистрировался сразу во всех популярных социальных сетях – «ВКонтакте», Facebook, Twitter, Livejournal. С тех пор он самостоятельно ведет свои блоги, что, безусловно, добавляет ему популярности в Сети. Для повышения популярности политические партии и отдельные кандидаты размещают собственные интернет-представительства и стремятся к повышению их посещаемости.

Еще одним критерием возросшего коммуникационного потенциала российского политического Интернета стало его использование в качестве канала распространения рекламной информации. Цели онлайн-политической рекламы традиционны. Во-первых, – это популяризация точки зрения политика, которому важно донести до электората идеи, мысли и программу политического движения. Во-вторых, – это создание и поддержание имиджа политической партии или политического деятеля в глазах избирателей. В-третьих, – это нейтрализация негатива в Сети со стороны конкурентов, которые тем самым пытаются снизить популярность, авторитет и имидж политика или партии за счет размещения провокационных материалов. Для достижения обозначенных целей используется размещение рекламных материалов в онлайн-СМИ; реклама в социальных сетях, блогосфере, крупных новостных и поисковых интернет-порталах Рунета. Для показов интернет-рекламы можно использовать любые носители, которые способны показывать браузеры (видеоролик, графический баннер, текстовое рекламное сообщение). Преимущества агитации в Сети перед традиционными СМИ заключаются в оперативности распространения информации, финансовой целесообразности и возможности обратной связи.

Итак, рассмотрение коммуникационного потенциала российской части Интернета позволяет сделать следующие выводы.

Интернет в политической коммуникации успешно выполняет функции агитации, пропаганды и организации и такие общественные функции СМИ как информационную, интегративную, рекреативную, функцию социального управления, культурно-просветительскую и образовательную функции. Отличительной особенностью Интернета от традиционных СМИ является его коммуникационная функция.

Интернет становится одним из наиболее авторитетных каналов политической информации для россиян.

Использование Интернета в политической коммуникации способствует большему взаимопониманию государственных структур и общества. Выбатывается новая форма политического участия граждан, которая предполагает практическую политическую активность в Интернете.

Политический Интернет институционализировался, то есть стал неотъемлемым элементом политического процесса в России.

Интернет в рекламных целях стали активно использовать политические партии и отдельные политики. В следующий электоральный цикл в России интернет-реклама по охвату избирателей может выйти на уровень телевизионной политической рекламы.

Преимущества агитации в Сети перед традиционными СМИ заключаются в оперативности распространения информации, финансовой целесообразности и возможности обратной связи.

Возросший коммуникационный потенциал российской части Интернета стал определяющим фактором модернизации традиционных каналов политической коммуникации в России.

МОЛОДЕЖНЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ И ЕГО МЕСТО В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Парламентаризм, при всей неоднозначности его трактовок в политической науке, является неотъемлемой составляющей демократических политических процессов. «Строго говоря, парламентаризм - это такой режим, при котором единственно демократическим институтом является парламент, а власть правительства находится в полной зависимости от парламентского вотума доверия»¹. Однако, следует отметить, что вышеприведенное «узкое» понимание парламентаризма как юридически закрепленного наличия института парламента в государстве в значительной степени девальвирует практическую значимость данного феномена². Парламентаризм в современных условиях необходимо позиционировать как политико-правовой принцип организации государственной власти и формирования механизмов ее взаимодействия с гражданским обществом.

Исходными принципами парламентаризма традиционно признаются:

- артикуляция и защита интересов всех социальных групп, вне зависимости от их масштабности и степени влияния;
- формальный и фактический идеологический приоритет органов законодательной власти над остальными властными институтами, особенно исполнительными;
- подлинное народовластие, выраженное в подконтрольности парламента народу, максимально возможной прозрачности его внутренней деятельности;
- четкая включенность парламента в систему государственной власти, наличие действенных механизмов его взаимодействия с другими властными структурами.

Молодежный парламентаризм является относительно молодым явлением, возникновение и развитие которого напрямую связано с расширением политического участия молодежи и вовлеченностью ее в политический процесс. Сложилась точка зрения, согласно которой «молодежный парламентаризм является механизмом включения молодежи в политическую деятельность, позволяет реализовывать законные права молодых граждан по участию в формировании и реализации молодежной политики, представлять свои права и интересы в органах государственной и муниципальной власти»³.

Даже в странах, традиционно признаваемых «развитыми демократиями», молодежный парламентаризм начал развиваться только с середины XX века. Причем, специфика данного процесса заключалась в том, что он, как правило, зарождался на самом низком уровне властных отношений – в рамках муниципальных образований. Появление «муниципальных молодежных парламентов» в Дании (1940 г.), Великобритании (1948 г.), Германии (1949 г.), и других странах означало выход ряда политических систем на новый уровень социально-политической коммуникации, постепенный отказ от доминирования вертикальных политических конструкций и медленный, но все-таки переход к

© С.В. Макаров, 2012

¹ Линц Х. Опасности президентства // Полис. 2007. № 5. С. 54.

² Лёше П. Опыт парламентаризма в Германии / Роль парламента в демократическом государстве. Материалы научно-практической конференции. Барнаул, 2009. С. 51.

³ Молодежный парламент города Москвы. URL: <http://www.molparlam.ru>.

основам сетевой политики. Следует отметить, что фактическая «политическая сила» молодежных парламентов в странах Запада является весьма неоднородной: в некоторых из них молодежные советы участвуют в формировании государственной молодежной политики на центральном уровне, имея возможность воздействия на законодательный процесс (например, в Швейцарии); а в некоторых молодежный парламентаризм не вышел за пределы муниципалитетов и стал своеобразным идейным основанием для различного рода «молодежных политических клубов» (например, в Германии).

Первые молодежные парламенты не столько пытались участвовать в формировании основ государственной политики, сколько брали на себя функцию инициаторов различного рода благотворительных социальных проектов, направленных на защиту интересов молодежи, способствующих ее социально-политической идентификации, адаптации и социализации. В конечном счете, молодежь в институциональной форме начала заявлять о себе как о политическом акторе, что способствовало формированию «субъект-субъектной» модели государственной молодежной политики. На протяжении второй половины XX века процесс развития молодежного парламентаризма принял поступательный характер, охватив практически все западноевропейские страны, а также государства, возникшие на постсоветском пространстве (Румыния, Эстония, Латвия, Литва и др.).

К настоящему моменту можно говорить о глобальных тенденциях в развитии молодежного парламентаризма, юридически закрепленных в «Европейской хартии об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровнях», принятой 21 мая 2003 г. Конгрессом местных и региональных властей Европы. Данный документ носит ярко выраженный декларативный характер, однако именно в нем обращается внимание на наиболее существенные факторы, необходимые для укрепления молодежного парламентаризма в условиях глобализирующегося миропорядка. К такого рода факторам относятся:

- право молодежи на активное политическое участие наряду с другими возрастными группами;
- обязанность государства обеспечивать «пространство» и не ограничивать средства для конструктивной политической активности молодежи;
- готовность властных структур вести диалог с молодежными группами и различными ее «подразделениями» по поводу подготовки и реализации политически- и социально-значимых проектов, способствующих развитию позитивных гражданских инициатив и эффективного гражданского контроля.

Помимо этого следует отметить тот факт, что указанная Хартия имеет значение и с точки зрения перспектив институционализации молодежных движений, поскольку отдельные ее положения направлены на регламентацию деятельности «молодежных органов самоуправления» с целью максимально полного представительства населения местных общин, отражающего конкретную территориальную специфику.

Процессы глобализации привели к созданию ряда международных молодежных парламентских организаций, самыми известными из которых являются Европейский молодежный парламент, созданный в 1987 г., и Молодежный парламент Соединенного королевства Великобритании. Данные структуры можно квалифицировать как специфические дискуссионные клубы для молодых людей, достигших возраста субъектов активного избирательного права (16-20 лет), имеющие своей целью способствовать политической социализации наиболее активных представителей молодежной социальной группы, артикуляции ее сущностных интересов и в ряде случаев осуществлять правозащитную деятельность на национальном уровне. Таким образом, можно признать, что в западной политической практике молодежный парламентаризм является заметной составной

частью политического пространства, он активно включен в общую парламентскую практику большинства зарубежных стран и является действенным механизмом гражданского контроля за деятельностью политических элит различного уровня.

Традиции парламентаризма в России имеют сравнительно недолгую историю. Первый парламент в нашей стране был созван в апреле 1906 г. и имел очень ограниченные полномочия. На протяжении столетий Россия развивалась как страна с достаточно авторитарной политической системой. Молодежный парламентаризм и вовсе явление молодое: он уходит корнями в начало 90-х годов XX века, хотя, безусловно, «идеиной платформой» данного явления следует признать «перестройку» второй половины 80-х. г.г. В основе развития и институционализации молодежного движения лежали процессы демократизации, постулируемые политической элитой и юридически закрепленные в Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. и Федеральном законе «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г.

Начальный период демократического строительства в постсоветской России характеризовался выраженной спонтанностью и некоторой хаотичностью, что объясняется разбалансированностью нормативно-правовой базы и отсутствием соответствующих правовых норм. Такое положение вещей непосредственно сказалось на формировании молодежного парламентаризма, который фактически развивался в условиях отсутствия как стратегического, так и тактического видения перспектив данного процесса. В силу указанных причин первые молодежные парламенты, которые создавались как на местном, так и на региональном уровнях, отличались слабой представительностью, малочисленностью, отсутствием понимания как у власти, так и у общества их функционального предназначения.

Специфика молодежного парламентаризма в современной России заключается в том, что он формируется в условиях практического отсутствия нормативной базы. До сих пор в нашей стране не принят закон о «Государственной молодежной политике», который был внесен в Государственную Думу в 2007 г. Деятельность молодежных организаций, в том числе и молодежных парламентов, регламентируется «Стратегией государственной молодежной политики РФ», юридически закрепленной в распоряжении Правительства РФ от 18 декабря 2006 г., и нормативно-правовыми актами регионального значения. Тот факт, что основные направления молодежной политики в современной России регламентируются «техническим» документом, обладающим незначительной юридической силой (а «Стратегия» именно таковым документом и является), говорит, на наш взгляд, о том, что молодежная политика не входит в разряд приоритетных направлений деятельности нынешнего российского государства. Между тем, как на федеральном, так и на региональном уровне на протяжении последних 20 лет идет процесс институционализации различного рода молодежных инициатив, в результате которого молодежные парламенты становятся практической политической реальностью в современной России.

В настоящий момент молодежные парламенты действуют практически во всех субъектах Российской Федерации. Они исполняют роль выразителя интересов молодежи, участвуют в определении основ молодежной политики на региональном и местном уровне, налаживают каналы коммуникации молодежной группы с политическими элитами на местах. Москва в этой ситуации не является исключением: с 2006 года в столице функционирует молодежный парламент, который «представляет интересы активной молодежи в органах власти, участвует в экспертизе управленческих решений и следит за их реализацией». Молодежный парламент Москвы объединяет Общественную молодежную палату, Молодежную палату при Мосгордуме и районные Молодежные палаты. Молодежная палата при Московской городской Думе состоит из представителей города Москвы и является экспертным, консультативным органом для обсуждения проектов законов в области

прав и законных интересов молодежи. Молодежная палата в настоящий момент включает в себя 50 человек, представляющих ведущие политические партии России, профсоюзы и муниципальные образования столицы.

Помимо этого в Москве существует Центр молодежного парламентаризма. Это «государственное учреждение, главной задачей которого является формирование у молодежи активной гражданской позиции и желания принимать участие в общественно-политической жизни столицы».

Важным шагом на пути развития молодежного парламентаризма в РФ стало создание в 2004 г. «Молодежной парламентской ассамблеи при Совете Федерации Федерального собрания РФ», которая позиционируется как структура, обладающая рекомендательными полномочиями. В ее задачи входит: учет мнения молодежи при законотворческой деятельности, затрагивающей права и интересы молодежи; выработка рекомендаций по решению актуальных проблем молодежи; популяризация принципов российского парламентаризма и демократии среди молодежи; поддержка и развитие деятельности региональных и муниципальных молодежных парламентских структур; повышение интереса молодежи к деятельности органов власти; формирование положительного имиджа органов власти в обществе и молодежной среде.

С 2004 г. Существует «Молодежный парламент при Государственной Думе Федерального Собрания РФ». «Молодежный парламент при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации является совещательным и консультативным органом и создан в целях содействия деятельности Государственной Думы ФС РФ в области законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи».

Молодежный парламентаризм в современной России находится в стадии поступательной институционализации. В настоящий момент в нашей стране функционирует «Ассоциация молодежных парламентов России», «Молодежное парламентское движение России», Центр молодежного парламентаризма. Задачей всех этих организаций является содействие политической активности молодежи, росту ее политико-правового самосознания, способствованию социально-политической самоидентификации.

Однако, следует признать, что институционализация молодежного движения к настоящему времени не дает тех результатов, которые хотели бы видеть как власть, так и общество. Молодежный парламентаризм по сей день остается явлением достаточно слабым, во многом декларативным и в большинстве случаев малоэффективным. Молодежная группа современного российского общества с «завидным» постоянством наталкивается на нежелание верховной политической элиты вступать в диалог с теми, за кем, как принято считать, будущее. Между тем, неудовлетворенная своим социально-политическим статусом и своей социально-политической ролью молодежь, выходит на улицы, создавая ядро оппозиции, порой весьма неконструктивной и неэффективной. На наш взгляд, это результат властно-политического безразличия к проблемам политического участия молодежи, которое выражается как в нормативно-правовой сфере (отсутствие законодательной базы в данной предметной плоскости), так и в сфере социально-политической коммуникации, где молодежь, насчитывающая 27% населения, играет ключевую роль.

Молодежный парламентаризм, на наш взгляд, является тем механизмом, который способен направить потенциал молодежной группы в созидательное русло. Благодаря парламентским процедурам, подрастающее поколение сможет освоить основы технологии достижения компромисса, без которого невозможно демократическое строительство. Молодежный парламентаризм – это действенная школа для тех, кто хочет слушать и слышать.

Э.В. Макарова
асп.
(ГУУ, г. Москва)

ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВНУТРЕННЕЙ МИГРАЦИИ

Миграционные процессы, в общем, и внутренняя миграция населения, в частности являются одним из важнейших аспектов социально-экономического развития страны. В условиях российской реальности этот вопрос стоит особо остро. С 1990 года миграционная политика кардинально изменилась. Миграция населения по своей форме стала стихийной, а не организованной. Резкое падение уровня производства, развал и банкротство многих предприятий, ликвидация колхозов и совхозов, отсутствие доступного рынка жилья, резкое повышение транспортных тарифов, прекращение государственного функционирования организованных форм внутренней миграции привели к снижению объемов внутренних перемещений и стягиванию населения к центральной части страны¹. В результате во внутренних миграционных процессах образовались два полюса: Центр, притягивающий население со всех территорий, и Дальний Восток, отдающий население во все регионы страны (см. табл. № 1)².

Экономические районы	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Северный	45,6	-37,5	40,8	-253	-24,3	-30,4	-31,9	-33,9
Северо-Западный	-3,9	7,4	47,8	403	41,5	283	33,1	22,9
Центральный	61,6	113,2	216,2	166,2	138,5	139,3	137,3	111,7
Волго-Вятский	22,1	26,0	50,8	31,6	21,7	19,9	18,6	14,3
Центрально-Черноземный	80,1	91,8	102,4	62,6	53,2	38,8	37,3	33,3
Поволжский	104,4	131,2	167,2	104,7	62,9	67,3	58,8	39,9
Северо-Кавказский	103,1	143,0	167,3	86,4	35,2	36,5	26,0	25,6
Уральский	36,6	41,3	123,6	74,4	49,0	66,8	53,4	36,3
Западно-Сибирский	-8,2	26,3	112,2	49,7	30,4	64,3	33,3	-6,5
Восточно-Сибирский	-36,3	-22,6	-7,3	3,9	-7,7	-21,4	-20,8	-22,9
Дальневосточный	-150,4	-101,1	-147,8	-102,8	-65,0	-69,7	-73,3	-69,9

Таблица 1. Нетто-миграции по экономическим районам России 1992-1999 гг. (тыс. чел.)³

Сократившиеся объемы переселения указывают на то, что внутренняя миграция практически перестала выполнять ее основные функции -

© Э.В. Макарова, 2012

¹ Роцин Ю.В. // Миграция населения в судьбе России // М. 2008, С. 194.

² Доклад Ж.А. Зайончковской. URL: <http://www.medbookaide.ru/books/fold9001/book2054/p9.php>.

³ Население России 2000 «Ежегодный демографический доклад». М. 2001.

перераспределение трудовых ресурсов по территории страны с целью сбалансированного спроса и предложения на федеральном и региональном рынках труда. Из-за низкой миграционной мобильности населения затрудняется процесс обеспечения рабочей силой новых и возрождающихся предприятий. Причина этого, в первую очередь, в слабом развитии рынка жилья, отсутствии возможности приобретения или обмена жилья для большинства населения.

Сокращение населения в приграничных восточных территориях не отвечает политическим интересам России и несет угрозу безопасности государства.¹

Отрицательное воздействие сложившейся неблагоприятной ситуации с внутренней миграцией усиливается демографическим кризисом, начавшимся в стране с начала 90-х годов прошлого века, так как миграция населения, в том числе и внутренняя, неразрывно связана с состоянием народонаселения в стране.

Влияние миграции на социальное, экономическое и политическое развитие страны может быть различным — положительным или отрицательным. К положительным результатам следует отнести то обстоятельство, что перераспределение трудовых ресурсов в процессе миграции способствует экономическому росту страны и личному материальному положению мигрантов. Однако она может создать и социальную напряженность в стране или в отдельном ее регионе; может привести к росту безработицы, обострению жилищной проблемы, увеличению нагрузки на объекты социальной инфраструктуры, к межэтнической напряженности и т.д.

Так как последствия миграции населения неоднозначны, то этим процессом необходимо профессионально управлять для того, чтобы получить максимально возможные положительные результаты и минимизировать отрицательные последствия.

Сложившийся миграционный обмен между регионами России на сегодняшний день усиливает неравномерность размещения населения по территории страны, тем самым увеличивая разрыв между размещением трудового и природно-ресурсного потенциалов.² Такая миграция населения не отвечает в полной мере ни социально-экономическим, ни геополитическим интересам России. Стягивание и концентрация мигрантов в старообжитых регионах страны в какой-то мере способствует сглаживанию негативных демографических тенденций. Однако одновременно создаются устойчивые предпосылки превращения северных и восточных регионов в территории демографического неблагополучия. Эти регионы не смогут развиваться за счет собственного воспроизводства населения. Они нуждаются в миграционном притоке извне, а регионы в центральной части страны сами нуждаются в дополнительных трудовых ресурсах.

Низкая интенсивность внутрироссийской миграции, по показателям 2006 составляла всего 1,4% численности населения, на современный период продолжается, а это серьезно сдерживает экономический рост, развитие человеческого капитала³. Низкая миграционная активность населения приводит к застойной безработице, вызывает социальную напряженность, особенно в депрессивных регионах⁴. В связи с этим важнейшей задачей миграционной политики является создание условий для повышения интенсивности внутрироссийской миграции на основе улучшения жизнеспособности и стабильности регионов. Более высокая миграционная подвижность населения России положительно скажется и на

¹ Роцин Ю.В. //Миграция населения в судьбе России// М. 2008, С. 194.

² См. рис. 1 в приложении Динамика численности населения по субъектам РФ.

³ См. рис. 2 в приложении данные Росстата опубликовано 2012 г. Миграция населения по видам перемещений.

⁴ Топилин А.В. // Прогноз миграции населения и национальные интересы России// Научно-практический журнал Социальная и демографическая политика №1. 2006 г.

упорядочении потоков внешней миграции, ее размерах, а главное — качественном составе иммигрантов в результате повышения конкурентоспособности местной рабочей силы¹.

К факторам, способствующим повышению интенсивности миграции, следует отнести:

- поддержание в среднесрочной перспективе достаточно высоких темпов экономического роста, что будет способствовать ускорению структурных сдвигов в экономике, росту безработицы и усилению перераспределения рабочей силы между отраслями и регионами;
- расширение сфер приложения труда, развитие предпринимательства и малого бизнеса;
- законодательно закрепленное право граждан на свободу передвижения, выбора места работы и жительства;
- признанная эквивалентность документов государственного образца об образовании, ученых степенях и званиях по всей стране.

Вместе с тем продолжают действовать факторы, которые сдерживают миграционную активность населения:

- низкий уровень доходов и заработной платы работников во многих отраслях экономики, прежде всего в отраслях обрабатывающей промышленности, сохраняющаяся значительная бедность населения;
- сокращение спроса на рабочую силу и недостаточная поддержка безработных;
- отсутствие достоверной информации о потребности регионов в рабочей силе, условиях труда и его оплаты, жилищных условиях и т.п.;
- дороговизна проезда на железнодорожном, воздушном транспорте;
- неразвитость рынка жилья, его высокая стоимость;
- сложная криминогенная обстановка в стране, особенно в крупных городах².

От взаимодействия этих факторов в перспективе во многом будет зависеть развитие миграционных процессов. При активизации факторов первой группы и ограничении действия факторов второй следует ожидать роста не только территориальной, но и профессиональной и социальной мобильности населения.

Отдельно стоит отметить, что по сей день не существует общей программы в сфере образования по распределению молодых специалистов в регионы страны после окончания высших учебных заведений и не созданы условия для этого. Большинство молодых специалистов остаются трудиться в больших городах после получения диплома либо предпочитают эмигрировать. Московский регион остается наиболее привлекательным для молодого поколения среди мегаполисов страны.

На сегодняшний день представляется крайне важным в рамках общей концепции миграционной политики России в XXI в. более детально обосновать раздел, посвященный внутрироссийской миграции, где четко определить цели, задачи, приоритеты и механизмы активизации перемещений между регионами страны, имея в виду стратегическое направление — с запада на восток. Россия обречена вновь, как и 150—200 лет назад, заселять и осваивать Сибирь и Дальний Восток. Это поистине общенациональная задача, и в ее решении весьма полезным может оказаться богатый исторический опыт, накопленный в нашей стране по освоению восточных регионов России.

Приложение

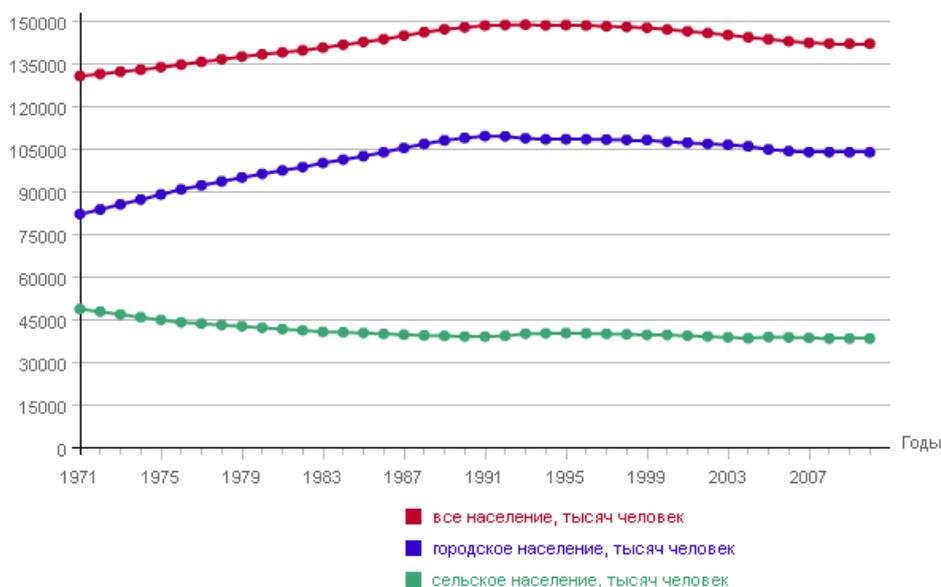
¹ См. табл. 2 «Влияние миграции на сокращение численности населения в трудоспособном возрасте» данные Росстата (<http://www.gks.ru/> Федеральная служба государственной статистики).

² Топилин А.В. // Прогноз миграции населения и национальные интересы России// Научно-практический журнал Социальная и демографическая политика №1. 2006 г.

Численность и состав населения

Численность населения по субъектам Российской Федерации в динамике

Численность населения на начало года по субъекту РФ, федеральному округу, России



Год: 2000

Год: 2010

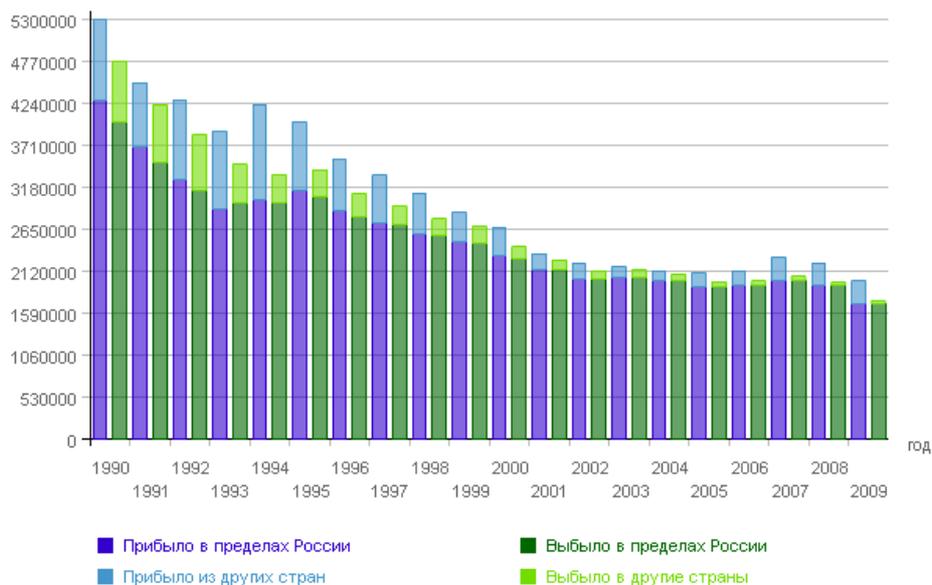
все население, тысяч человек:	146890.1	все население, тысяч человек:	141914.5
городское население, тысяч человек:	107419.5	городское население, тысяч человек:	103705.3
сельское население, тысяч человек:	39470.6	сельское население, тысяч человек:	38209.2

Рисунок 1. Динамика численности населения по субъектам РФ¹

Миграция

Миграция населения Российской Федерации по видам перемещений

число мигрантов, человек



1

Год: 2000

Прибыло в пределах России: 2302999
 Прибыло из других стран: 359330
 Выбыло в пределах России: 2274854
 Выбыло в другие страны: 145720

Год: 2009

Прибыло в пределах России: 1707691
 Прибыло из других стран: 279907
 Выбыло в пределах России: 1707691
 Выбыло в другие страны: 32458

Рисунок 2. Миграция населения по видам перемещений¹

Субъекты РФ	Население в трудоспособном возрасте, 2005г.7025 в %к 2005г.	Сальдо миграции всего населения, за 2005-2025 гг.	Сальдо миграции населения в трудоспособном возрасте за 2005-2025 гг.
Республика Бурятия	74	-120,7	-80,6
Омская область	73	-131,3	-58,5
Читинская область	73	-160,1	-100,7
Камчатская область	71	-75,0	-23,1
Республика Коми	71	-179,1	-116,1
Архангельская область	68	-156,5	-107,2
Курганская область	68	-84,0	-46,4
Кировская область	68	-72,3	-52,6
Сахалинская область	67	-92,0	-58,1
Мурманская область	62	-259,2	-169,2
Эвенкийский АО	58	-7,5	-4,6
Магаданская область	52	-77,6	-52,7
Корякский АО	49	-9,9	-5,6
Чукотский АО	45	-30,8	-20,5

Таблица 2²

Источник: А.В. Топилин. Социальная и демографическая политика. Журнал № 1.

Таким образом, в перспективе до 2025 г. трудовой потенциал этих регионов, обладающих богатейшими природно-сырьевыми ресурсами и имеющих важное геополитическое значение, будет основательно подорван, что приведет к сворачиванию экономического развития, обострению социальных проблем. Последует новая волна миграционного оттока, прежде всего молодежи и наиболее трудоспособных и квалифицированных кадров. Старение рабочей силы приобретет необратимый характер.

1

Росстат.

URL:

<http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/demography/c2cb4b80449fc2f3a8fcb8b37074422a>.

² Прогноз Росстата «Влияние миграции на сокращение численности населения в трудоспособном возрасте до 2025 года».

Т.Е. Мельник

науч. сотруд.

(Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве РФ, г. Москва)

ПРАВО НА СОЗДАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ: ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ

В законодательстве многих современных государств политические партии признаются основным, а иногда и единственным участником избирательной кампании и, в целом, организованного участия граждан в политической жизни. Вместе с тем политическая деятельность организаций граждан не ограничивается исключительно партийными рамками.

В Российской Федерации после принятия Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»¹, политические партии получили статус основного субъекта избирательных отношений.

Появление указанного Федерального закона знаменовало повышение государственного влияния на развитие партийной системы. На законодательном уровне были не только обозначены цели и функции партий как политических субъектов, но также государство пошло по пути установления определенных требований к партиям в части количества членов и числа региональных отделений. Такая формализация была направлена на укрепление политических партий, активизацию их деятельности. Установление требований формального характера в отношении партий связывалось с необходимостью доказательства серьезности намерений и возможностей учредителей партии. Кроме того, Федеральный закон «О политических партиях» и принятая годом позже новая редакция Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² закрепили фактически монопольное право политических партий на участие в политической жизни посредством выдвижения кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Таким образом, партийная составляющая должна была занять важное место в отечественной общественно-политической системе.

При этом в первое десятилетие XXI века в российском законодательстве явно прослеживалась тенденция к установлению плотного государственного контроля за партийной системой, что нашло отражение в принятии с 2005-2006 гг. поправок в Федеральный закон «О политических партиях», которые были направлены на ужесточение формальных требований к политическим партиям. В итоге, многие партии потеряли свой статус, а общее количество партий было сокращено до семи. Тем самым явно было обозначено стремление государства активно влиять на количество партий и состояние партийной системы в целом, а характер и способ взаимодействия государства и политических партий стали доминирующим фактором в развитии партийной системы. Одновременно были предприняты меры по совершенствованию статуса политических партий. В частности, изменения в избирательное законодательство расширили применение пропорциональной избирательной системы, парламентские партии получили законодательные гарантии равенства освещения их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами.

© Т.Е. Мельник

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

Вместе с тем, после принятия отдельного закона о политических партиях политические процессы в государстве развиваются таким образом, что актуальным остается вопрос об оптимальном выборе организационной формы участия граждан в политической жизни. И при этом к политическим партиям у граждан имеются многочисленные претензии. Характерно, что согласно социологическим опросам политические партии пользуются низким доверием граждан (в этом же контексте следует рассматривать такой социологический феномен, как несовпадение рейтингов доверия партий и их лидеров или иных партийных руководителей).

Одновременно в последнее время широкое распространение получает политическая деятельность общественных структур, не имеющих статуса политических партий. При этом одновременно нарастет политическая активность политических формирований, формально политическими партиями не являющимися. В этой связи можно отметить деятельность так называемой несистемной оппозиции, к которой в публицистике и политологии принято относить. Кроме того, как активные политические субъекты заявили о себе и общественные формирования без партийного прошлого. Среди них можно выделить формирования, созданные специально под участие в выборах (наиболее яркий пример – Общероссийский народный фронт). Наблюдается также трансформация в политические организации и общественных объединений, которые в соответствии с российским законодательством не отнесены к политическим партиям (объединения экологического характера, автомобилистов и т. п.). Вместе с тем, различные непартийные объединения политического характера не имеют надежной законодательной основы, устанавливающей гарантии их деятельности, основы взаимодействия с государством.

Фактически то, что не только партии, но и иные общественные объединения осуществляют политическую деятельность, было косвенно признано и на законодательном уровне после принятия Федерального от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»¹.

Все это свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования законодательных основ участия граждан в политической жизни посредством создания организаций, преследующих политические цели. В настоящее время могут быть рассмотрены два альтернативных варианта такого совершенствования.

Первый связан с реформированием действующего партийного и избирательного законодательства. В 2012 году были существенно облегчены формальные требования к политическим партиям, что, несомненно, расширит возможности участия граждан в политической жизни. Кроме того, следует внести коррективы в части организации взаимодействия политических партий с иными объединениями граждан. В частности, Федеральный закон «О политических партиях» предусматривает право политических партий на создание объединений и союзов с другими политическими партиями и общественными объединениями без образования юридического лица (подпункт «з» пункта 1 статьи 26). Но данная норма, как минимум, является юридически некорректной, так как, исходя из Гражданского кодекса Российской Федерации, союзы не могут создаваться вне формы юридического лица, так как они законодателем отнесены именно к одной из возможных форм юридических лиц. Закрепляя соответствующее право, законодателю необходимо было уточнить, что понимается под объединениями и союзами в смысле статьи 26 Федерального закона «О политических партиях». Как минимум следует уточнить, отличаются ли они друг от друга. Кроме того,

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 30. Ст. 4172.

необходимо закрепить соответствующие права членов таких объединений и союзов, в том числе рассмотреть возможность о включении их в избирательный процесс.

Реформы партийной и избирательной систем должны учитывать конституционную логику организации местного самоуправления в нашей стране, в том числе условия развития демократии на муниципальном уровне. На этом уровне действуют в основном непартийные общественные объединения, в том числе организации территориального общественного самоуправления, которые ближайшим образом связаны с интересами и нуждами избирателей. Ранее именно подобные организации на практике выдвигали большинство кандидатов в депутаты муниципальных выборных органов, защищающих указанные интересы и нужды. Поэтому следует укрепить гарантии участия в выборах в органы местного самоуправления указанных общественных объединений. В частности, им должно быть возвращено право самостоятельного выдвижения списков кандидатов.

В рамках первого варианта представляется уместным вопрос и о законодательном оформлении так называемых праймериз, предполагающих возможность привлечения не членов политических партий к решению таких важнейших партийных вопросов, как выдвижение кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности.

Второй вариант предполагает, помимо определенных изменений в правовом регулировании деятельности политических партий, законодательное признание иных организованных форм политической активности граждан не только на муниципальном, но и на государственном уровне. Такой вариант может быть реализован посредством принятия отдельного федерального закона, регулирующего не только деятельность политических партий, но и иных общественных объединений политического характера.

Предметом законодательного регулирования должна стать деятельность общественных структур, хотя и не являющихся политическими партиями, но в той или иной форме участвующими в политической жизни. В этой связи можно отметить деятельность Общероссийского народного фронта, Координационного совета, объединяющего определенную часть оппозиционных сил, различных общественных объединений, осуществляющих общественное наблюдение на выборах¹ и т. д.

С целью закрепления определенных гарантий участия граждан в политической жизни и повышения уровня политической конкуренции необходима постановка вопроса о выделении родового понятия «политическое объединение», разновидностями которого могут стать политические партии, политические движения, иные общественные структуры, преследующие политические цели. Законодательным воплощением такого шага может стать отдельный федеральный закон об объединениях такого рода.

В этой связи следует напомнить, что в начале 2000-х годов был предложен инициативный законопроект «О гарантиях многопартийности в Российской Федерации и правовом статусе политических объединений», который рассматривался как одна из альтернатив проекту федерального закона «О политических партиях»².

Таким образом, политическая деятельность объединений граждан не должна ограничиваться исключительно партийными рамками. Возможно укрепление гарантий политического плюрализма как принципа конституционного строя

¹ Некоторые объединения граждан при этом стараются формально дистанцироваться от политики. Показателен в этом отношении пример «Лиги избирателей», созданной в период проведения в 2011-2012 годах выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

² См., напр., Лапаева В.В. Закон о политических партиях: в чем суть альтернативных подходов // Журнал российского права. 2001. № 2.

посредством расширения организационных возможностей реализации права на создание политических объединений.

О.А. Михалина
студ.
(ГУУ, г. Москва)

СТРУКТУРНЫЙ АНАЛИЗ НАУЧНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СРЕДЫ РОССИИ

Актуальность рассмотрения данной темы заключается в том, что приоритетом для России сейчас является ускоренное развитие инновационной сферы, так как только при условии достижения высокой степени развития научно-технического потенциала, можно говорить о возможности построения конкурентоспособной модели национальной экономики, с преобладанием в ней наукоемких технологий взамен низкотехнологичных отраслей добывающей промышленности.

Остановимся подробнее на структурных элементах инновационной системы России, слаженные и скоординированные действия которых и должны привести к развитию национальной экономики нового типа.

Российский бизнес сектор в целом характеризуется низкой степенью участия в научных исследованиях и разработках. Этому способствует преобладание низкотехнологичных отраслей добывающей промышленности (нефтегазовой, горнодобывающей) в структуре ВВП и отсутствие высокотехнологичных предприятий, производящих товары массового потребления.

Исключение составляют компании-гиганты, такие как ОАО ГАЗПРОМ, принявший в 2011 году программу инновационного развития до 2020г., в рамках которой предусмотрено активное сотрудничество с внутрикорпоративными и сторонними организациями при проведении НИОКР, а также сотрудничество с ВУЗами по организации совместных исследований и подготовке кадров.

Крупнейшая компания черной металлургии «Северсталь» (14 позиция в списке 400 ведущих компаний «Эксперта»)¹ также позиционирует себя как инновационно-активная, проводит технологическую модернизацию и поддерживает как внутренние, так и внешние НИОКР. Число малых и средних предприятий, вкладывающих деньги в инновации находится на относительно низком уровне.

Правительственный сектор главным образом представлен Министерством образования и науки РФ, в обязанности которого входит разработка государственной политики и законодательства в области образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Научно-исследовательский сектор России по данным на конец 2011 года включает организации, в которых работает около 735 тыс. сотрудников (всех уровней).² Большая часть этих организаций – институты отраслевой науки. Российская Академия наук является самой крупной и наиболее известной в стране научно-исследовательской организацией и включает более 400 НИИ. Кроме того, имеется несколько отраслевых академий наук, однако только две из них активно заняты в научных исследованиях и разработках, а именно:

Российская академия медицинских наук;
Российская академия сельского хозяйства

© О.А. Михалина, 2012

¹ Эксперт-400, рейтинг российских ведущих компаний, 2011 г.

² По данным Федеральной службы государственной статистики, URL: www.gks.ru.

Обязанностью этих академий является проведение фундаментальных исследований, но они также проводят и ряд прикладных исследований.

Следует добавить сюда описание такого вида явлений как наукограды. Они являются специфической чертой российской инновационной системы. Это города, где исторически несколько крупных научнотехнических организаций и предприятий служат градообразующей системой. «Наукограды» получают специальную поддержку из федерального бюджета для развития своих инновационных программ и инфраструктуры.

На сегодняшний день более чем в половине субъектов Российской Федерации были приняты законы и нормативные документы по регулированию инновационной деятельности, созданы специальные отделы по науке и технологиям в соответствующих администрациях. Позитивный пример демонстрирует Томская область, где первая редакция областного закона об инновационной деятельности датируется 1998 годом. Сегодня в регионе имеется наиболее развитое в стране региональное инновационное законодательство. Первая в России региональная инновационная стратегия - тоже томская, была принята в 2002 году. С 1996 году на территории ведется целенаправленная поддержка прикладных научных исследований и развитие инновационной инфраструктуры. В 2005 году в регионе была принята стратегия развития до 2020 года, согласно которой Томск и его спутник, город атомщиков Северск, должны развиваться как единый центр образования исследований и разработок.

Также в России в поддержке инновационной деятельности незначительное участие принимает ограниченное число организаций гражданского общества. Наиболее активны здесь крупные профессиональные ассоциации и некоторые отраслевые профсоюзы. Две крупнейшие организации российского бизнеса: Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) и Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства (ОПОРА) России, принимают участие в дискуссиях и выработке решений по поводу формирования российской национальной инновационной системы и развития частно-государственного партнерства в этой области. Работу в данной области ведет и Торгово-промышленная палата (ТПП) РФ.

Что касается иностранного участия, то можно выделить четыре формы участия зарубежных партнеров в российской инновационной системе:

1. Филиалы международных корпораций.
2. Альянсы между российскими и международными компаниями.
3. Некоммерческие источники финансирования НИОКР (в основном фундаментальных исследований).
4. Поддержка НИОКР и коммерциализации.

Исходя из краткого анализа структурных элементов научно-исследовательской системы России с учетом их особенностей, можно заключить, что она имеет сложный многосубъектный характер, который обуславливает на практике некоторую неслаженность действий.

Главным недостатком существующей модели научно-инновационной среды России можно назвать слабое взаимодействие между государственным и частным сектором. Основная часть исследований проводится в государственном секторе, тогда как применяться полученное знание должно в частном секторе. На текущий момент в нашей стране соотношение расходов государственного и частного сектора на НИОКР составляет 2,5:1.1. Как уже отмечалось ранее, на данный момент в России практически отсутствует спрос на инновационные продукты. Государственное же распределение финансирования на исследования зачастую

¹ Семенова Е.А. Роль государства в стимулировании инноваций // Проблемы национальной стратегии. 2010. N 4. С. 122-123.

происходит по принципу установившихся связей и в меньшей степени на основе качества и востребованности предложений на проведение исследований.

Вообще если говорить о критерии эффективности, то данное понятие весьма размыто. В качестве примера можно рассмотреть Закон 94-ФЗ, согласно ч. 1 ст. 20 которого, под конкурсом на получение государственного заказа понимаются торги, победителем которых признается лицо, совокупность предложений по различным условиям контракта которого, признана лучшей. Зачастую речь идет главным образом о цене, что и является основой для применения большинства коррупционных схем.

Одним из путей разрешения существующих проблем, может стать оценка и возможная адаптация положительного зарубежного опыта.

Во всем мире сейчас усилилась роль учреждений высшего профессионального образования (в первую очередь университетов) в создании, использовании и распространении знаний. Широкое распространение получила модель глобального научно-исследовательского университета (global research university), в рамках которой университеты становятся активными игроками не только в производстве новых знаний, но и в их распространении и использовании через инновационную деятельность. Движение к модели глобального научно-исследовательского университета происходит не только в странах, где университеты традиционно служили основой национальной научно-исследовательской и инновационной системы (США, Великобритания, Канада), но и там, где исследовательская работа была сосредоточена в академических и отраслевых институтах¹.

Подобный положительный пример существует и внутри нашей страны, его демонстрирует Томская область, где на основе активного взаимодействия и сотрудничества представителей администрации области, университетов и других высших учебных заведений, исследовательских институтов, компаний разработана и реализуется наиболее прогрессивная инновационная стратегия.

Таким образом, речь идет об активном участии ВУЗов в становлении и развитии национальной инновационной системы, обращение пристального внимания на их положение оправдано, так как они должны являться основными инструментами поддержки национальной и региональной экономики, потому что именно в ВУЗах среди студентов и аспирантов происходит формирование и развитие новых идей, проведение исследований, что в дальнейшем приводит к созданию продуктов и оказанию услуг нового типа.

На сегодняшний день вклад российских университетов в научные исследования и разработки остается сравнительно небольшим. Менее 40 % учреждений высшего образования в России фактически вовлечены в научные исследования и разработки.

А.С. Никитин
канд. полит. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ИЗМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА ПОСЛЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ И ПРЕЗИДЕНТСКИХ ВЫБОРОВ В РОССИИ

¹ Максимова Е.Н. «Механизм взаимодействия высших учебных заведений и промышленных предприятий региона» // Экономика и право. № 3, 2012.

© А.С. Никитин, 2012

После проведения парламентских и президентских выборов в России в период 2011-2012 гг., а также серии послевыборных митингов, в публичном пространстве обозначилось несколько трендов в развитии системы взаимодействия власти и общества. Эти тренды, преимущественно, можно охарактеризовать усилением запроса общества и передовой частью бизнеса на проведение изменений.

Во-первых, усилился запрос общества на работающий институт сменяемости политических и управленческих элит государственного и муниципального управления так называемый «социальный лифт».

Во-вторых, произошло очевидное увеличение запроса со стороны интеллигенции (образованного населения, способного к содержательному развитию идей, знаний, управлению) к участию в процессах государственного и муниципального управления.

Третью тенденцию можно охарактеризовать усилением запроса бизнеса (в первую очередь, среднего нересурсного, созданного в 2000-е гг.) на повышение качества государственных институтов (налоговая система, таможенное законодательство, судопроизводство, саморегулирование) и выход на другой уровень взаимодействия с властью.

Необходимо отметить, что первые две тенденции приобрели актуальность в связи с «застоем» в рядах правящих политических элит федерального уровня (региональная проекция в данном случае не выгладит так безнадежно, в следствии частой сменяемости губернаторов и региональных управленческих команд) и монополизацией власти одной партией. Третья тенденция, на фоне выхода из кризиса под «общероссийский модернизационный проект» и явный крен экономической политики в сторону крупного бизнеса, вскрыла глубокую неудовлетворенность нового «среднего предпринимательского класса», не связанного с наследием 90-х гг. и «олигархическим капиталом» текущим качеством государственного администрирования и хронической бюрократизированностью процедур и нерешенностью «простых проблем ведения бизнеса». Неудивительно, что в международном рейтинге ведения бизнеса «Doing business» Россия занимала «почетное» 124 место из 185 стран¹. Не выявленные и проигнорированные запросы «общества и среднего бизнеса» в итоге привели к снижению уровня доверия к действующей власти и «болотным событиям».

Было бы справедливо отметить, что система привлечения общества к процессу выработки государственных решений начала складываться и развиваться еще во время второго «путинского срока» и в «медведевское президентство». В этот период система активно строилась и эволюционизировала от рабочих групп к системе общественных советов, Общественной палате, серии форсайтов, интегрированных в разработку отраслевых стратегий. Последним витком повышения прозрачности можно стала тотальная «блогизация» чиновников федерального уровня и частичное перемещение их общественной активности в интернет пространство.

Нельзя не отметить и активную деятельность ведущей четверки лоббистских площадок, обеспечивающих представительство всех слоев бизнеса при принятии государственных решений. Однако, несмотря на постоянную активность в области стратегических приоритетов развития, усилия этих институтов всегда были направлены в большей степени на удовлетворение запросов входящих бизнес-структур, а значит преобладание решения «частных вопросов».

Говоря про кадровый запрос, необходимо также указать на три проекта по формированию кадровой среды. Это системный - «развитие инженерного

¹ «Установки Владимира Путина осуществляются в ручном режиме». Газета «Коммерсант», № 199 (4984) от 23.11.2012.

образования» и два корпоративных - Президентская тысяча¹ и Кадровый Резерв-Профессиональная команда страны², принадлежащий «Единой России».

Согласно информации, опубликованной на сайте проекта «Кадровый резерв» проект инициирован партией «Единая Россия», результатом Проекта стала общенациональная база данных, которой будут пользоваться на всех уровнях властной и партийной вертикали, количество участников проекта составило около 31 300 человек³.

Президентский кадровый проект по количеству участников хоть и менее масштабен, зато имеет явную заточенность под формирование потенциального кадрового ресурса высших государственных управленческих должностей. На сегодняшний день, в президентской сотне 57% участников, являются представителями федеральных и региональных органов власти, 31% составили представители бизнеса. В президентской тысяче 53% и 30% соответственно⁴. Необходимо отметить, что до президентских выборов 2012 года, сайт президентского резерва постоянно обновлялся новостями о назначении резервистов на должности в федеральных и региональных органах власти.

Сравнивая эти проекты по кадровому наполнению, участникам и целям, помимо сходства и возможной конкуренции за места, можно выделить и отличия в виде более широкого представительства проекта «кадровый резерв», а значит и направленности проекта на занятие «среднего уровня должностей» в федеральный и региональных органах власти и госкорпорациях, а значит формирование «среднего слоя» лояльных управленческих кадров. И концентрации президентской тысячи на верхнем уровне управления в стране.

Тем не менее, при всей правильности и нужности таких проектов в нашей стране, именно политическая окраска может сыграть с ними злую шутку, в особенности в ситуации изменяющихся правил политической конкуренции и борьбы, где власть, для сохранения стабильности и удовлетворения запроса общества должна будет или отказаться в этих проектах от политической привязки или предложить новые проекты, устраивающие всех.

Что касается инженерных кадров, не смотря на то, что напрямую управленческую элиту этот проект не воспроизводит, но в реальности является наиважнейшим по актуальности проектом обновления и прекращения деградации и стагнации отечественной инженерной школы. Неудивительно, что вокруг данного проекта были объединены как ведущие политические силы, так и ведущие экономические элиты, для которых кадровая проблема стала угрозой конкурентоспособности и даже существования бизнеса. Высокий уровень консолидации усилий экономических, политических и экспертных групп над данной проблемой позволил разработать, принять и запустить президентскую программу повышения квалификаций инженерных кадров,^{5 6} а также начать реальный диалог бизнеса и образования⁷.

Несмотря на определенные и даже в некоторых направлениях значительные успехи прошлых периодов, во взаимодействии власти и общества не находил отклик запрос на содержательное взаимодействие, доступ к власти людей другой политической идеологии, а в сфере взаимодействия с бизнесом на системное

¹ URL: <http://profkomanda.edinoros.ru>.

² URL: <http://www.re-serve.ru>.

³ URL: <http://profkomanda.edinoros.ru>.

⁴ URL: <http://www.re-serve.ru/people/stat>.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 594 «О Президентской программе повышения квалификаций инженерных кадров на 2012-2014 годы».

⁶ URL: <http://engineer-cadry.ru>.

⁷ Следует указать на появление целого ряда успешных кадровых проектов и открытия корпоративных университетов ведущих российских компаний (ГК «Росатом», АФК «Система», ОАО «ЭМАльянс» и др.

изменение институциональной среды. Именно эти факторы, в том числе стали главными вызовами для власти в избирательном марафоне 2011-2012 гг.

Своеобразный ответ на возросшие требования общества были даны в серии предвыборных статей В. Путина. Так в статье «Демократия и качество государства» В. Путин указывает на возрастающие тенденции требовательности «среднего класса», необходимость роста политической конкуренции, а также обновления механизмов демократии в связи с повышением зрелости и активности общества. Важным условием демократизации называется повышение политической активности населения, через облегчение процедур регистрации партий.¹ Для повышения эффективности механизмов общественного демократического, В. Путин предложил создать механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи» в виде усиления роли «Интернет демократии», общественного обсуждения законопроектов, решений, программ, принимаемых на всех уровнях государственной власти, повышение саморегулирования, улучшения работы общественных советов.² В сфере развития и улучшения инвестиционной привлекательности и развития предпринимательства было предложено сконцентрироваться на следующих направлениях:

- 1) «Определение четких границ государственного участия в экономике.
- 2) Внедрение лучшего мирового опыта работы государственных институтов.
- 3) Конкуренция государственных администраторов на уровне федерации, региона и муниципалитета.
- 4) Переход госуслуг от позиции «исполнителя» к позиции «удобства потребителя».
- 5) Внедрение жестких стандартов оказания госуслуг.
- 6) Повышение уровня образованности государственных служащих.
- 7) Внедрение и развитие института омбудсменов по проблемам бизнеса»³.

Именно в этот период обществу были предложены три новые инициативы власти, отвечающие и даже несколько предвосхищающие запросы общества и бизнеса. Это курс на «демократический бартер» между властью и обществом, заключающийся в ужесточении правил поведения (СМИ, митинги, НКО) в обмен на демократизацию выборного процесса на региональном и местном уровне. Кроме того, последним новшеством в региональных выборах стала система предварительных договоренностей о распределении мест с оппозиционными партиями в случае победы «партии власти». Для интеллигенции, способной к содержательному диалогу по всем направлениям работы федеральных органов власти был предложен проект «Открытого правительства»⁴. Для среднего нересурсного бизнеса - новый инструмент изменение институциональной среды в виде «Агентства стратегических инициатив»⁵ и кадрового социального лифта для региональных лидеров общественной, социальной, образовательной и бизнес сферы.

Рассмотрим эти инфраструктуры более подробно.

Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов создано Правительством РФ в августе 2011 года в форме автономной некоммерческой организации. Структура управления включает наблюдательный совет, состоящий из ключевых фигур в правительстве, ведущих общественных организаций бизнеса и ряда отраслевых экспертов. Следующий управленческий этаж занимает дирекция,

¹ «Демократия и качество государства», Газета «Коммерсант», №20П (4805) от 06.02.2012.

² Там же.

³ Там же.

⁴ URL: <http://большоеправительство.рф>.

⁵ URL: <http://asi.ru>

состоящая из победивших в конкурсном отборе фигур и генерального директора¹. Исходя из своей цели, сформулированной как «создание возможностей для самореализации молодых амбициозных лидеров», агентство решает задачи по работе и продвижению проектов и инициатив среднего бизнеса, улучшению предпринимательского климата и имиджа предпринимателя, развитию сектора социальных услуг, устранения административных барьеров, формированию системы профессиональных компетенций, но самое главное АСИ служит механизмом поддержки и участия лидеров из бизнеса и социальной сферы в принятии государственных решений. Механизм работы Агентства - дорожные карты, разрабатываемые при участии ключевых отраслевых экспертов, представителей бизнеса, науки, чиновников и ведущих организаций бизнеса. Таким образом через карты транслируется общественный запрос на конкретные изменения, определяется механизм их реализации, ответственные исполнители и сроки.

Если Агентство стратегических инициатив является проектом, призванных решать конкретные проблемы среднего бизнеса, образования или социальной сферы, то Открытое правительство создано для вовлечения гражданского общества (ориентация на «средний класс») в процесс государственного управления и разделения с ним ответственности за принятые государственные решения. Для эффективного функционирования данного института была введена отдельная должность Министра, призванного обеспечивать эффективное функционирование системы взаимодействия. Механизмы работы - Экспертный совет, перезапуск системы общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, внедрение стандарта эффективности работы органов государственной власти². Таким образом, проект Открытое правительство представляет не что иное как новую опцию общественного договора со средним классом, желающим получить доступ к системе выработки и реализации государственных решений в обмен на сохранение текущего правительственного курса. Можно отметить и то, что несмотря на свою «политическую молодость» оба проекта уже доказали свою жизнеспособность. И в том и в другом проекте созданы сильные экспертные группы, используются как классические, так и инновационные методы работы с экспертным сообществом при выработке и реализации государственной политики.

Резюмируя анализ основных запросов общества и бизнеса, можно сделать вывод, что произошедшие изменения по линиям «власть-общество» и «власть-бизнес», в целом, удовлетворяют текущий запрос общества на взаимодействие, тем не менее насколько реальным, долгосрочным и качественным окажется процесс передачи части властных полномочий обществу покажет как позиция ведущих политических и экономических элит, так и последовательность Президента РФ В.В. Путина. Пока этот тренд положительный, что дает основания предполагать о начале коренной модернизации сложившейся системы.

О.А. Петрина
канд. экон. наук., доц.
(ГУУ, г. Москва)

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

При разработке и реализации документов планирования одной из сложнейших задач является прогнозирование результатов, оценка и анализ

¹ Там же.

² URL: <http://большоеправительство.рф>.

© О.А. Петрина, 2012

эффективности программ социально-экономического развития. Такую задачу возможно решить через грамотно организованный мониторинг и оценку муниципальных программ. Эти механизмы пока не получили широкого распространения в российской муниципальной практике, поэтому перед российскими городами встает задача освоения инструментов мониторинга и оценки программ и проектов.

Мониторинг программы - это процесс текущего измерения и учета важнейших индикаторов деятельности по программе и ее результатов. Цель мониторинга – достижение максимально возможной социально-экономической эффективности реализации программ.

Оценка - это экспертиза программ и проектов, направленная на анализ их качества, произведенного ими эффекта и сравнение полученных результатов с определенными критериями.

Мониторинг программ проводится для решения следующих задач:

- отбор программ, наиболее эффективно воздействующих на социально-экономическую ситуацию муниципального образования в условиях ограниченности бюджетных средств;
- координация взаимодействия руководителей программ в целях повышения комплексности и результативности муниципальных программ;
- систематический контроль за ходом выполнения программы;
- определение степени достижения целей и характера влияния на социально-экономическую ситуацию в муниципальном образовании.

Мониторинг предусматривает постоянное наблюдение за программой на всех этапах разработки и реализации. При проведении мониторинга программы используется система индикаторов результативности, утверждаемой на стадии разработки концептуальной части документа. В зависимости от того, достигнуты плановые значения индикаторов или нет, делается вывод о степени выполнения поставленных программой задач. Индикаторы могут быть как количественными, так и качественными, к ним предъявляется ряд требований. Индикаторы должны быть конкретными, обоснованными, чувствительными (отражающими необходимые изменения), эффективными, своевременными. Система индикаторов может использоваться не только для мониторинга программ, но и для достижения более широких аналитических целей в частности, для изучения динамики процессов социально-экономического развития, а также сравнения данного муниципального образования с другими. Чтобы с помощью системы индикаторов можно было решить поставленные задачи, она должна отвечать ряду условий:

- комплексный характер системы показателей (индикаторы должны отражать ситуацию во всех сферах, охваченных программой);
- полнота охвата в сочетании с относительно простотой системы индикаторов;
- возможность насыщения системы индикаторов достоверной информацией и их сопоставимость (система показателей должна быть реалистичной);
- открытость системы индикаторов для пользователя.

Использование мониторинга как управленческого инструмента дает возможность выявлять на ранних стадиях и исправлять проблемы в процессе реализации программы; получать полезную информацию о работе персонала, реализующего программу, и его потребностях; находить эффективные способы использования ресурсов программы. Применение мониторинга эффективно не только в сфере управления, он позволяет осуществить внешний контроль над программой со стороны заинтересованных лиц, укрепить доверие со стороны городского сообщества.

Мониторинг предваряет оценку и служит основанием для нее. Понятие мониторинга нельзя смешивать с понятием оценки, так как между ними есть четкие

различия. Оценка предполагает более глубокий, качественный анализ информации о программе, основанный на мнении экспертов. В задачи оценки программы входит определение критериев, по которым оцениваются достоинства, ценность, качество, эффективность, значение программы и ее применимость на практике.

В процессе достижения общей цели оценки решается целый ряд задач, набор которых зависит от целевых установок программы и может включать:

- корректировку содержания программы – уточнение целей и задач, переориентирование программы на достижение реалистичных результатов и т.д.;
- активизация работы по выполнению программы – экспертиза эффективности организации выполнения программы, вовлечение в работу новых исполнителей, повышение эффективности сбора данных, экспертиза дополнительных потребностей и т.д.;
- анализ причин успехов и неудач выполнения программы;
- учет ошибок и недостатков программы при разработке других программ;
- привлечение внимания общественности к программе;
- обеспечение текущего и привлечение дополнительного финансирования;
- информирование лиц и организаций, принимающих решения;
- анализ разногласий, возникающих среди исполнителей по ходу реализации программы.

В мировой практике модели оценки классифицируются по критериям – времени проведения, целевому назначению, форме организации оценочных работ. Типология оценки проводится по двум основаниям – по стадии реализации оцениваемой программы и по целевому назначению оценки.

Типы оценки по стадии реализации оцениваемой программы:

- предварительная – оценка программы до начала ее реализации. Задачи – анализ качества проекта программы, оценка необходимости программы для социально-экономического развития города, предварительная оценка эффективности программы;
- промежуточная – оценка на стадии реализации программы. Задачи – корректировка программы для повышения ее эффективности и успешного завершения;
- обобщающая – оценка по завершении программы. Задачи – экспертиза результативности и эффективности программы, анализ причин ошибок и неудач, принятие адекватных управленческих решений.

Оценка муниципальных программ по целевому назначению подразделяется на типы:

- оценка процесса реализации – анализ качества подготовки программы;
- оценка результативности – экспертиза результатов, достигнутых по итогам выполнения программ, сравнение фактических результатов с запланированными;
- оценка эффективности – сопоставление результатов программы с затраченными в ходе её реализации ресурсами;
- оценка затраты-выгоды – анализ, позволяющий определить соотношение всех затрат и выгод программы в денежном исчислении;
- оценка продуктивности – измерение позитивных результатов и прочих благ программы в расчете на одного реципиента.

Выбор типа оценки при экспертизе конкретной программы определяется целью и заданием на проведение оценки. В мировой практике основным критерием качества оценки выступает практическое использование её результатов. Оценку программ можно считать удачной только в том случае, если ее результаты используются в практике управления городом.

При выборе муниципальной программы используют следующие критерии:

- конкретность и выполнимость задач поставленных в программе;

- определенность и оптимальность сроков реализации планового документа;
- реальность и обоснованность объемов финансирования программы;
- привлечение внебюджетных источников финансирования;
- решение межведомственных проблем;
- степень влияния на программную область и социально-экономическую ситуацию в муниципальном образовании;
- эффективность реализации программы.

Мониторинг и оценка программ позволяют установить выполнение требований относительно взаимосвязи отдельных документов муниципального планирования с документами государственного планирования, в частности таких, как прогнозы и целевые программы, которые одновременно являются инструментами социально-экономического и бюджетного планирования.

В.А. Разумовский

д-р. техн. наук, проф.

(Академия труда и социальных отношений, г. Москва)

ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Назовем три причины, по которым общественный мониторинг качества (эффективности) государственного управления представляется актуальным. Во-первых, чтобы объективно подтвердить или опровергнуть высказывания типа:

- «Россия превращается в страну третьего мира» или, иначе, «почему мы, обладая такими природными богатствами, до сих пор плетемся в хвосте мировой экономики?»¹;

- «объективная оценка 2008-2011 годов для России однозначна – это успешное президентство успешного президента»².

Во-вторых, много значимых управленческих решений, результаты которых, позволяют усомниться в их предварительном обосновании исполнительной властью. Так, стало известно, что правительство готовит новую реформу электроэнергетики³. То есть, фактически признается, что в свое время неверно были оценены последствия принятого варианта реформирования РАО «ЕЭС России».

Или «набивший оскомину» отрицательный ответ главы ФМС К. Ромодановского на вопрос о том, можем ли мы вообще обойтись без мигрантов. Поскольку к 2025 г. численность работающего населения в России сократится на 10 млн. «Наша задача - получить нужных людей»⁴. И это при том, что утверждена неработоспособная методика оценки эффективности использования в РФ иностранной рабочей силы⁵. А также известен альтернативный путь компенсации

© В.А. Разумовский, 2012

¹ Беляков Е. Выводы экспертов: Россия неуклонно превращается в страну третьего мира. 15 июня 2011. URL: <http://www.kp.ru/daily/25703/904229>.

² Данилин П.В. 4 года Медведева в цифрах и фактах. Из выпуска от 24- 10- 2011 рассылки «Комсомольская правда – Экономика». URL: blog-all-world-news.blogspot.com/2011/10/myjane_14.html.

³ Дворкович ступил на тропу Чубайса. Из выпуска от 28-09-2012 рассылки.

«Независимая газета». URL: digest.subscribe.ru/economics/news/n917017143.html.

⁴ Мигрант – уже как оккупант? Из выпуска от 24-10-2012 рассылки.

«Аргументы и Факты - статьи и комментарии». URL: direst.sudscribe.ru/business/job/n933737830.html.

⁵ Методика оценки эффективности использования иностранной рабочей силы (утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 17 сентября 2007г. № 604).

нехватки рабочей силы: научно-технический прогресс, модернизация основных средств производства¹.

Другой пример. В бюджете, внесенном в Государственную Думу и даже рекомендованным профильным комитетом, со следующего года запланирована отмена 50% льгот на проезд по железной дороге для студентов и школьников. Одновременно правительство предлагает урезать субсидии на железнодорожный транспорт, что приведёт к отмене 235 поездов. В основном плацкартных, благодаря которым малообеспеченные граждане ещё имеют возможность ездить по стране. За счёт этой меры бюджет сэкономит 21 млрд руб. Для сравнения: на саммит АТЭС потратили более 680 млрд руб.²

Из-за отсутствия комплексной оценки экономической целесообразности вступления России в ВТО и как следствие:

- премьер-министр РФ Д. Медведев в ходе форума «Антиконтрафакт-2012» заявил, что результат от вступления России в ВТО будет очевиден через 5-10 лет³, т.е. даже необязательно он будет положительным;

- становится ясным, что это вступление в ближайшие три года обойдется российской казне как минимум в 75 млрд. руб.;⁴ (сравним с цифрой от экономии бюджетных средств, приведенной выше);

- с введением в России 1 сентября 2012г. утилизационного сбора на импортируемые автомобили, многие производители повысили цены на свои модели⁵. И это несмотря на 5%-е снижение РФ с 23 августа 2012г.⁶ ввозных таможенных пошлин на новые автомобили (в связи с обязательствами перед ВТО). То есть отечественный потребитель в данном случае ощущает прямо противоположный результат от снижения пошлин.

Последний пример, связанный с расширением Москвы⁷. РИА Новости сообщает со ссылкой на высокопоставленный источник в Кремле. «На нем (на проекте переезда столичных чиновников на территорию «новой Москвы») поставлен крест, можно так сказать. Идея Медведева слишком дорога для бюджета и приведет к еще большим пробкам в столице». По данным газеты, в администрации президента объяснили решение технологическими и финансовыми рисками. Однако эксперты считают, что отказ от ранее принятых планов связан с тем, что проект был спонтанным и плохо проработанным.

В-третьих. Исполнительная власть не проявляет особенного интереса к инструментам, позволяющим объективно оценивать эффективность ее деятельности. Показательно мнение экс-главы Министерства экономического развития и торговли РФ: Невозможно «управлять таким обществом, где все имеют равный доступ к информации, где все имеют возможность судить напрямую, получать не препарированную информацию через обученных правительством аналитиков, политологов и огромной машины, которая спущена на голову»⁸.

¹ В.А.Разумовский. Насколько России необходима трудовая миграция? //Труд и социальные отношения. 2010. № 11. С. 39-43.

² Что означают призывы жить по средствам? Из выпуска от 24-10-2012 рассылки.

«Аргументы и Факты - статьи и комментарии». URL: digest.subscribe.ru/business/finance/n933746499.html.

³ России будет хорошо от ВТО. Но только через пять-десять лет. Metro. Вторник, 23 октября 2012.

⁴ Вступление ВТО обойдется бюджету минимум в 75 млрд. рублей. 15.10.2012. Источник: URL: [rbc.http://www.astera.ru/news/?id=95809](http://www.astera.ru/news/?id=95809).

⁵ Утилизационный сбор взвинтил цены. URL: <http://110km.ru/buyauto/98589.html>.

⁶ Первые шаги в ВТО: снижены пошлины на ввоз продуктов и авто. 23 августа 2012. URL: <http://top.rbc.ru/economics/23/08/2012/665938.shtml>.

⁷ Москва может отказаться от идеи переезда чиновников за МКАД. URL: <http://www.ria.ru/moscow/20121019/904410841.html>.

⁸ Герман Греф заявил, что власть народа – это страшно. URL: <http://ru-compromat.livejournal.com/503656.html>.

В том же духе высказывается другой известный политик: «Во всей системе образования заложена революция. Чем лучше образование в данной стране, тем быстрее там совершится революция и уничтожит тех, кто ввёл эту систему образования. И тогда власть что делает? Инстинкт самосохранения — она вводит пониженный уровень образования»¹.

Предлагаемый подход к определению качества государственного управления обращен не «к простым обывателям, готовым оценивать всех»². Он ориентирован на граждан и общественные движения, которые активно ведут свою деятельность в интернете и, по выражению³, «все чаще заставляют улучшать условия труда и экологические стандарты». Они же, будем надеяться, являются ростками системы «эффективного контроля общества над бюрократией через институты гражданского общества»⁴. Уместно также напомнить девиз министра правительства Зальцбурга (Австрия) Т. Видман, с которым трудно не согласиться: «Кто владеет информацией, тот делает верные шаги»⁵.

Суть подхода заключается в количественной оценке качества государственного управления. Количественная оценка рассчитывается для федерального (макро) уровня и на периоде времени, кратном году. Это не оценка эффективности конкретного управленческого решения. Она делается с лагом, обусловленным временем после окончания календарного года, в течение которого в открытом доступе появляются необходимые для расчета данные. При этом:

- качество государственного управления определяется по результатам социально-экономического развития страны на рассматриваемом периоде времени. По сути, реализуется известный тезис: оценка эффективности по конечным результатам. Так предлагается аналогичная мера по оздоровлению общества: «чиновники...должны получать бонусы и эти бонусы должны быть законодательно поставлены в зависимость от роста ВВП. Вырос ВВП региона на 6% - четверть от этого роста могут распределить в качестве бонуса местные чиновники. Вырос ВВП страны на % - ту же четверть могут распределить между собой федеральные чиновники»⁶;

- результаты социально-экономического развития страны описываются с помощью показателей, используемых в авторитетных международных источниках, заслуживающих доверия) для характеристики развития национального государства;

- оценка качества государственного управления помимо базового уровня, соответствующего национальному государству, рассчитывается путем сравнения с результатами социально-экономического развития других стран за тот же период времени, т.е. она строится на «конкурсной» основе.

Понятно, что общество не в состоянии контролировать эффективность функционирования всех структур (органов) государственного и местного самоуправления. Однако сосредоточиться на отдельных «реперных» точках вполне

¹ Жириновский: образование ведёт к революции. URL: http://www.memoid.ru/node/Politicheskie_vzglyady_Vladimira_Zhirinovskogo.

² Люди разуверились в государстве и надеются на церковь. 16 октября, 2012 рассылки. URL: <http://www.pravmir.ru/lyudi-razuverilis-v-gosudarstve-i-nadeyutsya-na-cerkov/>.

³ Почему юань не станет резервной валютой. Из выпуска от 12-10-2012 рассылки «Вести-Экономика». URL: www.vestifinance.ru/articles/18276.

⁴ Стариков И. Соблазны ложного выбора. Из выпуска от 16-10-2012 рассылки «ИА «Финмаркет» Главные новости». URL: <http://digest.subscribe.ru/economics/news/n927537255.html>.

⁵ Биржа поможет мигрантам. METRO. Вторник, 16 октября 2012г.

⁶ Латынина Ю. Три реформы // Новая газета. URL: <http://www.novayagazeta.ru/columns/54829.html>.

реально. К примеру, можно делать оценку субъектов федерации, альтернативную по сути методике Минфина РФ¹.

Алгоритм расчета количественной оценки $\mathcal{R}_T(k)$ качества государственного управления на периоде времени T (k – индекс страны), включает два этапа. На первом – проводится расчет результирующих показателей социально-экономического развития страны по годам (отрезкам времени) периода T . На втором этапе определяется значение $\mathcal{R}_T(k)$.

В качестве исходных данных (в первом приближении) в алгоритме могут быть использованы показатели Статистического справочника Всемирного банка «Страны и регионы (Мир в цифрах)». В последнем выпуске справочника² собрано более 50 показателей по 208 странам, распределенных по пяти разделам: население; окружающая среда; экономика; государства и рынки; внешнеэкономические связи. В совокупности его выпуски позволяют построить значения показателей в динамике, в частности для РФ, начиная с 1990г.

Содержание первого этапа алгоритма разъясняется³ с помощью числового примера, в котором используются 10 показателей, 10 стран и временных интервалов, заимствованных из справочников Всемирного банка за 2006-07 гг.

Совокупность рассматриваемых показателей составляют: Ежегодные темпы прироста ВВП (%), Ожидаемая продолжительность жизни (лет), Добавленная стоимость в промышленности (% ВВП), Добавленная стоимость в сельском хозяйстве (% ВВП), Валовой коэффициент охвата населения высшим образованием (% численности возрастной группы), Экспорт высокотехнологичной продукции (% экспорта обрабатывающей промышленности), Доступ к источникам очищенной воды (% населения), Период времени, необходимый для создания бизнеса (дней), Выбросы диоксида углерода (метрические тонны на душу населения),

Энергопотребление на душу населения (килограмм нефтяного эквивалента).

Содержание перечисленных показателей определяется в глоссарии любого справочника Всемирного банка, в частности, в⁴ перечни стран и временных отрезков представлены в таблицах 1 и 2.

Результирующая оценка (уровня) социально-экономического развития страны

R_k^t рассчитывается по следующей формуле

$$R_k^t = \sum_{i=1}^n \pi_i Z_{ik}^t, \quad (1)$$

где t – индекс временного отрезка (года);

Z_{ik}^t – значение i -о показателя на t -м временном отрезке для k -й страны после преобразований, обеспечивающих одинаковую целевую направленность анализируемых показателей и их приведение к безразмерным и сопоставимым единицам (в %);

π_i – приоритет, «вес» значимости i -о показателя, удовлетворяющий условиям нормировки:

¹ Методика проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов (утв. Приказом Минфина РФ от 29 июня 2011г. № 73н).

² Страны и регионы. 2011-2012. Статистический справочник Всемирного банка. URL: bukvabiz.ru/.../3903-strany-i-regiony.-2011-2012.-statisticheskij-spravocchnik-vsemirnogo-banka.html.

³ В.А. Разумовский. Идентификация стратегии социально-экономического развития России // Труд и социальные отношения. 2011. № 8. С. 23-29.

⁴ Страны и регионы. 2006. Статистический справочник Всемирного банка / Пер. с англ. М.: Издательство «Весь Мир», 2007. С. 232-238.

$$\pi_i > 0, i = \overline{1,10}, \sum_{i=1}^{10} \pi_i = 1. \quad (2)$$

Особенностью формулы (1) является способ определения приоритетов¹ π_i , который осуществляется без участия экспертов, только на основе характеристик области изменения значений i -о показателя. Тем самым обеспечивается объективность итоговой оценки. Одной из таких характеристик может быть среднее значение показателя m_i , которое показывает достигнутый уровень показателя по всей совокупности рассматриваемых стран. Чем этот уровень выше, тем меньше приоритет π_i . То есть с помощью π_i большее значение («вес») в результирующем показателе придается цели, достижение которой по совокупности стран отстает по сравнению с другими более «продвинутыми» целями. Другой характеристикой – стандартное отклонение δ_i (разброс) значений i -о показателя. Чем разброс больше по конкретному показателю, тем важнее при сравнении представляется данный показатель. Тем больший приоритет он имеет в результирующем показателе.

Преобразованные значения показателей и условия (2) обеспечивают максимально возможное значение результирующего показателя, равное 100. Чем оно больше это значение, тем выше уровень социально-экономического развития страны, и наоборот.

В таб. 1 показаны значения результирующих оценок социально-экономического развития стран. Среднегодовые темпы роста этого показателя (%) составили: Индия – 46,5; Япония – 27,8; Бразилия – 29; Россия – 37,2; Великобритания – 31,8; Германия – 26,8; Франция – 36,6; Италия – 27,8; Китай – 46,4; США – 53,3.

№ п/п	страны	годы				
		1990	2000	2003	2004	2005
1	Индия	50	39,4	45,2	43,4	46,5
2	Япония	32,6	31,5	24,7	27,2	27,8
3	Бразилия	18,6	30,6	26,5	32,6	29
4	Россия	31,5	42,1	39,6	36,6	37,2
5	Великобритания	27,4	35,4	31,9	32,9	31,8
6	Германия	29,8	26,6	23,4	25,8	26,8
7	Франция	28,3	33	27,7	37,9	36,6
8	Италия	26,1	29,1	25	29,3	27,8
9	Китай	37,5	40,7	43,6	42	46,4
10	США	52	53,7	53,8	54,6	53,3

Таблица 1. Динамика результирующей оценки социально-экономического развития стран

На втором этапе алгоритма количественной оценки качества государственного управления $\mathcal{R}_T(k)$ применяется та же расчетная схема, что и на первом этапе. Однако здесь используются два показателя: значение результирующего показателя на конец рассматриваемого периода времени и среднегодовой темп социально-

¹ Разумовский В.А. Алгоритм сравнительной оценки конкурентоспособности// РИСК. 2006. № 2. С. 45 - 48.

экономического развития страны на этом периоде. Для рассматриваемого примера оценки качества управления в порядке убывания составили: Китай – 94,1; Франция – 82,5; Индия – 76,6; Бразилия – 74,6; Италия – 65,2; **Россия – 64**; Великобритания – 59,5; США – 56,6; Германия – 49,9; Япония – 41,2.

А.А. Романов
канд. истор. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ПО РАЗВИТИЮ САДОВО-ПАРКОВОГО ХОЗЯЙСТВА МОСКВЫ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX вв.

Во второй половине XIX в. Москва превращается в индустриальный и капиталистический центр. Деревянная застройка Садового кольца сменяется каменной, между Бульварным и Садовым кольцом появляются заводские здания, вокзалы, сокращается территория огородов, садов и пустырей. Многоэтажные дома возводятся в аристократических районах: на Арбате, Остоженке, Пречистенке. Многие изменения в облике Москвы связаны с деятельностью городского управления – Думы, определявшей общие направления развития города, выбиравшей приоритеты, решавшей проблемы во всех сферах.

Отличительной чертой Москвы было обилие растительности. К концу XIX в. в ведении города находилось несколько садов, более 10 скверов и свыше 20 бульваров, которые, охватывая город кругами, составляли одно из его украшений. Первый из этих кругов тянулся по окружности бывшего Белого города; второй – по Земляному валу¹.

В ведение Думы сады и бульвары перешли в 1865 г. от IV округа путей сообщения. Они находились в неудовлетворительном состоянии (засохшие деревья, ветхие скамьи и проч.)². Изначально о садах и бульварах заботились подрядчики, но постепенно город стал самостоятельно управлять ими. Улицы обсаживались деревьями, перед Министерством государственных имуществ и Дворцовым управлением возбуждались ходатайства о передаче городу принадлежащих им садов и парков. Так, на заседании Думы 9 сентября 1886 г. было решено разрешить управе произвести посадку растений по улице 1-й Тверской-Ямской, от Старых до Новых Триумфальных ворот, на пожертвованную домовладельцами означенной улицы сумму 982 руб.³

В 1873 г. был устроен бульвар вдоль Сокольнического шоссе, а в 1876 – 1878 гг. проложено 13 бульваров на Девичьем поле. В 1893 г. появились бульвары на Стромынке⁴.

В 1889 г. к городу перешла часть Александровского сада от Воскресенской площади до Троицких ворот (Первый Александровский сад). На заседании Думы 2 мая 1889 г. было зачитано письмо заведующего Дворцовой частью в Москве о предоставлении в бессрочное пользование Москве территории этого сада при условии приведения его в порядок⁵. Второй (от Троицких до Боровицких ворот) и Третий (от Боровицких ворот до Кремлёвской набережной) сады оставались в

© А.А. Романов, 2012

¹ Каменецкая Е.Н. Общественные садовые насаждения города Москвы. М., 1896. С. 1.

² Каменецкая Е.Н. Там же. С. 3.

³ ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 2. Д. 2105. Л. 4.

⁴ Внешнее благоустройство Москвы / Под ред. Сытина П.В. М., 1927. С. 58.

⁵ ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 2. Д. 2105. Л. 112.

ведении Дворцового управления и служили местом свалки снега из Кремля, что вызывало протесты городских властей¹.

По данным историка Е.Н. Каменецкой расходы города на содержание и устройство общественных садов и бульваров, составившие с 1863 по 1872 г. – 94 129 руб., после введения Городового положения 1872 г. возросли вследствие ремонта прежних и устройства новых садов и бульваров и с 1873 по 1882 г. составляли уже 495 071 руб., т.е. более чем в 5 раз превысили расходы предшествующего десятилетия. В период 1883 – 1892 гг. на садово-парковое хозяйство за год в среднем тратилось 47 171 руб., в 1893 г. – 70 422 руб., в 1894 г. – 55 649 руб. В садах и на бульварах было установлено свыше 3 000 скамеек, нанято около 100 сторожей. Количество древесных экземпляров достигало 140 000 (34 585 деревьев и 105 415 кустарников). Для выращивания растений имелись питомники при Екатерининском парке. Растения для посадки на бульварах и в скверах выращивались в Сокольниках. На бульварах были устроены павильоны для продажи напитков, летом играли оркестры².

К началу XX в. в Москве имелось 26 общественных садов, скверов и парков, 23 бульвара с газонами и 125 бульваров без газонов, обсаженных деревьями. Самые значительные из них – парк на Девичьем поле (25 760 кв. саж.), Екатерининский парк (14 100 кв. саж.) и Александровский сад (13 950 кв. саж.). В окрестностях городу принадлежали обширные лесные участки: Сокольники, Воробьевы горы, Мамонтовская дача³.

Сокольнический парк был приобретён в 1879 г. у Министерства государственного имущества по инициативе и при финансовой поддержке городского главы С.М. Третьякова, за 314 267 руб., причем растущий в них лес, оцененный в 1 млн. руб., был отдан городу безвозмездно⁴.

Приобретая Сокольники, Городское управление ставило задачу благоустроить их и сделать местом отдыха. Здесь устроили новые скверы (почти 15 дес.), пруды (4 дес.), аллеи, общая длина которых составляла 76½ верст, 57 пешеходных мостов. Питомники расширили, в них насчитывалось до 90 видов растений. Отсюда кустарники и деревья отпускались для бульваров и посадок при больницах. К улучшениям в Сокольниках следует отнести устройство водоснабжения и освещения: керосиновыми фонарями – проездов и электрическими – «Сокольничьего круга»⁵. В 1873 г. было установлено 127 керосиновых фонарей, число которых к началу XX в. увеличилось до 272⁶. В 1875 г. Сокольники были соединены с Москвой конно-железной дорогой.

Городское управление принимало меры по организации отдыха в Сокольниках. Город сдавал участки для торговли напитками, лакомствами, игрушками, под увеселительные балаганы (театр, тир, кегли и пр.) и аттракционы. Отдалённость места гуляний от питейных заведений, устройство которых по близости не разрешалось, гарантировало порядок.⁷

Местом отдыха стали Воробьевы горы. «Воробьевский парк, куда перенесено народное гулянье с Девичьего поля, устроен на правом берегу Москвы-реки и составляет нижнюю часть участка в 70 дес., приобретенного городом еще в 1904 г. Стоимость его устройства была определена в 69 000 руб.» - отмечал историк И.А.

¹ Известия Московской Городской Думы. 1910 г. Май. Часть общая. С. 22.

² Каменецкая Е.Н. Там же. С. 5 - 6.

³ Современное хозяйство города Москвы. // Под ред. Вернера И.А. М., 1913. С. 587.

⁴ Москва. Краткие очерки городского благоустройства. М., 1897. С. 77.

⁵ Там же. С. 79.

⁶ Каменецкая Е.Н. Там же. С. 12.

⁷ Каменецкая Е.Н. Там же. С. 14.

Вернер¹. Проект парка на Воробьевых горах был утверждён на заседании Думы 24 сентября 1904 г.²

В 1905 г. на верхнем участке был устроен сад, на создание парка в нижнем участке не было средств, и решение этой задачи отложили до 1911 г., тогда было выделено 8 560 руб., на «изыскание мер к укреплению оврагов и устранению верховых вод» - 1000 руб. В парке была проложена дорога, устроены аллеи. Намечалось возвести через Москву-реку мост для сообщения города с Воробьевыми горами³.

Мамонтовская дача - местность за Калужской заставой площадью в 26 дес. была приобретена городом в 1910 г. В 1911-1912 гг. здесь проводились работы по благоустройству, стоившие 6 100 руб. Парк простирался по живописному склону и заканчивался правым берегом Москвы-реки. Богатая растительность, вид на город, с которым было устроено трамвайное сообщение, способствовали тому, что парк стал известен у москвичей⁴.

Тогда же был создан и парк на Девичьем поле. Площадь здесь, отводившаяся ранее под народные гулянья, примыкала к зданиям клиник, что создавало неудобства лечебным учреждениям. Городское управление решило упразднить гулянья на Девичьем поле, перенеся их в нижний Воробьевский сад, а на площади Девичьего поля разбить парк⁵. Окончание работ по созданию парка на Девичьем поле было намечено на 1913 г. На проведение работ выделили 40 000 руб.

Работы по благоустройству были проведены на площадях: Театральной, Миусской, площади Старых Триумфальных ворот.

Театральная площадь в 70 - 80-е гг. XIX в. имела непривлекательный вид. На ней изредка проходили парады, её ограждал канат. Весной и осенью она была покрыта лужами, а зимой занесена снегом⁶. В 1908 - 1909 гг. проводились работы по перепланировке площади, а в 1910 г. здесь были разбиты 2 сквера, проложены тротуары, сделан проезд для трамваев и экипажей, отреставрирован фонтан. Стоимость работ составила 34 000 руб. Между зданиями Думы и гостиницы Метрополь был устроен розарий, стоивший 7000 руб.⁷

17 мая 1905 г. в Думе был одобрен проект благоустройства Миусской площади⁸. Однако ввиду недостатка средств работы начались спустя 6 лет.

В 1911-1912 гг. появились скверы на площадях Старых Триумфальных ворот и на Миусской. Стоимость работ составила – на площади Старых Триумфальных ворот – 9000 руб., на Миусской – 8000 руб. Помимо названных парков и скверов в 1911 – 1912 гг. был проложен бульвар по Серпуховскому и Камер-Коллежскому валу, переустроены Цветной бульвар, а также бульвары вдоль Петербургского шоссе. Благоустройство бульваров заключалось в переделке цветников и газонов, проведении водопровода, устройстве электрического освещения, постройке музыкальных площадок.

В работе «Современное хозяйство города Москвы», вышедшей в свет в 1913 г. отмечено: «Застройка городской территории и уничтожение частных насаждений делают заботы городского управления об увеличении количества городских садов своевременными не только с точки зрения красоты города, но и общественной гигиены»⁹.

¹ Вернер И.А. Деятельность Московской городской думы в 1909 – 1912 годах. М. 1912. С. 80.

² ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 2. Д. 2897. Л. 125.

³ Современное хозяйство города Москвы. С. 587.

⁴ Вернер И.А. Деятельность Московской городской думы в 1909 – 1912 годах. М. 1912. С. 80.

⁵ Современное хозяйство города Москвы. С. 588.

⁶ Вернер И.А. Там же. С. 81.

⁷ Современное хозяйство города Москвы. С. 588.

⁸ ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 2. Д. 2905. Л. 86.

⁹ Современное хозяйство города Москвы. С. 589.

Несмотря на недостаток средств, расходы города на садово-парковое хозяйство увеличивались. В 1907 г. было израсходовано 123 000 руб., а в 1912 г. - 260 000 руб.¹ В то же время сады и бульвары давали городу определённую прибыль: от сдачи мест под торговые павильоны, от продажи цветов и растений, от мелочной торговли, от скашивания травы с газонов. К началу XX в. от общественных садов и бульваров в доход города поступало в среднем 21 131 руб. в год².

В «Иллюстрированном путеводителе по Москве», опубликованном в 1911 г. отмечалось, что: «Недостаток в Москве садов в некоторой степени вознаграждён бульварами. Из них лучшими считаются: Нарышкинский бульвар, называемый так же «садом», Тверской бульвар, стягивающий на свои «музыки» почти всю Москву, Пречистенский, Никитский.

Из Московских скверов лучше других: Лубянский сквер у Ильинских ворот, сквер у храма Христа Спасителя, сквер у клиник на Девичьем поле»³.

В 1914 г. деятельность Городского управления по озеленению города активизировалась: для этого было выделено 250 000 руб. и принято решение о заключении специального займа. К 1915 г. были устроены новые скверы как в центре Москвы (Театральный и Воскресенский), так и на её окраинах (Серпуховский, Кудринский, Триумфальный и др.).

По отчёту о деятельности управы за 1915 г., Городское управление имело, не считая Сокольников, в черте города скверов, садов и парков - 36, бульваров с газонами - 26, бульваров без газонов и улиц, обсаженных деревьями - 171. Кроме того, имелись Сокольники, Воробьёвы горы и Мамонтовская дача⁴.

События 1917 г. не позволили Городскому управлению претворить в жизнь всё задуманное в развитии садово-паркового хозяйства. Однако в годы советской власти дело озеленения Москвы было успешно продолжено.

А.В. Руднев

д-р экон. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

СИСТЕМА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ НЕДВИЖИМОСТЬЮ

Своеобразие системы управления государственной и муниципальной недвижимостью заключается в том, что в рыночной экономике соответствующие органы власти играют двойственную роль; с одной стороны, они активно формируют рыночную среду путем издания нормативных актов, обязательных для всех субъектов рынка; с другой - выполняет хозяйственные и социально-экономические функции, выступая на рынке в качестве одного из участников. Выполняя функции собственника недвижимости, органы власти через специально созданные комитеты и департаменты управляют недвижимостью, руководствуясь требованиями, которые диктует общественный характер этой собственности: во-первых, продажа на открытой конкурсной основе недвижимости, представляющей коммерческий интерес; во-вторых, передача государственной и муниципальной недвижимости в управление специализированным коммерческим структурам.

Существует два подхода к определению системы управления - в узком и широком смысле. В первом случае система управления отождествляется с

¹ Вернер И.А. Там же. С. 79.

² Каменецкая Е.Н. Там же. С. 6.

³ Иллюстрированный путеводитель по Москве. М., 1911. С. 93.

⁴ Внешнее благоустройство Москвы. С. 59.

© А.В. Руднев, 2012

управляющей системой. В зависимости от уровня иерархии, сферы деятельности, организационно-правовой формы это может быть местная администрация, совет директоров, совет учредителей или другой орган. Во втором случае система управления рассматривается как совокупность управляющей и управляемой систем с присущими им взаимосвязями.

Системе управления недвижимостью присущи все признаки сложных систем:

- неоднородность (включает большое число элементов);
- эмергентность (свойства отдельных элементов нельзя свести к свойствам системы в целом);
- иерархичность (содержит несколько этапов и способов достижения целей соответствующих уровней, что порождает внутри- и межуровневые конфликты);
- многофункциональность (позволяет реализовать некоторое множество функций на заданной структуре);
- гибкость (позволяет изменять цель функционирования в зависимости от условий функционирования или состояния подсистем);
- адаптивность (изменение цели функционирования при изменении условий);
- надежность (способность реализовывать заданные функции в течение определенного периода с заданными параметрами качества).

Система управления недвижимостью - открытая система, которая характеризуется достаточно частым и интенсивным взаимодействием с внешней средой. Кроме того, это система с обратной связью, так как по определению система государственного управления является выборной и любые решения, принимаемые администрацией, получают политическую окраску. В целом система представляет собой достаточно сложную структуру, поэтому не всегда можно провести ее анализ в целом. В этом случае прибегают к декомпозиции - разделению системы на части - и исследуют отдельно каждую часть, в частности, выделяют объект и субъект управления.

Система управления недвижимостью на региональном уровне представляет собой совокупность согласованных методов и средств целенаправленного воздействия на субъекты процесса управления для достижения заданных целей. Система управления включает несколько подсистем, выделяемых по функциональному или иному признаку – это подсистемы обеспечения: нормативно-правового, организационного, финансового, учетно-аналитического, кадрового и информационного. Способ осуществления управленческой деятельности, воздействия на объекты недвижимости для достижения поставленных целей определяется методами управления.

Создание системы управления недвижимостью на региональном уровне преследует достижение следующих целей:

- формирование необходимой инфраструктуры рынка недвижимости;
- увеличение доходов в региональный бюджет, изменение структуры доходов путем увеличения доли, относящейся к платежам за недвижимость;
- повышение инвестиционной привлекательности территории региона за счет: а) обеспечения гарантий имущественных прав на недвижимость; б) предоставления льгот по платежам за недвижимость на период проектирования и строительства конкретных объектов; в) развития системы ипотечного кредитования; г) упрощения и ускорения процедуры оформления сделок с недвижимостью; д) содействия решению социальных проблем, в том числе жилищной.

Система управления региональной недвижимостью должна функционировать на основе соблюдения ряда основных принципов:

- гибкое сочетание федеральных нормативных требований с возможностями локального правового регулирования;
- последовательность и преемственность в развитии системы управления;

- минимизация бюджетных затрат на построение эффективной системы управления недвижимостью;
- организационное и информационное единство системы управления;
- пообъектное управление недвижимостью, включающее: формирование недвижимого имущества и учет недвижимости; регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней; оценку недвижимости; управление инвестиционными процессами в сфере недвижимости.

Создаваемая система управления недвижимостью в регионе должна обеспечить решение следующих задач:

- полный учет недвижимости, осуществляемый на базе эффективно функционирующего кадастрового и технического учета (инвентаризации) недвижимости;
- государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней;
- оценку недвижимости (в том числе рыночную) для целей налогообложения, страхования, ипотечного кредитования, оценки вкладов при создании хозяйственных обществ и товариществ, определения выкупной цены в договорах купли-продажи и иных возмездных сделках;
- эффективное управление недвижимым имуществом, вовлечение его в полноценный гражданский оборот;
- формирование эффективной системы контроля за использованием и изменением недвижимости;
- подготовку доступной и достоверной, достаточно полной и оперативной информации о недвижимости для граждан и юридических лиц.

Объектом управления является недвижимость, расположенная на территории субъекта РФ или за его пределами, находящаяся в государственной собственности региона. Субъектами управления (в рамках предоставленных им полномочий) являются органы государственной власти субъекта РФ (в лице органа по управлению имуществом совместно с профильными департаментами и управлениями), а также юридические и физические лица.

Наряду с понятием «субъект управления» используется термин «лицо, принимающее решение» - это менеджер или группа менеджеров, которым предоставлено право разработки и окончательного выбора одного из альтернативных вариантов достижения цели. В связи с изменением структуры собственности можно согласиться с утверждением, что одним из отличий менеджера от специалиста является форма полдержания баланса между функциями владения, управления и исполнения работ. Статус собственника предполагает владение - выделение ресурсов, постановку целей, контроль достижения целей, присвоение полезного эффекта от деятельности. Статус менеджера в основе своей имеет распоряжение, т.е. организацию использования ресурсов и управление ими за вознаграждение в процессе достижения целей, обеспечение мотивирующего одновременно и собственников, и менеджеров, и специалистов баланса вознаграждений участников производственного процесса. Статус специалиста предполагает пользование, т.е. использование ресурсов для достижения целей, достижение целей за вознаграждение.

В процессе управления недвижимостью региональные органы власти реализуют общие и конкретные функции управления, в том числе - планирование; организация; маркетинг; мониторинг; аудит; учет; контроль; оценку и т.д.

С точки зрения государственного управления недвижимостью следует отметить, что имущественно-земельными вопросами одновременно занимается большое количество федеральных органов исполнительной власти, строго следящих за соблюдением собственных ведомственных интересов. Современная институциональная структура государственного управления недвижимостью в РФ

характеризуется нечеткостью ведомственных обязанностей, глубокой конфликтностью интересов различных ведомств и широким распределением ответственности за принимаемые решения. Следствием этого является медлительность при принятии ключевых управленческих решений в сфере экономики и политики, требующих многочисленных межведомственных согласований. Борьба различных ведомственных интересов привела к широкому распределению функций, связанных с государственным управлением недвижимостью среди большого количества федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Сложившаяся структура государственного управления недвижимостью и земельными ресурсами не носит определенного характера, что наделяет ее чертами, отрицательно влияющими на развитие отношений в таких фундаментальных вопросах для жизни общества, как земля и иная недвижимость. Очевидно многократное дублирование функций в вопросах выработки имущественно-земельной политики, включая реформирование земельных отношений, формирование объектов недвижимого имущества, регулирование оценки недвижимого имущества, как в целях проведения сделок, так и в целях налогообложения, контроля и оценки земель, охраны земель.

Наиболее слабыми местами государственного управления землей и недвижимостью в стране являются совмещение в одном органе государственной власти публично-правовых и частно-правовых функций. Анализ сложившейся структуры государственного управления недвижимостью позволяет сделать косвенный вывод о неравенстве различных форм собственности в РФ. Это связано с тем, что задачи проведения единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений и распоряжения государственными объектами недвижимости объединены в одном ведомстве.

До тех пор, пока в России организационные структуры управления ведомств не будут приведены в соответствие с принципом равенства всех форм собственности, она будет рассматриваться международными инвесторами как страна с высокой степенью делового риска, а не как страна с рыночной экономикой. Принимая во внимание политическую и экономическую важность решения этой проблемы, необходимо исключить возможность для ведомства, представляющего интересы самого крупного собственника в стране, принимать политические решения в отношении всего земельно-имущественного комплекса в целом. Практически это осуществимо путем наделения этими функциями независимых друг от друга федеральных органов исполнительной власти. При этом статус органа, реализующего верховный суверенитет государства в сфере земельно-имущественных отношений, должен быть выше, чем у органа, выступающего в роли представителя собственника и ответственного за управление государственными землями и иной недвижимостью.

Опираясь на мировой опыт, действующие российское законодательство, можно предложить различные модели организационной структуры управления региональных органов власти, ответственных за реализацию политики в сфере недвижимости в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Функциональное разделение в системе управления недвижимостью, тенденции развития технологического разделения труда и углубления специализации структур управления обуславливают необходимость формирования системы управления по блочному принципу, где каждый блок представляет собой совокупность специализированных производственных и управленческих подразделений, выполняющих в комплексе определенную функцию системы управления недвижимостью. Блочное построение системы управления недвижимостью с использованием программно-целевых

методов и современных информационных технологий обеспечивает повышение роли структур в реализации потребительских, стоимостных и социальных целей управления региональной недвижимостью, углубление специализации подразделений, развитие их интеграционных отношений и вместе с этим повышение эффективности деятельности компании, управляющей недвижимостью. Построение системы управления с учетом вышеизложенных направлений специализации и блочного принципа, обеспечивает усиление ответственности руководителей через более четкое определение зон их контроля, распределение функций и взаимосвязей структур управления.

И.С. Рябоконе
соискат.
(ГУУ, г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей среды осуществляется на основе комплексных мер. Важное место в системе организационно-правовых мер занимает управление природопользованием и охраной окружающей среды. В процессе управления осуществляется предоставление природных объектов в пользование, собственность, устанавливается их целевое использование, осуществляется наблюдение, учет, экологический контроль и экологическая экспертиза и многое другое, что в принципе должно обеспечивать рациональное природопользование и охрану окружающей среды.

В последние годы принят ряд нормативных правовых актов в сфере экологических отношений, определяющих новые подходы к управлению природопользованием и охраной окружающей среды. Между тем каких-либо серьезных обобщений, а тем более научных разработок по данной проблеме нет, что создает определенный разрыв между практикой регулирования и уровнем теоретического исследования в этой области. Одним из таких вопросов, имеющих не только научную, но и практическую значимость, является понятие управления природопользованием и охраной окружающей среды. Анализ законодательства Российской Федерации показывает, что в нем широко используются различные термины и категории, так или иначе выражающие содержание управления в целом и природопользования и охраны окружающей среды, в частности.

Властные полномочия федеральных органов, субъектов федерации, местного самоуправления определяются Конституцией Российской Федерации, нормативными правовыми актами, положениями об органах государства и местного самоуправления, другими нормативными правовыми актами. С нашей точки зрения, полномочия данного конкретного органа, закрепленные в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве, не могут изменяться в последующем нормативными правовыми актами субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Правомерно говорить не только о полномочиях органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и полномочиях граждан, юридических лиц, общественных объединений в управлении природопользованием и охраной окружающей среды. В соответствии со ст. 12-13 закона РФ об охране окружающей природной среды, граждане и юридические лица имеют право создавать общественные объединения по охране окружающей природной среды,

принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, референдумах по охране окружающей природной среды и т.д.

Наряду с категорией «полномочия» в литературе и в законодательстве используют понятие «компетенция». В научной литературе указывается, что государственно-властные полномочия находят выражение в компетенции государственных органов, под которой следует понимать совокупность предметов их ведения и полномочий, которыми они наделены в отношении этих предметов ведения¹. Управление в этой цепочке категорий занимает свое место. Оно представляет собой конкретно выраженную сферу деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления по осуществлению их полномочий. Управление уже рассматривается как важнейший элемент организационно-правового воздействия на рациональное природопользование и охрану окружающей среды, обладающий необходимым механизмом такого воздействия, включающим цели управления, формы, методы и функции управления.

В источниках информации и современном законодательстве Российской Федерации несколько сужают сущность управления природопользованием и охраной окружающей среды. Обходится такая важная сторона управления как обязанности тех же государственных органов, местного самоуправления, граждан и общественных объединений в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Между тем, полномочия органов управления - это не только их права, но и их обязанности в сфере своего действия.

Представляется необходимым установить в Конституции РФ обязанности государства по рациональному использованию природных ресурсов, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности. Это можно сделать путем расширения ст.9 Конституции РФ, включив в нее пункт 3 положения, что на государство возлагается обязанность через полномочия государственных органов, органов местного самоуправления, народную инициативу предупреждать и вести борьбу с загрязнением и его последствиями и вредными формами эрозии; обустраивать территорию по подобию экологически сбалансированных зон; создавать и развивать заповедники, природные парки с целью защиты природы и охраны исторических и культурных ценностей: повышать рациональное использование природных ресурсов, защиту их способности к самообновлению и экологической стабильности.

В содержание управления входит и обеспечение законности и дисциплины. Поскольку субъектами права выступают органы государственного управления, органы местного самоуправления, общественные объединения, то они не только применяют законы и подзаконные акты, но исками издают большое число нормативных правовых актов, которые должны основываться на законе. Иначе говоря, законность есть действующая система правовых законов и основанных на них иных нормативных актов, а также их неуклонное соблюдение и исполнение всеми субъектами права в целях установления прочного правового порядка, обеспечивающего стабильность общественных отношений, охрану прав и свобод². Это непосредственно относится к характеристике управления природопользованием и охраной окружающей среды.

Следует отметить, что в литературе исследуются понятия управления природопользованием и охраной окружающей среды. Государственное управление в сфере экологии - это организующая деятельность компетентных государственных органов по практическому осуществлению целей и задач, связанных с охраной

¹ Козлова Е.И., Кутафий О.Е. Конституционное право России. М.: Юрист. 1995. С. 293.

² Бобылев А.И. Законность и правопорядок: понятие, принципы и их соотношение. В кн.: Проблемы укрепления законности и правопорядка. Сборник научных статей. Оренбург. 2006. С. 4.

окружающей среды¹. Такое определение несколько неполно отражает содержание управления в области экологии. Во-первых, оно сводится лишь к государственному управлению, а во-вторых, связано только с охраной окружающей среды. Вызывает определенное сомнение и замена понятия управления природопользованием и охраной окружающей среды категорией «государственное регулирование экологопользованием и охраной окружающей среды». Здесь также управление связывается только с государственным регулированием и совершенно игнорируется деятельность органов местного самоуправления и общественных объединений. При этом регулирование понимается как функция организованных систем, обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей.

Управление природопользованием и охраной окружающей среды - это деятельность государства по организации рационального использования, воспроизводства природных ресурсов, охраны и защиты окружающей среды, а также по обеспечению режима законности в экологических отношениях. Однако и в первом и во втором определениях приведенных авторов справедливо обращается внимание на то, что управление направлено на практическое осуществление целей и задач, программ в области природопользования и охраны окружающей среды. В процессе управления осуществляются такие цели: а) реализация экологического законодательства; б) рациональное использование природных ресурсов сохранение природных богатств и естественной среды обитания человека; в) предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду и здоровье человека; г) обеспечение экологической безопасности; д) осуществление экологических программ.

Следовательно, управление природопользованием и охраной окружающей среды - это деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и общественных организаций по реализации своих прав и обязанностей в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, обеспечения режима законности в экологических отношениях по практическому осуществлению целей и задач в этой области.

Управление природопользованием и охраной окружающей среды следует рассматривать относительно субъекта и объекта управления. В литературе по экологическому праву субъектами управления признаются лишь государственные органы², что является не полным. Конечно, основными субъектами управления в сфере экологии являются министерство, государственные комитеты, федеральные службы, департаменты, правоохранительные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации. Однако немалую роль играют и органы местного самоуправления, выступающие также субъектами управления природопользованием и охраной окружающей среды. Это опять-таки вытекает из законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления.

В литературе нет однозначного подхода к объекту управления. Одни авторы утверждают, что объект управления - это деятельность людей в сфере экологии. Т.е. деятельность в области природных объектов (земель, недр, лесов, вод, атмосферного воздуха), совокупность возможностей субъектов управления подчинять своей воле других людей, издавать акты, осуществлять организаторскую работу. Данное определение объекта управления слишком аморфно, чтобы делать

¹ Экологическое право России. Учебник под редакцией В.Д. Ермакова и А.Я. Сухарева. М. 2007. С. 180.

² Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М.: Юристъ. 1996. С. 208; Экологическое право России. Учебник под редакцией В.Д. Ермакова, А.Я. Сухарева. М. 2007. С. 180; Маковик Р.С. Экологическое право. Определения, схемы, комментарии. М. 1996. С. 13; Бобылев А.И., Балашенко С.А. Вопросы общей теории экологического права. Минск. 2007. С. 72.

какие-то выводы относительно его содержания. Более определенно по этому поводу высказываются другие авторы, которые отмечают, что объектом управления природопользованием и охраной окружающей среды выступают общественные отношения по совершенствованию природопользования и изменению в сфере охраны окружающей среды.

Рассматривая совокупность общественных отношений по управлению в сфере экологии, следует отметить ее однородность, характерную для института экологического права. *Во-первых*, - это деятельность соответствующих органов: государственных, местного самоуправления, общественных объединений по рациональному природопользованию и охране окружающей среды в отличие от административного права, которое регулирует порядок деятельности лишь государственных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Во-вторых, объектом управления в данном случае выступают отношения, связанные с рациональным природопользованием и охраной окружающей среды, которые включают в себя отношения по управлению собственностью на природные ресурсы и объекты. А также отношения, связанные с управлением по рациональному природопользованию, отношения по управлению охраной окружающей среды, отношения по обеспечению учета, наблюдения, контроля за природопользованием и охраной окружающей среды; отношения по выявлению экологических правонарушений и принятию мер ответственности. *В-третьих*, отношения по управлению в сфере экологии направлены на обеспечение рационального природопользования, охраны окружающей среды и здоровья людей, т.е. на обеспечение экологической безопасности общества.

Таким образом, экологическое управление представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и общественных объединений по реализации своих прав и обязанностей в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, обеспечения режима законности в экологических отношениях по практическому осуществлению целей и задач.

Г.М. Савенко
канд. юрид. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ТЕОРИЯ И АСПЕКТЫ СТРАТЕГИИ

В науке экологического права нет однообразного понимания по вопросу сущности и определения института государственного экологического управления. Так, профессор Бринчук М.М. полагает, что в этот институт публичной власти входит только деятельность государственных органов исполнительно-распорядительной власти¹.

По мнению других ученых государственное экологическое управление охватывается деятельностью абсолютно всех органов государственной власти, даже такими, как судебные органы и органы прокуратуры².

© Г.М. Савенко, 2012

¹ Бринчук М.М. Государственное управление как эколого-правовая категория // Экологическое право, 2006. №1 С. 14.

² Экологическое право: учеб. /под ред. В.Д. Ермакова и А.Я. Сухарева. М.,1997. С. 180.

На взгляд же известного ученого профессора Боголюбова С.А., позиция которого нами разделяется, нет необходимости вдаваться в дискуссию о достоинствах и недостатках вышеназванных подходов, а целесообразно остановиться на рассмотрении государственного экологического управления как деятельности федеральных и региональных государственных органов исполнительной власти, направленной на организацию и проведение мероприятий по охране окружающей среды и обеспечению рационального природопользования¹.

В частности, управление природопользованием предполагает осуществление целого ряда специфических функций, то есть видов деятельности, воздействующих на эколого-экономические отношения. Общими для всех отраслей и звеньев управления природопользованием являются следующие функции:

- нормотворчество и законодательная инициатива в области охраны окружающей среды и природопользования;
- учет природных объектов и ведение природных кадастров;
- осуществление мониторинга окружающей среды;
- экологический контроль, экспертиза и аудит;
- эколого-экономическое прогнозирование и планирование;
- экономическое стимулирование природоохранной деятельности;
- разрешение споров о праве пользования природными ресурсами, применение санкций за нарушение природоохранного законодательства.

В свою очередь, деятельность всех государственных органов в сфере экологии должна быть построена на основе следующих специфических принципов государственного управления²:

- законности управления;
- комплексного (всестороннего) подхода к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды;
- сочетания бассейнового и административно-территориального принципов организации управления природопользованием и охраной окружающей среды;
- разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов.

А правовую основу государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды составляют: Конституция РФ, а также федеральное экологическое законодательство (ФЗ «Об охране окружающей среды», ФЗ «Об экологической экспертизе», Водный, Лесной, Земельные кодексы и др.).

На современном этапе развития Российского государства все большую значимость приобретает экологическая функция. Это подтверждается тем фактом, что впервые на государственном уровне экологическая безопасность стала составной частью национальной безопасности Российской Федерации³.

Таким образом, вопросам природопользования и охраны окружающей среды стало придаваться особое, можно даже сказать приоритетное, государственное значение. И в этой связи необходимо согласиться с мнением профессора Русина С.Н. о том, «...что содержание государственной политики в области охраны окружающей среды во всех основных аспектах: цели, задачи, формы (способы) реализации создаваемых соответствующих органов, структур, порядок их

¹ Экологическое право: учеб./ под ред. С.А. Боголюбова. М.: Проспект, 2009. С. 140.

² Круглов В.В.. Правовая политика в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Журнал «Налоги.Инвестиции.Капитал», 2004, №1. С. 12.

³ См. Указ Президента РФ от 13.05.2009 №537 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

финансирования и контроля необходимо определять с учетом правильного понимания экологической безопасности»¹.

В то же время отсутствие такого понимания приводит к постоянному реформированию структуры органов государственного управления в этой сфере без ясно выраженной цели и четкого плана его проведения, что следует признать и происходит в российской действительности.

Некоторые ученые полагают, что «экологические проблемы в целом обусловлены экстенсивным характером развития экономики страны, отсутствием механизмов учета общественного мнения, подавлением территориальных органов власти как самостоятельных субъектов управления, ведомственным подходом к использованию богатств природы, господством концепции “даровых природных ресурсов”»².

В определенной части соглашаясь с этими выводами, необходимо указать, что в настоящее время в сфере государственного управления, в том числе и экологического, происходит значительное делегирование полномочий федеральных органов власти субъектам федерации, а также расширяется перечень властных полномочий, находящихся в их совместном ведении.

Переходя к основополагающим правовым актам определившим сущность стратегии экологической политики государства, необходимо, в первую очередь, упомянуть Указы Президента РФ: от 4 февраля 1994 г. №236 « О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», а также от 1 апреля 1996 г. №440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». На основе этих стратегических правовых актов в 1997 году разработан «Национальный план действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999-2001 годы».

В последующем, в развитие концепции перехода России на устойчивое развитие, разработана и одобрена Правительством РФ в 2002 году «Экологическая доктрина Российской Федерации», которая явилась основным стратегическим документом, определяющим государственную экологическую политику России на десятилетие и целью которой было провозглашено сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышение качества жизни, улучшение здоровья населения и демографической ситуации, обеспечение экологической безопасности.

Также в Доктрине констатировалось, что к основным факторам деградации природной среды в числе прочих отнесено резкое ослабление управленческих, и прежде всего контрольных, функций государства в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

По этой причине, на наш взгляд, до последнего времени существует большой разрыв между провозглашенными в перечисленных правовых документах целями перехода к устойчивому развитию и реальными действиями публичных институтов власти. В связи с этим, отношение, как политиков, так и ученых (юристов, экологов) к «Экологической доктрине» весьма неоднозначное.

Так, по мнению генерального директора Института прикладной экологии, доктора юридических наук Злотниковой Т.В.: «экологическая доктрина явилась ширмой, прикрывающей отсутствие государственной политики в сфере экологии»³. С

¹ Русин С.Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственной политики // Экологическое право. №5. 2010, С.12-18.

² Касьянов П.В. Экономические и институциональные основы реформирования управления природопользованием для перехода к устойчивому развитию. Автореф. дисс...док...экон. наук. М, 2001.

³ Злотникова Т.В. Природоохрана России. Эколого-правовой и социально-политический взгляд на 20-летие.// Экологическое право № 2, 2010, С. 14.

такой точкой зрения довольно сложно вступать в дискуссию по той причине, что «План действий по реализации Экологической доктрины Российской Федерации на 2003-2005 годы» до настоящего времени не выполнен по основным ключевым позициям.

Несмотря на такую жесткую критику, следует признать, что данный программный документ сыграл определенную роль в развитии государственной экологической политики и в совершенствовании природоохранного законодательства. Однако, с момента принятия «Экологической доктрины» прошло более 8 лет и за это время в стране произошли большие социально-экономические преобразования, направленные на улучшение качества жизни человека за счет модернизации не только промышленного производства, но и сферы государственного экологического управления, а также на все большую «экологизацию» российского законодательства.

Таким образом, назрела насущная необходимость разработки очередных задач в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Новый этап в государственной экологической политике определился в мае 2010 года на заседании Президиума Государственного Совета РФ по вопросу «О совершенствовании системы государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды», на котором Президентом РФ было дано поручение о разработке основ экологической политики на долгосрочную перспективу.

В подготовке этого программного документа приняли участие федеральные органы исполнительной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, научные общественные организации, а основным исполнителем явилось Министерство природных ресурсов и экологии.

30 апреля 2012 года Президент РФ утвердил «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Данный программный документ предусматривает поэтапное осуществление государственной экологической политики с разделением на краткосрочную (2011-2017 годы – мобилизационный этап) и долгосрочную перспективы (2018-2030 годы – этап реализации). При этом, достижение к 2030 году необходимых экологических показателей должно быть увязано с концепцией социально-экономического развития РФ до 2020 года.

В данном проекте обозначены пять ключевых задач:

- повышение экологической эффективности экономики;
- повышение качества жизни;
- сохранение и восстановление природной среды;
- предотвращение опасных климатических явлений и адаптация к глобальному изменению климата;
- обращение и переработка отходов, ликвидация накопленного экологического ущерба.

По каждой из задач формулируются конкретные количественные параметры, которые необходимо достичь к 2030 году¹.

Общественные экологические движения и организации весьма позитивно оценили эти Основы. Так, по мнению главы Всемирного фонда дикой природы (WWF) России И. Честина «... это достаточно революционный документ подобного уровня в отношении экологии у нас в стране и надо на основе этого разрабатывать законодательство»².

В то же время, ряд политиков и ученых высказывают опасения о нецелесообразности столь длительного срока планирования и реализации данного

¹ Сайт Минприроды РФ. URL: <http://www.mnr.gov.ru..>

² Российская газета №99 (5772) от 4 мая 2012, С.16.

программного документа по причине невозможности обеспечить эффективный контроль за его исполнением, и особенно, в период череды состоявшихся и прогнозируемых глобальных экономических кризисов. Наверное, эти опасения имеют под собой определенную почву, если вспомнить о фактическом провале Плана по реализации «Экологической доктрины Российской Федерации»¹.

Однако думается, что подобного вполне можно избежать при наличии твердой политической воли высшего руководства государства, осознания своей ответственности руководителями всех уровней, отвечающих за проведение модернизации экономики на основе инновационного подхода и ее «зеленого» роста, а также при условии широкого экологического просвещения населения и формирования у российских граждан ноосферной личности.

А.С. Сибиряев

канд. полит. наук, доц.

(ГУУ, г. Москва)

ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ

Анализ сложившейся на протяжении последних десяти лет ситуации в России позволяет сделать вывод о том, что политическая элита не обнаруживает готовности переориентировать государство на инновационный путь развития. Свидетельством тому может служить разворачивание «политики стабильности», ориентированной на сохранение завоеванных позиций в системе «власть – общество» (и прежде всего «власть – экономика»), ставка на «динамичный консерватизм», официально объявленный идеологической основой партии «Единая Россия». Однако в российском контексте понятие «стабильность» фактически подразумевает инерционность развития как политической, так и социально-экономической системы. Преодоление такого рода «инерционного консерватизма» и должно, на наш взгляд, составить содержание креативной модернизации, ориентированной на инновационное развитие. Но для этого на всех уровнях социально-политической иерархии, включая политическую элиту, следует признать тот факт, что объективным тормозом инновационных процессов в современной России является ее институционализированная управленческая составляющая, выстроенная по принципу достаточно жесткой и неповоротливой административно-командной вертикали.

Одной из характерных черт сформированной в России императивной системы является ее информационная закрытость, ограничение доступа к управленческой информации для институтов гражданского общества. Институтом развития свободы информации (ИРСИ) был подготовлен аналитический доклад, в котором обозначены основные проблемные зоны в сфере социально-политической коммуникации:

- «непрозрачность процедур отнесения информации к государственной тайне и право ведомств «издавать свои секретные перечни сведений, подлежащих засекречиванию»;
- возможность подзаконными актами ограничивать доступ к информации, относить информацию к законодательно неустановленным категориям «для служебного пользования» или «служебная тайна»;

¹ Злотникова Т.В. Природоохрана России. Эколого-правовой и социально-политический взгляд на 20-летие. // Экологическое право № 2, 2010, С. 14-22

© А.С. Сибиряев, 2012

- отказ в предоставлении информации со ссылкой на «конфиденциальность»;
- отказ органов власти в предоставлении информации о своей деятельности со ссылкой на то, что граждане имеют право только на ту информацию, которая непосредственно затрагивает их права и свободы;
- неопределенность технологических, программных, лингвистических и организационных, включая сроки размещения информации, требований, предъявляемых к официальным сайтам органов власти;
- плохая организация и систематизация информации на официальных сайтах органов власти, что обусловлено, в том числе «сознательным стремлением ограничить возможности понимания и анализа ситуации, действий властей и их последствий»;
- непреднамеренное и преднамеренное искажение информации органами власти и ее предоставление не в полном объеме»¹.

На первый взгляд, может показаться, что именно такая модель государственного управления, в основе которой лежат преимущественно механизмы субординации, способна наиболее эффективно выполнить функцию конструктивной мобилизации общественной жизни во всех ее сферах, включая инновации. Но на практике подобного рода вертикаль обнаруживает свою деструктивную сущность и неспособность стать движущей силой модернизационных процессов.

Выходом из сложившейся ситуации может стать целенаправленное и поступательное развитие механизмов гражданского контроля за деятельностью высших эшелонов власти, без чего невозможно сформировать политическую систему, адекватно реагирующую на вызовы «окружающей среды» как на национальном, так и на глобальном уровнях.

В российском политико-правовом пространстве с 2006 г. действует международно-правовой императив, каковым является статья 13 Конвенции ООН против коррупции. Содержащиеся в ней положения предписывают содействие со стороны государства процессам актуализации институтов гражданского общества: государствам-участникам следует «принимать надлежащие меры ... для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз»².

Среди упомянутых в Конвенции «угроз, создаваемых коррупцией», как указывалось выше, необходимо отметить и угрозу формального или фактического отказа от инновационного типа развития, без которого страна оказывается на пороге кризиса собственной национально-государственной идентичности и автоматически переходит в разряд социально-экономических аутсайдеров в условиях глобального мирового пространства.

Все вышесказанное, на наш взгляд, ставит на повестку дня чрезвычайно важный для современной России вопрос: кто же в сложившихся условиях может претендовать на роль наиболее эффективного и перспективного субъекта инновационного развития, катализатора креативной модернизации?

Кроме того, сфера инновационной деятельности объективно относится к одной из тех, где велика вероятность политических и экономических рисков, что связано, прежде всего, с рискованностью финансовых вложений в непредсказуемо

¹ Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации. Санкт-Петербург, ИПСИ, 2008.

² Конвенция ООН против коррупции. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №A/RES/58/4 от 21 ноября 2003 г.

развивающиеся секторы экономики. Для частных инвесторов, вне зависимости от степени их устойчивости и эффективности, данный объект инвестирования представляется крайне непривлекательным.

Поэтому в очередной раз следует признать, что дальнейшее инновационное развитие России возможно исключительно при наличии четко артикулированной политической воли государства, что автоматически превращает последнее в главного субъекта инновационной, креативной модернизации. Это объективно детерминируется тем политическим и социально-экономическим статусом, который российское государство целенаправленно приобретало на протяжении последних 10 лет.

Именно государство при активной поддержке институтов гражданского общества, на наш взгляд, способно и должно взять на себя функцию «лаборатории», эффективно синтезирующей универсальные рыночные ценности с национальной, ментальной и социо-культурной самобытностью России. На этих концептуальных основаниях, по нашему мнению, и имеет смысл выстраивать дальнейшую государственную инновационную политику, которая, в свою очередь, станет главной движущей силой креативной модернизации всех жизненно важных отраслей общественной жизни современного российского государства.

Проанализировав сложившуюся ситуацию, мы можем сделать следующие выводы:

Государственная инновационная политика нуждается в своем кардинальном реформировании. Прежде всего, на федеральном уровне следует определить единую линию государственной инновационной политики и обеспечить должное финансирование всех мероприятий, направленных на ее совершенствование.

Инновационный тип развития является неотъемлемой составной частью креативной модернизации. Несмотря на то, что в развитии инновационных процессов в современной России большое внимание уделяется функционированию крупных и высокотехнологичных корпораций, главным субъектом инновационной политики по-прежнему остается государство. Именно оно в силу специфики своего статуса, взаимодействуя с гражданским обществом, должно быть носителем «инновационной политической воли», именно оно должно взять на себя функцию главного актора, рискующего на непредсказуемом инновационном поле, именно ему предстоит выстраивать динамичную и эффективную инновационную стратегию креативной модернизации, оказывая при этом помощь иным хозяйствующим и политическим субъектам.

Э.А. Смирнов
д-р. экон. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ТЕОРИЯ МАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Актуальность. Тексты государственных решений разрабатываются в форме законов, указов, постановлений, приказов и других публичных форм. Субъектами этих решений являются лица, наделенные соответствующими конституционными правами. Потребителями являются широкие массы населения, имеющие разную степень восприятия информации, различные приоритеты личных потребностей и интересов. Как правило, текст государственного решения имеет одну версию для

разнородного населения. В этой связи возникает множество неопределенностей, вопросов, претензий при ознакомлении с текстом.

Технология подготовки государственных решений чаще всего представляет адаптацию наиболее показательных прецедентов, имевших место в прошлом, к текущим или будущим событиям. Часто в таких решениях явно проявляется сила власти и воля субъекта. Многие решения не выдерживают проверку временем и их отменяют. Часть решений дает отрицательные результаты.

Многочисленные народные волнения в африканских странах, странах Азии и Европы показывает несовершенство современных технологий разработки и реализации государственных решений. Технология разработки государственных решений должна поддерживаться математическими методами, которые создают обоснованный диапазон для волеизъявления субъекта решения.

Особенности структуры государственных решений. Государственное решение, согласно теории управления, является конкретным решением. Текст каждого конкретного решения в постановляющей части должен включать набор общих решений: технических, управленческих, биологических и решений для третьих лиц.

Общие решения определяются объектом воздействия. Объектами технического решения могут быть тексты предыдущих решений, финансы, статьи закона, недвижимость и другие неодушевленные объекты.

Объектами управленческого решения могут быть непосредственно подчиненные люди и структуры.

Объектами биологического решения могут быть экология, здоровье, питание и другие элементы флоры и фауны.

Объектами решений для 3-х лиц могут быть непосредственно неподчиненные люди и структуры, например, представители других стран, население своей страны, компании и другие структуры и люди.

Для разработки технических решений, входящих в структуру государственных решений, имеется большой арсенал математических методов¹.

Например, для:

- поисковых технических задач используется метод нелинейного программирования,
- задач с распределенными ресурсами – метод линейного программирования,
- управления запасами - теория управления запасами,
- управления очередями – теория массового обслуживания,
- календарного планирования - теория расписания,
- состязательных задач - теория игр и др.

Для разработки управленческих решений и решений для 3-х лиц, входящих в структуру государственных решений, математических методов практически нет или они малоприменимы для разработки воздействий на подчиненных. Технология разработки и реализации таких решений в основном базируется на креативных или социально-психологических методах. Эти методы очень субъективны и плохо воспроизводимы другими субъектами решений.

При разработке биологических решений, входящих в структуру государственных решений, используются в основном общепринятые практические методики и договоренности, например, договор о стратегии устойчивого развития.

По критерию использования математических методов три из четырех типов общих решений являются слабым звеном при подготовке и реализации государственных решений. Наибольший вес из них составляют управленческие и решения для третьих лиц.

¹ Смирнов Э.А. Использование АВМ при решении некоторых задач теории массового обслуживания. Сб.научн.тр. МИЭИ, вып.101, М.: МИЭИ, 1975.

Тенденция формализации. С позиции диалектики развития любой процесс проходит три ступени:

- живое созерцание,
- абстрактное мышление,
- практическое применение.

Первая ступень характеризуется большой практикой разработки государственных решений и реакциями потребителей решений.

Вторая ступень связана с осмыслением имеющейся практики и выработкой математических моделей с заданной точностью отражающих реальные процессы. Эта ступень имеет следующие этапы:

1. Систематизация и формализация наблюдаемых процессов, составление их типологии;
2. Формирование простых методик объяснения, происходящих процессов и их оценки;
3. Разработка прикладных научных основ для анализа и синтеза наблюдаемых процессов (объяснения и прогнозирование);
4. Накопление и обобщение знаний, создание теоретических основ науки (принципы, зависимости, законы и тенденции);
5. Создание методологии исследования данных процессов, разработка технологий.

Третья ступень связана с использованием математических моделей в практической деятельности и корректировкой этих моделей.

Математические методы при подготовке всего набора, составляющих государственное решение могут сформировать единую платформу для обсуждений и принятия обоснованного решения.

Одним из направлений формализации процессов разработки и реализации управленческих решений как части государственного решения является теория массового обслуживания. Эта теория эффективно используется в технических задачах обслуживания очередей.

Для использования этой теории при разработке управленческих решений необходимо представить основные её понятия применительно к социально-психологической среде государства.

Адаптация. В теории массового обслуживания ключевыми параметрами являются: задачи, заявки на обслуживание, очереди, узлы и каналы обслуживания, риски.

Основной задачей теории массового обслуживания является обслуживание (исполнение) некоторого потока заявок (или требований), поступающих на вход узла обслуживания. Заявки поступают в случайные моменты времени. Обслуживание заявок, в общем случае, также длится случайное время.

Узел обслуживания состоит из набора каналов. Очереди на обслуживание могут привести к отказам и ошибкам в обслуживании. Инициатором заявок являются неудовлетворенные потребности и интересы отдельных людей, общества и страны.

Виды заявок: жалобы, просьбы, обращения, требования, предложения, разрешения и др. Например, просьбы к городским властям о проведении митингов или шествий, в частности, митинга в защиту 31 статьи Конституции РФ.

Объем заявок зависит и от самих государственных решений: их актуальности, содержания, формы, механизма доведения до сознания потребителей.

Государственные решения регулируют множество процессов. Примерами процессов этого типа являются:

- обслуживание избирателей на избирательных участках;
- ознакомление граждан через СМИ с государственными решениями;

- доведение до сознания населения основных положений государственных решений;
- создание положительного восприятия государственных решений;
- формирование положительного имиджа страны в мировом сообществе;
- обработка документов в системе государственного управления;
- консультационное обслуживание населения.

Заявки подаются в государственные органы (узел обслуживания), сортируются и передаются в соответствующие подразделения (каналы обслуживания). Эти подразделения формируют конкретные решения для обслуживания заявок. В теории массового обслуживания это самый сложный вариант. Он относится к «многоканальному с неограниченной очередью». Математический аппарат этого варианта довольно сложный и требует значительного объема информации. Для упрощения этого аппарата необходимо перейти к другим вариантам обслуживания заявок: «многоканальной с ограниченной очередью», «многоканальной без очереди» или одноканальной без очереди».

Технология формирования решений должна ориентироваться на сокращение очередей заявок и отказов в обслуживании. Обычный путь формирования такой технологии заключается в увеличении количества подразделений обслуживания, т.е. в увеличении численности персонала государственных структур. Этот процесс в современной государственной деятельности является преобладающим. Более эффективный путь заключается в использовании теории массового обслуживания с целевой функцией сокращения количества заявок и соответственным уменьшением численности аппарата государственного управления (каналов обслуживания).

Приемы управления заявками. Количество заявок на обслуживание зависит от уровня удовлетворения потребностей и интересов конкретного человека, общества и страны в целом. Субъект государственного решения имеет дело с потребителями, имеющими большой диапазон разнообразия по восприятию информации. Этот диапазон зависит от многих аспектов: социально психологических, организационных, экономических, биологических и других. Поэтому восприятие человеком текста государственного решения может быть полным и неполным, точным и ошибочным, глубоким, поверхностным или иллюзорным, быстрым и медленным. Реакция на это решение может удовлетворить человека, и он не будет подавать заявку на обслуживание, либо – не удовлетворить, и он еще раз подаст новую заявку.

Основными приемами сокращения количества заявок на обслуживание в рамках теории массового обслуживания являются:

- включение в постановляющую часть текста государственного решения всего набора общих решений (управленческих, технических, биологических и решений для 3-х лиц);
- увеличение возможностей для человека самостоятельно разрешить часть своих неудовлетворенных потребностей и интересов;
- увеличение возможностей человека совместно с государственными органами разрешить часть своих неудовлетворенных потребностей и интересов.
- ограничить уровень удовлетворения потребностей и интересов человека и общества.

Практические результаты. Рассмотрим исходный текст¹ Указа Президента Удмуртской Республики от 26.10.2012 г. № 198 «Об утверждении предельной численности и структуры управления Территориального фонда обязательного медицинского страхования Удмуртской Республики».

¹ URL: <http://www.udmurt.ru/regulatory/?typeid=352436>.

В соответствии с частью 3 статьи 6 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» постановляю:

1. Утвердить с 1 января 2012 года:

- предельную численность работников Территориального фонда обязательного медицинского страхования Удмуртской Республики в количестве 266,25 единиц;

- прилагаемую структуру управления Территориального фонда обязательного медицинского страхования Удмуртской Республики.

2. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

Президент Удмуртской Республики
г. Ижевск

В рамках теории массового обслуживания это решение является одноканальным с неограниченным количеством заявок. Каналом обслуживания является Президент Удмуртской Республики. Текст государственного решения содержит только техническое решение. Управленческое, биологическое и решение для 3-х лиц не включено. В результате данный Указ активизирует число просьб, обращений, требований, предложений, разрешений и других заявок.

Для уменьшения очереди на обслуживание необходимо увеличить количество каналов обслуживания и уменьшить количество заявок. Для этого можно использовать следующие приемы:

- добавить в постановляющую часть недостающие решения из общего набора для увеличения каналов обслуживания и частичного снижения количества заявок;

- увеличить возможности жителей Удмуртской Республики в области медицинского страхования за счет развития системы негосударственного страхования.

В результате постановляющая часть текста Указа могла бы иметь следующую редакцию:

1. Утвердить с 1 января 2012 года:

- предельную численность работников Территориального фонда обязательного медицинского страхования Удмуртской Республики в количестве 266,25 единиц;

- прилагаемую структуру управления Территориального фонда обязательного медицинского страхования Удмуртской Республики.

2. Территориальному фонду обязательного медицинского страхования Удмуртской Республики организовать качественное обслуживание населения.

3. Совместно с министерствами социальной защиты населения Удмуртской Республики и здравоохранения Удмуртской Республики составить план улучшения качества жизни населения Удмуртской Республики.

4. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

Н.Н. Соколов
канд. социол. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ПРИНЯТИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ЭФФЕКТИВНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

В настоящее время в современных условиях, эре мирового повсеместного внедрения информационных технологий, огромного потока информации вокруг нас и

динамичного образа жизни быстрая и четкая разработка и реализация эффективных управленческих решений становится залогом успешной деятельности и достижения целей, в том числе, и в системе государственной службы. В виду большого количества поступающей и обрабатываемой информации практически на любой позиции в системе управления важным становится быстрый и эффективный отбор информации, распределение ее по категориям, оценка ее достоверности.

Применяя принципы системного подхода, глобальную формулу для надежного и основательного достижения поставленных перед руководителем или организацией целей можно обозначить следующим образом:

1. Ощущение проблемной ситуации, анализ состояния управляемого объекта и примерное определение/оценка вектора развития/изменений
2. Постановка целей или, другими словами, теоретическая разработка управленческого решения с выбором из какого-либо количества вариантов (альтернатив). Может разбиваться также по уровню задач (стратегические, тактические и текущие)
3. Практическое поэтапное планирование достижения этого решения с учетом реальных и потенциальных физических препятствий и проблем.
4. Реализация и конкретные действия по каждому этапу выработанного плана, контроль промежуточных реперных (ключевых) точек с возможной коррекцией плана «по ходу».
5. Оценка и анализ полученного результата, обратная связь, архивирование и занесение в базу данных удачных реализованных решений, будущих намеченных перспектив с целью систематизации ключевых контактов и защиты организации от «персонифицированности» в работе.

При формулировке цели ключевым фактором является правильное и четкое определение критериев успешного достижения цели. Так как большая часть управленческих задач делегируется далее вниз по управленческой пирамиде, точно определенные критерии по выполнению задания будут являться гарантом точного понимания сотрудниками «что делать» и, в конечном счете, успешного выполнения задания.

При проектировании вариантов решения (в зарубежной терминологии «генерации альтернатив») допускается применение любых методов, способствующих быстрому поиску и выработке способов решения поставленной задачи. В целом, общими стандартными методами являются: алгоритмические, активизирующие, экспертные, эвристические, метод сценариев и дерева решений. К классическим можно причислить: метод мозгового штурма, метод конференции идей, метод Дельфи, метод эволюционного моделирования (родитель-потомок), синектические методы - например, метод фокальных объектов, морфологический анализ.

Также в качестве мощного метода возможно применение системы ТРИЗ - теории решения изобретательских задач. ТРИЗ была разработана Г.С. Альтшуллером в 1946 году как технология творчества, основанная на идее о том, что поиск и выработка сильных (оптимальных и супероптимальных) решений можно подчинить объективным закономерностям и этот процесс не будет зависеть от субъективного отношения к нему конкретного человека (т.е. от его интуиции, врожденного таланта, вдохновения и озарения). ТРИЗ имеет задачу ускорить процесс поиска решения, исключив из него элементы случайности: внезапное и непредсказуемое озарение, слепой перебор и отбрасывание вариантов, зависимость от настроения и т. п. Кроме того, целью ТРИЗ является улучшение качества и уровня разрабатываемых решений за счёт снятия психологической инерции и усиления творческого воображения. Сегодня ТРИЗ применяется больше в технических областях, однако перенос основных принципов системы возможен и в

любые другие сферы, в том числе, и государственное управление, принятие решений, политику и т.д.

Таким образом, можно представить следующую оптимальную схему принятия руководителем решений, состоящую из 8-ми этапов (рис.1):

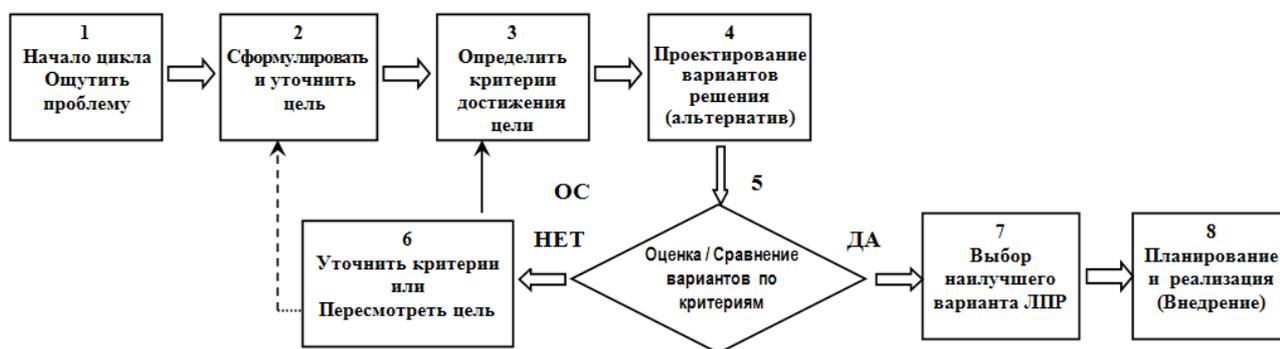


Рис. 1. 8-ми этапная циклическая схема принятия решений

Следует отметить, что данная схема является оптимально-минимальной с точки зрения практического применения. Она воспринимается легко, просто и понятно. При необходимости на практике возможна декомпозиция и детализация каждого блока. В данной схеме применена обратная связь при оценке и сравнении каждого варианта по выработанным критериям достижения цели. И, либо при получении множества вариантов, либо не нахождении никакого решения, возможно уточнение критериев - их ужесточение или смягчение, для уменьшения/увеличения количества вариантов или, даже, пересмотр самой поставленной цели. Однако, конечно, пересмотр цели должен производиться только в крайнем случае. Частые смены поставленных целей могут говорить о неправильном понимании процесса самим руководителем.

После разработки и выработки наилучшего решения руководитель приступает к следующему шагу - практическому поэтапному планированию по достижению этого решения. При планировании опытный руководитель просчитывает и учитывает все реальные и потенциально возможные преграды и препятствия. Для важных задач также можно составлять вариант действий «Б», в случае каких-то форс-мажорных обстоятельств по варианту «А». Для глобальных государственных задач возможно также планирование по реализации решения по 3-м путям: с минимальными суммарными затратами (по разным факторам - времени, финансам, HR-ресурсам и т.д.), с максимальными затратами и третий вариант - реалистичный оптимальный по затратам.

Обобщая, можно представить следующую схему процесса планирования:

8-МИ ЭТАПНАЯ СХЕМА ПЛАНИРОВАНИЯ ПО РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЯ

1. Определение целей

Что именно Вы и Ваша команда планируете достичь? Разработка критериев для оценки прогресса достижения целей. Возможно применение принципа постановки целей SMART, оценки состояния объекта по SWOT-анализу и внешней среды по PEST-анализу.

2. Генерация и оценка идей

Каковы возможные курсы действий? Какой из них после оценки всех вариантов представляется наилучшим путем достижения цели?

3. Определение действий

Что необходимо сделать для реализации выбранного варианта?

4. Установление очередности действий

В каком порядке лучше всего выполнять эти действия? Необходимо выяснить:

- а) какие дела не могут начаться до завершения других
- б) какие действия предпочтительно выполнять параллельно
- в) какие действия могут осуществляться в любое время

5. Определение необходимых ресурсов

Какие ресурсы потребуются для реализации плана?

6. Пересмотр плана

Сработает ли план? Если ответ НЕТ, то следует вернуться к этапу 3, 2 или даже 1. Здесь также возможно создание краткого запасного резервного плана "Б" на случай непредвиденных обстоятельств, если не сработает основной план.

7. Подготовка письменного плана действий и рабочего графика

Кто, что, когда и как должен делать? (Например, представить в виде календарной диаграммы Генри Ганта)

8. Мониторинг и Контроль

Контроль отклонений в заданных промежуточных точках графика выполнения плана. В случае необходимости, дополнительная коррекция плана "по ходу".

При составлении руководителем официального письменного плана действий и рабочего графика наиболее разумно воспользоваться отработанными и проверенными временем инструментами - например, использовать простой, интуитивный и легко понятный интерфейс календарного планирования – диаграмму Генри Ганта, в которой определяются длительности работ и их взаимосвязи. В диаграмме Ганта очень наглядно представляется календарный план-график, в котором слева расположен иерархический перечень всех работ проекта, и справа – календарь с конкретными датами. Также, например, какие-то работы в списке могут выполняться строго последовательно, а какие-то – параллельно друг с другом во времени. Пример ленточной календарной диаграммы Ганта приведен на рисунке 2¹.



Рис. 2. Пример календарной диаграммы Генри Ганта

Составление календарного плана-графика проекта включает в себя несколько аспектов. В первую очередь, необходимо спланировать сроки и длительности работ, определить их последовательность и взаимосвязи, подумать о необходимых ресурсах, учесть стоимость этих работ и ресурсов. В дальнейшем, когда проект

¹ Использован рисунок с сайта 1С: Полиграфия: www.1cpoly.ru/diagrams.

перейдет на стадию исполнения, то есть практической реализации запланированных действий, именно по этому плану-графику будет отслеживаться ход выполнения работ. И, если что-то в проекте пойдет не так, можно, сверив с первоначальным планом проекта, внести соответствующие изменения.

Кроме составления перечня работ, календарное планирование может включать в себя также создание ресурсной модели проекта. Нужно подумать о том, кто будет выполнять те или иные работы или этапы работ, какие люди нам для этого нужны, кто является ответственным за результат работы или этапа. Кроме человеческих ресурсов, в проектах могут потребоваться расходные материалы, техника, а также – использование IT-технологий, систем связи и коммуникаций, транспорта и т.д. Все это – ресурсы для проекта, и все они имеют свою стоимость. Помимо стоимости, ресурсы обладают такими характеристиками, как:

- календарь (например, сотрудники могут работать с 8.30 до 17.30);
- затраты на использование (например, командировочные расходы руководителя проекта);
- максимальная доступность ресурса, измеряемая в процентах (например, руководитель проекта ведет одновременно два проекта, и в каждом из них он может быть занят на половину своего рабочего времени, то есть из максимально доступных 100% - по 50% в каждом проекте).

В специализированных программных продуктах, таких, как Microsoft Project сегодня можно легко и быстро построить диаграмму Ганта, назначить на каждую работу нужные ресурсы, определить сроки и стоимость проекта. На календарном плане-графике наглядно показаны ресурсы и их занятость на той или иной работе.

Поскольку стоимость любого из ресурсов, будь то люди, материалы, IT-технологии или командировочные расходы, можно измерить в денежном выражении, то при планировании работ и назначении на них ресурсов автоматически в программе считается и стоимость тех или иных работ, этапов и в целом проекта. Когда проект переходит в стадию исполнения, руководитель проекта и руководство организации всегда сможет отслеживать ход выполнения, фактически выполненные работы или процент их выполнения, а также фактические затраты по работам, этапам и проекту в целом. Применение программных продуктов дает возможность отслеживать в любое время в оперативном режиме исполнение проекта, вносить изменения при необходимости и принимать быстрые и эффективные управленческие решения.

Диаграмма Ганта позволяет контролировать промежуточные ключевые точки, что позволяет своевременно отслеживать на любом уровне руководства возникающие проблемы и задержки. Также следует иметь в виду, что план это не «застывшая» утвержденная форма - всегда возможно разумное взвешивание, изменение и коррекция плана «по ходу».

Последним этапом, поставленным перед организацией достижения целей, будет оценка и анализ полученного результата, обратная связь для всех руководителей и сотрудников, участвующих в проекте. Если в организации применяется система оценки персонала KPI (Key Performance Indicators), то отмечаются результаты и уровень достижений каждого сотрудника (для последующего учета при расчете зарплаты и премий). В современных организациях также все чаще и чаще применяется архивирование результатов и занесение в базу данных удачных реализованных решений, будущих намеченных перспектив с целью систематизации ключевых контактов и защиты организации от «персонифицированности» в работе.

Таким образом, взаимосвязанное применение всех указанных этапов будет способствовать быстрой и четкой разработке, эффективной и контролируемой

реализации управленческих решений при практическом внедрении на любом уровне управленческой пирамиды в органах ГиМУ.

А.А. Туровский
д-р. экон. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

МЕТОДОЛОГИЯ НАУЧНОГО ПОЗНАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Важнейшей задачей земельных отношений является разработка методологии, связанной с обоснованием общих задач исследования, осмыслением пути, приемов и принципов изучаемого предмета. С ее помощью исследуется процесс познавательной деятельности и делается акцент на путях достижения истинного знания. Ни одна область знаний не может успешно двигаться вперед без исследования ее собственных методологических основ. Без методологии наука земельных отношений перестает быть наукой.

Справедливости ради следует отметить, что в последние три десятилетия заметно возрос интерес к земельным отношениям. Было бы ошибкой полагать, что земельные отношения за этот период не изменились. Однако, изменяясь, земельные отношения сохраняют некое устойчивое ядро своих основных признаков. В современных условиях наиболее наглядно проявляется активизация методологических дискуссий, формирующих ожидание того, что должны появиться принципиально новые идеи и подходы, которые и определяют развитие науки в данной области в XXI веке. В рамках реформирования закладываются основы методологии земельных отношений, возникают новые методологические направления и подходы, отражающие ту или иную научную мысль, которые по мере своего возникновения зачастую не сменяют друг друга, а существуют и развиваются параллельно. При этом исследователи приходят к убеждению о невозможности применения одной единственной, универсальной методологии и методики исследования.

Следует особо отметить, что в земельных отношениях существуют различные направления, которые хотя и разделяют общие базисные принципы, в то же время по-разному расставляют исследовательские акценты в этом вопросе. Анализируя методологическую ситуацию, сложившуюся в исследованиях проблемы земельных отношений, приходится констатировать, что они зачастую ведутся без достаточно полного использования тех возможностей, которые открывает диалектико-материалистическое решение основного вопроса. В самом деле, на уровне разработки данной проблемы самым непосредственным образом сказывается некоторая незавершенность теоретической деятельности по освоению той существенной грани, которая касается преодоления существующих представлений об этой проблеме, которая особо наглядно проявилась в период реформирования земельных отношений в 90-е годы прошлого столетия.

Следует особо подчеркнуть, что на современном этапе возникла объективная необходимость теоретического обоснования методологической основы земельных отношений, конструирования логической схемы их механизма, аргументации основных элементов, интерпретации научной концепции, углубляющей отдельные методологические положения данной проблемы. Иначе говоря, продолжается процесс развития этого понятия, наполнения его различным содержанием, уточнения теоретических и методологических основ, раскрытия сути, которая

является корневым, центральным нервом, движущим мотивом и вектором развития. При этом речь идет о каркасном видении проблемы, осознании методологического инструментария и теоретического фундамента, раскрытии реальных механизмов функционирования земельных отношений. Разработка методологических подходов в области земельных отношений интересна не только с теоретической точки зрения, ее важность определяется практической значимостью - кругом задач (проблем), решаемых с помощью найденных приемов, методик и практических рекомендаций.

Не вдаваясь в подробный комментарий, отметим, что в исследованиях, связанных с изучением методологических основ, на первый план выдвигается тезис о том, что эта наука подлежит осмыслению с помощью инструментов и методов, способствующих осуществлению процесса ее познания. Причем каждый период вырабатывает свои особые представления о том, какие знания в этой области следует считать научно обоснованными и какие методы эффективными. Иными словами, мир науки земельных отношений вбирает в себя «дух эпохи» и служит историко-культурным контекстом эволюции научной мысли. При этом особое внимание уделяется соответствующим установкам и критериям, которыми руководствуются при отборе конкретной тематики исследований в этой области.

Как известно, что с помощью методологии формируется знание в условиях неопределенности. Она оказывает влияние на выбор вопросов, которые признана решать теория, на их иерархию, интерпретацию предлагаемых решений, и охватывает принципы, регулярно применяемые при формулировке и обосновании теорий. Методологический подход направлен на концентрацию внимания на избранном объекте исследования, содержащего в себе главную цель проводимой научной работы. Методологию принято считать как некую совокупность научных принципов, которые обеспечивают исследовательский процесс необходимым набором методов и приемов, посредством которых выясняется сущность рассматриваемого явления или процесса, его движущие силы и вектор развития.

Методологический арсенал земельных отношений предполагает критическую оценку, так как знание типичных ошибок и просчетов предостерегает от их повторения. Использование слабой методологии анализа, выражающейся в неадекватных допущениях и процедурах, во взаимодействии с недостаточно качественными данными, как правило, служат появлением необоснованных исследований и базирующихся на них решений. Все это зависит от того, насколько полно осознается исследователем многогранность и сложность формирования и развития процесса земельных отношений.

В процессе формирования и развития земельных отношений изменились не только методологические подходы, но и также морально - нравственные установки, на которые человек привык опираться в своей практической деятельности. Для того чтобы поменять оценки, необходимо изменить материальные и экономические условия его существования. Именно это оказалось самым трудным в понимании их сущности. Поэтому, какие бы рекомендации и научные методы не предлагались либо не дают положительного результата, либо заранее отвергаются.

Ориентиры методологии научного исследования свидетельствуют о том, что в современной философии выделяется *четыре уровня* методологических исследований - *процедурный, содержательный, междисциплинарный и общенаучный*. Если применять эти уровни к методологическим возможностям земельных отношений, то к первому наиболее низшему уровню (*процедурному*) методологических средств относится совокупность процедур, предписаний и операций, направленных на получение и последующую обработку исходного эмпирического знания об изучаемом объекте. Этот уровень методологических исследований определяет средства наблюдения, экспериментирования, описания, установления количественных и качественных зависимостей и т.п. Что касается

применительно к анализу методологического инструментария концепции земельных отношений, то в настоящее время средства наблюдений, описаний, установления определенных зависимостей в рамках современного мирового рынка товаров и услуг практически полностью сформированы. И можно с полным основанием утверждать, что концепция земельных отношений успешно преодолела первый уровень. В определенной части этот «барьер» преодолен и применительно к отечественным условиям. Об этом свидетельствуют появившиеся в последние годы научные обобщения в этой области знаний и учебная литература по земельным отношениям.

Второй (содержательный) более высокий уровень методологического анализа предполагает исследование содержания отдельных понятий частных научных дисциплин и возникающих при их разработке познавательных ситуаций. Анализ научных средств, применяемых в области концептуальных подходов земельных отношений, позволяет констатировать, что в настоящее время методическое обеспечение и исследования находятся именно на этом уровне методологического анализа, так как им характерна привязка к частносодержательной проблематике. В то же время предпринимаются попытки, связанные с разработкой общеметодологических понятий и теорий, т.е. появляются предпосылки выйти на следующий междисциплинарный, где основой является анализ общей методологической проблематики не только отдельных наук, но и комплекса земельных отношений.

Важно понимать, что методологические подходы в земельных отношениях направлены на исследование различных сценариев. При этом особо важно использование методологического арсенала, необходимого для теоретического осмысления, включающего критическую оценку достигнутого, так как знание типичных ошибок и просчетов предостерегает от их повторения. Это ставит перед исследователями задачу, связанную с проведением достаточно объективного, беспристрастного и в то же время всеобъемлющего рассмотрения и оценки различных методологических направлений, существующих в современной теории земельных отношений.

Методология земельных отношений связана с использованием совокупности методов, при помощи которых вырабатываются научные подходы, включая систему необходимых условий, приемов и механизмов и базируется на учете основополагающих положений. В данной связи особое значение имеет определение исходной методологической основы исследования характера земельных отношений. Методология конкретных форм земельных отношений обусловлена глубокими объективными причинами, обусловленными ускорением темпов изменений среды, вызванных земельными реформами. Исходная методологическая основа в этом вопросе состоит в установлении общей направленности, выявлении закономерностей развития, логической последовательности в характере действия в соответствии с реформенными преобразованиями на том или ином этапе развития общества.

Следует констатировать, что методологический подход в области земельных отношений предполагает последовательное осуществление таких этапов, как теоретическое *обоснование*, *методическое обеспечение* и *практическая реализация*. На каждом этапе формируется определенная модель создаваемой системы: *концептуальная*, *конструктивная* и *операциональная*. На *стадии концептуализации* организуется некая описательная теоретическая модель на основе расплывчатой содержательной идеи. На базе методической разработки осуществляются *стадии формализации*, на основе которых устанавливаются формальные, в том числе количественные взаимоотношения между элементами модели. *Конструктивная* модель строится на основе количественной

интерпретации с использованием источников исходных данных. На стадии *операционализации* или стадии практической разработки устанавливаются способы использования модели.

Непременным атрибутом научного подхода в системе земельных отношений является учет диалектического подхода к исследованию, в основе которых лежит положение, связанное с переходом количественных изменений в качественные, где определяющим являются качественные характеристики, когда на основе количественных изменений делаются выводы о качественных сдвигах в исследуемых явлениях. Научные представления в области земельных отношений развиваются таким образом, что каждая последующая ступень вбирает в себе все предыдущие и содержит их как внутренний момент и как теоретическую базу для дальнейшего исследования.

С переходом от одной ступени исследования к другой ее содержание углубляется и обогащается новыми определениями и подходами. При этом развивающаяся система научного знания в этой области не отбрасывает от себя определений, добытых на предшествующих ступенях анализа, а, опираясь на них, достигает последующих уровней обогащения своего содержания. С ростом уровня общественного внимания к земельным отношениям эта ситуация претерпела существенное изменение. Фактически каждое последующее направление научной мысли наряду с выдвижением, обоснованием и апробацией новых подходов и практик подвергало переоценке и систематизации предшественников.

Д.А. Филимонов
канд. социол. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА ПО СНИЖЕНИЮ ЭТНОЭКСТРЕМИЗМА

В Послании к Федеральному Собранию 2011 года Президент Российской Федерации отметил следующие ключевые моменты государственной национальной политики. «Безусловным приоритетом остаётся и гармонизация межнациональных отношений. В нашей стране живут представители более 180 народов, говорящих на 239 языках и диалектах. Этот многонациональный мир – уникальное преимущество России, мир, в котором больше тысячи лет вместе живут представители самых разных национальностей и конфессий. Наше общество в целом не поддерживает экстремизм и идеологии, которые основаны на ненависти к людям.» Обеспокоенность Президента вызывает и серьёзная напряжённость созданная международной и внутренней миграцией, особенно в крупных городах. Подчас это приводит к межнациональной розни и конфликтам. «Необходимо устранять экономическую основу для массовой внутренней миграции, а также для концентрации внешней миграции в отдельных регионах страны. Должны быть созданы условия для опережающего развития депрессивных густонаселённых территорий». Помимо миграции отмечается необходимость уделять больше внимания «культурному и нравственному воспитанию детей, учить их взаимоуважению и толерантности – по сути, так, как сегодня учат грамматике или истории. Это нужно для того, чтобы сохранить нашу страну. И, разумеется, нужно

последовательно и бескомпромиссно бороться со всеми проявлениями экстремизма, с преступлениями, направленными на разжигание межнациональной розни. Подчеркну, такая работа – это постоянный приоритет.¹

В информационно аналитическом доклад Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека отмечается, что экстремизм и терроризм представляют собой отнюдь не локальную, и не региональную проблему а общероссийское явление. Попытка придать ему «кавказское» - лицо, неизбежно ведет к эскалации экстремизма и террора во всей стране. «Этнизация» этих радикальных форм девиантного поведения - это сознательно расставленная ловушка теми, кто хотел бы подорвать единство народов России, дестабилизировать социально-политическую ситуацию в ней и, в конечном счете, оторвать Кавказ от России»².

Многие исследователи рассматривают экстремизм как сложное, многоплановое явление в котором соединяются:

а) попытки зарубежных центров подорвать стабильность российского общества, нарушить территориальную целостность Российской Федерации.

б) внутренние проблемы нашего развития в сфере политики, экономики, культуры, в области межнациональных и межрелигиозных отношений.

Для многонациональной и полирелигиозной России обострение межнациональных и межрелигиозных отношений представляет особую опасность, оно несет опасность раскола и распада страны. С одной стороны в ряде республик Северного Кавказа наблюдается усиление позиций религиозно- политического экстремизма исламского характера, с другой стороны в краях и областях центральной России популярностью пользуется лозунг: «Россия - для русских!», возрастает «градус» ксенофобии по отношению к мигрантам из ближнего зарубежья, усиливаются позиции ультраправых организаций. В процессе противодействия этим явлениям следует четко определить: какие слои, группы выступают объектом воздействия экстремистских организаций и лидеров; каковы основные лозунги, установки этих организаций; необходимо проанализировать состав, структуру экстремистских группировок, организаций, лидеров, активистов, их последователей, способных спровоцировать массовые беспорядки. Ультраправые экстремистские организации располагают значительным влиянием на «улице», что дает им возможность создать серьезные проблемы в ряде городов и населенных пунктов Российской Федерации.

Сложность и многоплановость проблемы предупреждения экстремизма определяется и тем, что во многом в его основе лежат, наряду с кризисными явлениями социально-экономического, политического, духовно-нравственного и иного свойства, проблемы межнациональных отношений. Поэтому здесь необходимы в большей степени не силовые методы воздействия, а соответствующая правовая и экономическая база, подкрепленная социально-психологическими и идеологическими мерами, направленными на ограничение совокупности негативных условий и предпосылок экстремистских проявлений.³ В частности мусульманские радикалы умело пользуются тем, что в ряде регионов обострились социальные противоречия: низкий жизненный уровень, коррупция, безработица, нехватка жилья, затрудняющее вступление в брак большое приданое, преступность, растущее число людей, не состоящих в браке, упадок моральных

¹ URL: <http://президент.рф/новости/14088>.

² URL: <http://forum-msk.org/material/power/6800658.html>.

³ Нестик Т.А. Современный терроризм: социально-психологический анализ М., 2008.С.67.

ценностей и этических норм.¹ В числе социально-психологических причин, вызывающих интерес людей к нетрадиционным конфессиям (а стало быть, и к экстремистским религиозным группировкам) можно отнести «синдром эмоционального голодания», складывающийся ввиду возрастающих психологических перегрузок, связанных с ускорением темпа жизни и неуверенности в завтрашнем дне.² У традиционных религий, которые глубоко укоренились в быту, культуре и психологии тех или иных народов, нет почвы для доктринальных разногласий, так как каждая из них восходит к собственным источникам вероучения. Иным образом обстоит дело с радикальным исламом, который сознательно противопоставляет себя традиционному исламу.³

Региональные и муниципальные программы по противодействию экстремизму ставят основной задачей противодействие возможным фактам проявления терроризма и экстремизма, укрепление доверия населения к работе органов государственной власти, администраций муниципальных образований, правоохранительным органам, формирование толерантной среды, общероссийской гражданской идентичности и культурного самосознания, принципов соблюдения прав и свобод человека. При решении данной задачи предполагается соблюдение основных принципов: последовательное обеспечение конституционных прав, гарантирующих равенство граждан любой расы и национальности, а также свободу вероисповедания; утверждение общероссийских гражданских и историко-культурных ценностей, поддержание российского патриотизма и многокультурной природы российского государства и российского народа как гражданской нации; последовательное и повсеместное пресечение проповеди нетерпимости и насилия. Особый акцент делается на сферу образования и воспитания.

Е.А. Фокин
студ.
(ГУУ, г. Москва)

К ВОПРОСУ О ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ МОШЕННИЧЕСТВА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЕ ВЕРХОВНОГО СУДА РФ

Постановлением Пленума ВС РФ № 6 от 05.04.2012 в Государственную думу РФ внесен Проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» (далее Проект)⁴. Проектом, в частности, предлагается дополнить Уголовный кодекс РФ следующими статьями:

- 1) 159 Мошенничество в сфере кредитования,
- 2) 159 Мошенничество при получении выплат,
- 3) 159 Мошенничество с платежными картами,

¹ Алиев А.К. Религиозно-политический экстремизм и этноконфессиональная толерантность на Северном Кавказе / А.К. Алиев, З.С. Арухов, К.М. Ханбаев ; Регион. центр. этнополит. исслед. ДНЦ РАН. М.: Наука, 2007. С. 3.

² Копылова О.С. Адаптационные процессы в современных поликонфессиональных обществах // Взаимоотношения религиозных конфессий в многонациональном регионе. Сборник научных трудов. Севастополь: «Вебер», 2001. С. 162.

³ Бабинов Ю.А. Религиозно-конфессиональные отношения в странах СНГ // Взаимоотношения религиозных конфессий в многонациональном регионе. Сборник научных трудов. Севастополь: «Вебер», 2001. С. 137-138.

© Е.А. Фокин, 2012

⁴ Официальный сайт Верховного суда Российской Федерации. URL: http://www.vsrf.ru/Show_pdf.php?id=7871 .

- 4) 159 Мошенничество при осуществлении инвестиционной деятельности,
- 5) 159 Мошенничество в сфере страхования,
- 6) 159 Мошенничество в сфере компьютерной информации.

Кроме того, в статью 159 предлагается внести квалифицирующий признак в виде последствия, заключающегося в «лишении права гражданина на жилое помещение».

Данная инициатива в целом представляется мне спорной и неоднозначной, поэтому считаю необходимым рассмотреть ее предметно.

В пояснительной записке к законопроекту приводятся доводы, обосновывающие необходимость его принятия. В числе прочего, Верховный суд указывает на развитие экономических отношений, модернизацию отдельных отраслей экономики, технологический прогресс, а также на то, что мошенничество в отдельных сферах «причиняет общественным отношениям существенный вред». Представляется, что Верховный суд РФ использует чрезмерно общие и абстрактные категории, которые не могут быть положены в основу законотворческой деятельности. Прежде всего, следует обратить внимание на тот факт, что данная мотивировка, если, разумеется, встать на этот путь, актуальна и для других составов преступлений против собственности – присвоения, растраты, причинения имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием. Однако в эти составы изменения, направленные на дифференциацию, не предлагаются. При этом аналогичная дифференциация иных составов привела бы к коллизии норм, регулирующих смежные и схожие отношения. Односторонний подход, заключающийся в «дроблении» лишь отдельных преступлений без аналогичного подхода по другим близким к ним по своей правовой природе составам преступлений нарушает единообразие и системность норм Уголовного кодекса.

Юридическая техника вносимого законопроекта возвращает нас к временам Русской правды, знавшей кражу («татьбу»), конокрадство, кражу из закрытых помещений, кражу коровы, кражу сельскохозяйственных продуктов и т.д.¹. Названный источник содержал множество норм казуистического характера, регулирующих отдельные более узкие отношения. Точно также и Проект предполагает внесение казуистических норм в Уголовный кодекс, которые в свою очередь предполагают установление ответственности за частные случаи. Применение такого подхода в законотворческой деятельности, как правило, приводит к избыточности уголовно-правового запрета и нагромождению закона мертворожденными нормами, и без того уже ими перегруженного.

Вызывает множество вопросов и разграничение состава мошенничества именно по тем признакам, которые предлагает Верховный суд, то есть по отдельным сферам экономической деятельности. Стоит обратить внимание, что некоторые из них являются смежными и пересекающимися, и совершенно не исключена ситуация, когда содеянное будет затрагивать такие общественные отношения, которые в равной степени можно отнести к различным сферам экономической деятельности, очерченных Проектом. Привлечение к уголовной ответственности в данной ситуации будет чрезмерно затруднительным. В частности, каким образом следует квалифицировать мошенничество, совершенное при получении, к примеру, страховых выплат с использованием к тому же платёжной карты.

Недопонимание вызывают и отдельные формулировки диспозиций предлагаемых норм. В статье 159¹ «Мошенничество в сфере кредитования» данное преступление определяется как «Хищение денежных средств заемщиком путем представления банку или иному кредитору заведомо ложных и (или) недостоверных сведений». Таким образом, данной статьей защищаются интересы только

¹ Русская Правда / Хрестоматия по истории отечественного государства и права. Ю.П. Титов, М., Проспект, 2003.

кредитора. Вместе с тем, стоит обратить внимание, что в кредитных отношениях возможно участие такого субъекта как поручитель. Представляется, что вполне возможна ситуация, когда при совершении мошенничества в сфере кредитования будут нарушены интересы именно и исключительно поручителя.

Множество вопросов относительно субъекта преступления вызывает также состав статьи 159⁵ «Мошенничество в сфере страхования». В страховых правоотношениях, как известно, участвуют страховщик, страхователь, выгодоприобретатель, застрахованное лицо, реже страховой актуарий, перестраховщик и другие. Каждый из них в той или иной мере может совершать общественно опасные деяния, имеющие признаки мошенничества. В этой связи, действия каких именно субъектов страхования здесь подразумеваются и образуют состав специального мошенничества.

Статья 159⁶ предполагает уголовную ответственность за мошенничество в сфере компьютерной информации. Нельзя не согласиться с тем, что мошеннические проявления здесь стремительно набирают силу, тем не менее, разработка соответствующих норм должна начинаться все же с оптимизации или даже скорее правовой ревизии положений главы 28 УК РФ.

Обращает внимание на себя неполнота дефиниций во вносимых нормах. Согласно действующей редакции статьи 159 Уголовного кодекса мошенничество это хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверия. То есть на законодательном уровне закреплено, что мошенничество может совершаться либо посредством хищения, либо посредством приобретения права на чужое имущество. Диспозиции вносимых статей таких дефиниций уже не содержат. Так, законопроектом Верховного суда определяется, что предлагаемые виды мошенничества совершаются теперь уже только путем хищения. Приобретение права на чужое имущество упоминается лишь в статье «Мошенничество в сфере компьютерной информации». Более того, существует опасность, что по инициативе Верховного суда (а она направлена на защиту экономических интересов) часть деяний, обладающих признаками мошенничества, будут декриминализованы. Например, каким образом квалифицировать незаконное приобретение права на получение страховых выплат в будущем.

Следует обратить внимание и на изменения, вносимые в саму статью 159 Уголовного кодекса РФ. Предлагается дополнить состав мошенничества квалифицирующим признаком в виде лишения права гражданина на жилое помещение. Полагаю, что данная формулировка не выдерживает никакой критики. Прежде всего, данная диспозиция изначально предполагает уголовно-правовую защиту лишь граждан, в то время как жилище может принадлежать и юридическому лицу, и иностранному гражданину, и лицу без гражданства и публичному образованию. Более того, данная категория может владеть, пользоваться и распоряжаться иными правами, в том числе на нежилые помещения, уголовно-правовая охрана которых хотя и продолжает обеспечиваться прежней нормой, однако в случае принятия поправки будет осуществляться уже не равным образом, что никак не соотносится с соответствующими положениями Конституции РФ.

На основании вышеизложенного инициативу Верховного суда РФ считаю недостаточно аргументированной, возможно даже поспешной. Придание высказанным инициативам статуса закона может привести к серьёзным трудностям в правоприменительной практике, конкуренции норм, и, как следствие, уходу от ответственности лиц, виновных в совершении теперь уже неоднозначного мошенничества.

К ВОПРОСУ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время в Российской Федерации продолжается сложный период, связанный с реформированием политической, экономической, социальной, культурно-духовной и правовой сфер жизни общества. Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила демократические основы российской государственности, обеспечила общество и власть правовыми механизмами разрешения конфликтов. Однако, несмотря на все положительные стороны проводимых реформ, следует признать, что сегодня российское государство не может полностью справиться с выполнением своей главной конституционной обязанности - обеспечением прав и свобод человека и гражданина.

Конституция Российской Федерации провозглашает в качестве высшей ценности человека, его права и свободы. Вместе с тем, она возлагает на государство, его органы и должностных лиц обязанность по соблюдению и защите неотъемлемых прав личности независимо от пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, политических и других убеждений, общественного положения и иных различий. Тем самым государственная власть признает неприкосновенные и неотчуждаемые права человека как основу демократического развития общества, на которую она не может посягать.

Обеспечение прав человека в Российской Федерации - это не второстепенная факультативная задача преобразований, осуществляемых в обществе, а основная их цель, призванная изменить положение человека, создать ему достойные условия жизни, гарантировать свободу, неприкосновенность личной жизни, активное участие в политическом процессе, социальную защищенность¹. В основе всех проводимых в России преобразований, реформ, провозглашенных лозунгов и целей, выработки экономических программ, политического курса должно лежать, прежде всего, человеческое измерение. Ведь давно известно, что именно человек является мерой всех вещей. И вместе с тем, все процессы реакционны, если рухнет человек². Эти древние истины бесспорны и очевидны на протяжении всего периода существования цивилизации.

Права человека - необходимое условие обеспечения его свободы, достоинства, нормальных условий жизнедеятельности - не имеют прочной психологической и нравственной опоры в общественном сознании граждан страны. В каждом случае неисполнения права, его нарушения осуществляется посягательство и на интересы личности, и на интересы всего общества. В конечном счете, безнаказанность такого рода посягательств дает разрушительный эффект, окончательно подрывая веру в устойчивость государственных и правовых начал общества.

Обеспечение основных прав человека и гражданина немислимо вне правового государства, которое отвечает перед гражданами за обеспечение свободы, неприкосновенности личности и частной жизни, за соблюдение прав и законных интересов каждого. В правовом государстве нет места произволу власти в

© Е.С. Хозикова, 2012

¹ О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в 1996-1997 годах. Доклад Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. М., 1998. С. 5.

² Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 542.

отношении граждан, обеспечена их правовая защита, все органы государства, в том числе высшие, строго подчиняются закону.

Термин «обеспечение» применительно к различного рода правовым предписаниям вообще и к правам и свободам, в частности, можно рассматривать в двух аспектах. Во-первых, применительно к деятельности государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по осуществлению функций, обязанностей с целью создания оптимальных условий для строгой и неуклонной реализации правовых предписаний и правомерного осуществления прав и свобод. Во-вторых, как итог, результат этой деятельности, выражающейся в фактической реализации правовых предписаний¹.

В юридической литературе обеспечение прав и свобод рассматривается как «система их гарантирования, то есть как система общих условий и специальных средств, обеспечивающих их правомерную реализацию»².

Обеспечение направлено, прежде всего, на создание эффективных условий реализации основных прав и свобод человека и гражданина. К обеспечивающим относятся те средства, при помощи которых определяются границы, пределы прав, их конкретизация, процессуальные формы их использования; меры стимулирования и другие³.

Представляется, что для выполнения своей основной функции - обеспечения прав и свобод человека и гражданина - правовое государство должно быть оснащено системой процедур, механизмов, институтов, гарантирующих субъективные права на основе объективного, основанного на праве порядка государственной деятельности.

Под механизмом обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина подразумевается сложная целостная социальная система определенным образом организованных правовых средств и действий с целью создания наиболее благоприятных условий для реализации основных прав и свобод человека и гражданина, органически связанная с внешней средой и подразделяющаяся на составные части (элементы), каждый из которых выполняет свои особые задачи по осуществлению общих функций охраны и защиты основных прав и свобод человека и гражданина⁴.

Сложность и специфичность механизма обеспечения прав и свобод позволяет выделить в его системе две структурных составляющих: статическую и динамическую. Статическую сторону механизма обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина можно охарактеризовать через совокупность следующих элементов:

- 1) конституционно-правовые нормы, составляющие нормативную основу механизма обеспечения;
- 2) система специальных конституционно-правовых средств и институтов (институты гарантий, охраны, защиты и другие);
- 3) различные формы правовой ответственности;
- 4) субъекты механизма обеспечения - государство, его органы (прежде всего, система специальных правоохранительных органов), организации, человек и гражданин;

¹ Толкачев К.Б., Хабибулин А.Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан. Уфа, 1991. С. 60.

² Витрук Н.В., Топорнин Б.Н. и др. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод гражданина // Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С. 195-196.

³ Бутылин В.Н., Сидоров В.Г. Милиция в механизме реализации конституционных прав и свобод граждан. М., 1999. С. 4.

⁴ Савин О.Д. Развитие конституционного института основных прав и свобод человека и гражданина в современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004. С. 111.

5) объект механизма обеспечения - поведение (действия) субъектов: правомерное или противоправное¹.

Динамическая сторона исследуемого механизма, включающая в себя различные формы организационно-правовой деятельности субъектов, может быть представлена следующим образом:

1) правотворческая деятельность, нацеленная на воспроизводство конституционно-правовых норм;

2) конституционные правоотношения, выступающие в качестве главной формы организационно-правовой деятельности, характеризующиеся установлением устойчивой правовой связи между субъектами;

3) правоприменительная деятельность, нацеленная на последовательное и действенное воплощение в жизнь конституционно-правовых норм;

4) контрольно-надзорная деятельность, направленная на восстановление состояния, нарушенного противоправным поведением, и на предотвращение нарушений в будущем².

Решающим фактором, обеспечивающим взаимодействие важнейших структурных элементов механизма обеспечения и позволяющим рассматривать их как единый, системообразующий механизм, является правовая культура и правовое сознание³.

Правовую культуру и правовое сознание субъектов механизма обеспечения следует рассматривать в качестве особого элемента, обеспечивающего четкое взаимодействие статической и динамической сторон. Единство указанных сторон механизма, их взаимосвязь и взаимообусловленность выражает непрерывность процесса функционирования механизма обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина, представляющего собой целостное образование.

Показателем степени общественного и правового сознания населения, демократичности общества, уровня его экономического и политического развития выступают правовые гарантии.

Гарантия - от французского «garantie» - ручательство. Правовые гарантии прав и свобод человека и гражданина содержатся в нормах различных отраслей права. Понятие гарантий базируется на основных принципах, выработанных человечеством: гуманизме, справедливости, законности, целесообразности, равноправии и других. По своей сущности гарантии есть система условий, обеспечивающих удовлетворение интересов человека. Их основной функцией является исполнение обязательств государством и другими субъектами в сфере обеспечения прав личности.

Система правовых гарантий, обеспечивающих права и свободы человека и гражданина, состоит из гарантий материальной, политической, духовной, юридической направленности. И каждая из этих гарантий дает возможность человеку реализовать свои права в различных сферах деятельности. Вместе с тем, установление системы гарантий не обеспечивает автоматического осуществления прав и свобод, их непосредственной реализации.

Таким образом, за последние годы в Российской Федерации был принят целый ряд нормативных правовых актов, усиливающих гарантии соблюдения прав граждан, были ратифицированы основополагающие международные соглашения в области прав человека. Вместе с тем, демократические преобразования и экономические реформы не в полной мере привели к ожидаемым результатам и не в достаточной степени способствовали прогрессу в охране и защите прав и свобод

¹ Там же. С. 114.

² Там же. С. 115.

³ Рудинский Ф.М. Механизм гарантий прав человека в современных условиях // Права человека в условиях становления гражданского общества: Материалы междунар. науч.-практ. конф. Курск, 1997.

человека и гражданина. Об этом можно судить по данным проведенного автором социологического исследования.

В мае 2012 года было осуществлено анкетирование сотрудников МВД по Республике Татарстан и УМВД России по городу Казани, всего 254 сотрудника.

В ходе анализа результатов проведенного социологического исследования были получены статистические данные, свидетельствующие о необходимости дальнейшего совершенствования механизма обеспечения прав человека в Российской Федерации.

Из 254 респондентов 168 сотрудников органов внутренних дел (далее – ОВД), или 66% опрошенных, отметили, что в России механизм обеспечения прав человека функционирует недостаточно эффективно. И только 83 человека (32,5% опрошенных) признали функционирование механизма обеспечения прав человека в России эффективным. Еще 3 сотрудника, или 1,5% опрошенных, затруднились ответить на поставленный вопрос.

При оценке причин неудовлетворительного состояния обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России 38,5% опрошенных, или 98 сотрудников ОВД, отметили в качестве таковой отсутствие единой государственной идеологии. 72 респондента (28% опрошенных) одной из причин признали слабое экономическое развитие страны. Еще 56 сотрудников ОВД (22% опрошенных) в качестве причины неудовлетворительного состояния обеспечения прав человека в России отметили правовой нигилизм населения. Остальные 28 человек затруднились ответить на поставленный вопрос.

В связи с этим, представляется целесообразной разработка государственной концепции обеспечения, укрепления законности в работе органов государства, прежде всего, правоохранительных органов и их должностных лиц. Сама же система прав и свобод должна строиться и осуществляться таким образом, чтобы предупредить возможное ущемление правового статуса личности со стороны отдельных лиц и их групп.

Т.Б. Худояров

асп.

(ГУУ, г. Москва)

НАУЧНОЕ ЗНАНИЕ В СИСТЕМЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

С точки зрения общей методологии для построения научного знания в области земельных отношений необходима фиксация основания, аксиоматическая база и метод данной науки. Буквальное значение слова «наука» - это знание, однако не всякое знание может рассматриваться как научное. Не относится к науке знание, полученное на основе простого наблюдения и практической деятельности, не идущее дальше простого описания фактов и процессов, выявления чисто внешних их сторон. Научное знание в подлинном смысле слова начинается только тогда, когда за совокупностью фактов осознается закономерность - всеобщая и необходимая связь между ними, что позволяет объяснить, почему данное явление протекает так, а не иначе, предсказать дальнейшее его развитие.

Наука - это совокупность знаний, приведенных в систему, где эти факты и законы связаны между собой определенными отношениями и взаимно обуславливают друг друга. Развитие науки идет от простого собирания фактов, через их изучение и раскрытие отдельных закономерностей к связной, логически

стройной научной теории, объясняющей старые, уже известные факты и предсказывающей новые. Правильность научного знания определяется не только его логической непротиворечивостью, доказательностью, но прежде всего обязательной проверкой его на практике - в наблюдении и научном эксперименте. Раскрывая объективные законы явлений, наука выражает их в абстрактных понятиях и схемах, которые должны строго соответствовать действительности».

Одна из целей земельных отношений заключается в накоплении знаний и их трансформации в конкурентные преимущества. Однако важно, чтобы знания развивались независимо от оперативных задач, поскольку это снижает вероятность развития знания лишь как ответной реакции на задачи, которые ставит перед организацией внешняя среда. При этом выделяются следующие категории знаний: «*знать как*» (практическое знание), «*знать почему*» (теоретическое знание) и «*знать что*» (стратегическое знание). Знание может быть специфическим и типичным. Специфическое знание является наиболее вероятным источником конкурентного преимущества и основой отличительных способностей. Эрк К. описывает основополагающие признаки организационного знания:

1. Знание - это способность организации на основе внутренних и внешних наблюдений постоянно *распознавать* явления во всех областях своей деятельности.

2. Знание - это состояние постоянной бдительности организации, внимательного, чуткого отношения к самым «незначительным» признакам перемен и сигналам «раннего предупреждения».

3. Знание является творцом языка. Новые опыт и идеи зачастую не могут быть с достаточной точностью выражены и коммуницированы с помощью общепринятых символов и понятий. В таком случае необходимо найти свой собственный язык и формы выражения специфического для нее знания. Общий язык - результат трудного и длительного процесса.

4. Знание означает способность организации упреждать события, «формировать будущее». Динамика знания должна быть направлена на развитие способности организации к видению будущего. С позиции знания компетенция как точка пересечения задачи или ситуации со способностями человека (организации) является не стабильным преимуществом, а динамичным событием, то есть продуктом взаимодействия вызова, ответственности, творчества и самого процесса решения проблемы. В этом смысле компетенция не может быть создана только путем обучения. Она формируется и оказывается плодотворной лишь в благоприятных условиях. Создание таких условий и является важной задачей управления знаниями.

Наука всегда имеет дело с некоторым сложившимся предметом изучения. Есть некоторый объект изучения, который зафиксирован в каком-то эмпирическом материале. Это происходит в результате применения имеющихся процедур. Если имеем просто описание проявлений объекта, то это еще не наука. Для того чтобы сложилась наука, должен быть выделен некоторый идеальный предмет. Это значит, что наряду с собственно эмпирическим знанием строится модель объекта, и все описание строится в соответствии с этой моделью, а результаты относятся затем непосредственно к эмпирическому материалу. Наличие двух таких «каналов» и есть характерный момент собственно научного анализа. Хотя описания получаются на моделях, а модели отнесены к эмпирическому материалу, очень часто начинаем употреблять эти описания непосредственно по отношению к объекту и эмпирическому материалу.

Модель всегда расходится с эмпирическим материалом и многого в нем не объясняет, поэтому возникает вопрос относительности истинности этих описаний, поскольку практически их очень часто нельзя проверить. Из всего сказанного

становится очевидным, что предметом называется область объектов и эмпирического материала, замещенных определенной моделью. Когда эмпирический материал выступает сквозь призму этой модели и когда модель выступает как модель именно этого эмпирического материала, тогда становится возможным развертывание теоретических систем, которое происходит на уровне описания. Теоретические системы строятся по-разному, но характерно, что здесь должны быть особые знания - связки типа: «если будут такие-то и такие-то свойства, то затем будет то-то и то-то». Существуют разные формы построения теоретических описаний: *аксиоматические, генетические и другие*¹.

Научное знание имеет и другие отличительные признаки - критерии, которым должно удовлетворять знание о земельных отношениях, чтобы быть научным знанием. Научный характер проявляется в том, что исследования в этой области связаны с открытием нового, предвидением научных результатов и расширением горизонта исследований посредством углубленного анализа причинно – следственных и функциональных связей. Смысл сказанного заключается в том, что научный подход, исключает использование слабой методологии анализа, выражающейся в не адекватных допущениях и процедурах, во взаимодействии с недостаточно качественными данными, так как служит появлением необоснованных исследований и базирующихся решений. Сложность научного подхода определяется не только тем, что внешних условий, влияющих на протекание земельных отношений значительное множество, которые противоречивы по своей природе, но и тем, что их значение проявляется лишь в целостной совокупности, переплетаясь и образуя самые неожиданные комбинации.

Методология земельных отношений состоит из составляющих ее областей знаний: методология, технология и методика земельных отношений; общенаучные знания (общие знания в области системной организации) и бытовые знания (совокупность знаний о явлениях окружающего мира). Иерархия областей знаний охватывает от самых общих знаний, получаемых в виде жизненного опыта, до узкоспециализированных знаний о земельных отношениях, которые являются предметом исследования. При этом изучение земельных отношений взаимосвязано с исследованиями в области других наук. Т. е. в земельных отношениях нашли широкое применение результаты исследований различных наук, которые развиваются под влиянием земельных отношений.

Методологической посылкой при формировании концептуальной основы является обоснование роли земельных отношений в системе общенаучного понятия. Это связано с тем, что практически невозможно обособить приемы и методы какой-либо науки, как присущие исключительно ей, поскольку наблюдается взаимопроникновение научных инструментариев различных наук. Для преодоления чисто дисциплинарного подхода используется так называемый *междисциплинарный метод на интеграционной основе*.

В настоящее время в научных исследованиях класс общенаучных понятий получил широкое распространение, где раскрывается их объективная основа, которая состоит в единстве материального мира, принципиальной общности основных свойств материи и законов. Данное положение способствует усилению процесса исследований из одной области в другую, а также взаимопроникновению научных методов и преодоления чисто дисциплинарного подхода, который грозит превратить единую науку в совокупность обособленных и изолированных узких областей исследования. В этих условиях ученые перестают видеть место и значение своей работы в познании единого и целостного мира.

¹ Щедровицкий Г.П. Оргуправленческое мышление: идеология, методология, технология. Из архива ГЛХ Щедровицкого. Т.4. М.: Путь, 2000. С. 282.

Интеграция научного знания в системе земельных отношений осуществляется в различных формах, начиная от применения понятий, теорий и методов одной науки в другой и кончая системным методом. В целях обогащения теории стратегического управления важно не только обосновать специфические особенности, но и выявить общие закономерности в целях *интеграции* знаний в научном познании. Дело в том, что между общественными, естественными и точными (техническими) науками существует тесное взаимодействие, не смотря на частные, специфические их приемы и способы исследования, в которых общий подход к познанию, метод исследования остается, в сущности, тем же самым. Этот тезис позволяет отойти от технократических подходов и «самоизоляции» естественнонаучного сознания. Влияние различных наук является необходимой предпосылкой творческого развития теории и методологии земельных отношений, способствует эффективному и рациональному использованию материальных, финансовых и других ресурсов.

Исходя из этого тезиса, вполне правомерно в земельных отношениях использование: экономики, права, политики и др. В связи с этим все яснее становится, что в этой области нельзя опираться на результаты только какой - то одной науки, так как возникает необходимость исследования различных наук. Это дает основание предположить, что данная наука в скором времени поднимется на более высокий уровень, так как наиболее приближено к практической деятельности, поэтому призвано реализовать достижения других наук. Поэтому уровень развития земельных отношений зависит, *во-первых*, от уровня достижений других наук, и, *во-вторых*, от требований практики. Имеется и обратная связь: земельные отношения могут ускорить появление новых методов и инструментов исследования.

Г.Д. Черемин

асп.

(МосГУ, г. Москва)

ГРАЖДАНСКОЕ НЕПОВИНОВЕНИЕ КАК ФОРМА ПРОТЕСТА ПАССАЖИРА НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ СООБЩЕНИИ

Сегодня железнодорожный транспорт находится на новом этапе реформирования. Одним из самых обсуждаемых сегодня вопросов является пригородный пассажирский комплекс. В настоящее время сложившаяся в результате реформирования система взаимоотношений федерального центра, регионов и пригородных пассажирских компаний (как дочерних обществ ОАО «Российские железные дороги») далека от совершенства и, как показывает практика, не устраивает участников перевозочного процесса.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» закреплена обязанность субъектов Российской Федерации организовывать транспортное обслуживание населения железнодорожным транспортом, однако субъекты, ссылаясь или на отсутствие денег или на непрозрачность расходов пригородных пассажирских компаний (ППК), зачастую денежные средства не выделяют. Раскрываемой ППК информации по требованию Федеральной службы по тарифам Российской Федерации в соответствии с законодательством о субъектах естественных монополий не всегда хватает для принятия положительного решения региональными законодательным

собраниями о выделении соответствующих субсидий. Именно этот конфликт организаторов перевозочного процесса приводит к многочисленным неудобствам конечных потребителей — пассажиров. В отсутствие согласованных решений пассажирские перевозки повсеместно сокращаются¹.

Напомним, что понятие естественной монополии стало формироваться только с середины XIX в. Одними из первых его сформулировали Джон Стюарт Милль и Жюль Дююи, указав на возможность существования монополий, необходимых для общества, и связав, таким образом, их функционирование с созданием общественного блага. Управление данной сферой неразрывно связано с ролью государства и понятием государственной политики.

В монографии Л.В. Терехнева говорится: «Содержание понятия «государственная политика» можно охарактеризовать как организаторскую и регулятивную деятельность государственных структур в основных сферах общественной жизни (экономической, социальной, духовной, правовой, военной и др.) внутри страны и на международной арене»². В монографии А.В. Крутова сказано: «Государственная политика — это целенаправленные действия специализированных органов по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества или его отдельных сфер. Она включает в себя основные принципы, нормы и деятельность по выполнению государственных функций, осуществлению власти»³.

В середине этого лета возникла из ряда вон выходящая ситуация. 15 июня 2012 г. на вокзал города Чебоксары был подан пригородный поезд «Чебоксары – Канаш» с одним-единственным вагоном. Возмущенные пассажиры на полчаса перекрыли железнодорожные пути, до тех пор, пока не были поданы автобусы, которые развезли тех, кто не поместился в поезд. На пресс-конференции по вопросу произошедших волнений выяснилось, что случай подачи одного вагона не первый⁴.

Ранее, 1 октября 2011 года, в Самарской области создалась подобная же ситуация. На станции «Пятилетка» потенциальные пассажиры так же блокировали пути из-за отсутствия возможности ехать на том поезде, на который они купили билеты. Для разрешения вопросов был вызван ОМОН и МЧС, сотрудники которых деликатно подошли к решению сложившегося положения, и был подан дополнительный поезд⁵. Причина возникновения данной ситуации заключалась в несвоевременном доведении до пассажиров информации о переходе с летнего расписания на зимнее.

Произошедшие события являются вопиющими, особенно на железнодорожном транспорте, считающимся одним из самых надежных видов транспорта. Не раз отмечалось, что железнодорожная отрасль в силу ряда причин является системообразующей для российского государства. Учитывая высокую значимость железнодорожных пассажирских перевозок, представляется необходимым проанализировать причины произошедших явлений и возможности повторения подобных ситуаций.

Пассажиры — это социальная группа, которая имеет территориальную стратификацию. В указанной социальной группе можно выделить следующие подгруппы: студенты, школьники, пенсионеры, «некреативный класс» и дачники. Как правило, эти подгруппы имеют невысокие доходы и даже незначительное

1 Электрички от Самары до Тольятти отменили URL: <http://kuban.kp.ru/daily/25686/891411>.

2 Терехнев Л.В. Государственная транспортная политика: теория, методология, правовое регулирование. М.: ВИНТИ РАН, 2012. С. 117.

3 Крутов А.В. Государственная политика и управление: Курс лекций. М.: Изд-во МНЭПУ, 2011. С. 17.

4 Бунт дачников в Чебоксарах. В руководстве перевозчика нет единого мнения? URL: <http://pegnum.pf/news/fd-volga/chuvashia/1543660.html>.

5 Самарские дачники и грибки взяли электричку на абордаж URL: <http://www.kp.ru.daily/25763/2748629>.

повышение тарифов сказывается на их благосостоянии. Данная социальная группа находится в состоянии маятниковой миграции, а значит, серьезное сокращение поездов означает вынужденность перейти на другие, более дорогие виды транспорта. Автор ранее отмечал увеличение социальной напряженности среди данной социальной группы¹. Произошедшие случаи с уверенностью можно назвать спонтанной артикуляцией групповых интересов. Не имея иной возможности проинформировать власти и железнодорожников о сложном положении, люди в конфликтной форме потребовали выполнения своих конституционных прав.

Отметим, что блокирование путей для железнодорожной отрасли — один из самых распространенных методов «рельсовой войны». Среди методов гражданского неповиновения блокирование транспортных путей считается одним из действенных способов ненасильственного сопротивления действующей власти. Однако обратим внимание, что в отмеченных ситуациях социальные волнения не были запланированной акцией, а возникли спонтанно. Но в то же время важный политический аспект отмечен заместителем главного редактора журнала «Русский репортер» Д.В. Соколовым-Митричем: «Вырождение пригородных электричек аукнется тем, что миллионы граждан России совершат очень много нехороших поступков, за которые государству придется, так или иначе, расплачиваться. ...Отцы и матери будут позже возвращаться домой, забудут про воспитание детей, в результате окрепнет и без того неслабое криминальное сообщество. А те, кого окончательно отрежут от больших городов, просто станут безработными, перестанут платить налоги и пойдут клянчить пособия в собес. И это уже не говоря о политических издержках. Электрички, набитые битком злыми людьми, — очень хорошее средство распространения оппозиционных настроений среди «некреативного класса», который пока худо-бедно голосует за стабильность»².

Данные случаи — далеко не новые. Два года назад во время аварии на шахте Распадская в Междуреченске для разгона бастующих шахтеров был вызван ОМОН. Шахтеры протестовали против плохих условий труда и перекрыли железнодорожные пути³. Подобные же действия произошли совсем недавно и в соседнем государстве — в декабре 2011 года на железнодорожной станции Шетпе в Мангистауской области (на западе Казахстана)⁴. Участники акций протеста в городе Жанаозен перекрыли железнодорожные пути. Затем последовали столкновения с сотрудниками полиции. Силами правоохранительных органов Казахстана бунт нефтяников был подавлен. Однако, добывающие компании понесли убытки.

Итак, если рассмотреть, к примеру, региональный бюджет Республики Чувашия, то мы увидим следующие числа. Законом Чувашской республики «О республиканском бюджете Чувашской республики на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», принятым Государственным Советом Чувашской Республики от 22 ноября 2011 года, предусматриваются следующие объемы субсидирования. На компенсацию потерь в доходах организациям железнодорожного транспорта, осуществляющим перевозку пассажиров в пригородном сообщении в общей сложности в 2012 году было запланировано 14 845,7 тыс. руб. На плановый период 2013 и 2014 годов предусмотрено и того меньше — по 14 395,3 тыс. руб.

В случае с Самарской областью — иная ситуация. Данную область отмечал как ответственную в отношении субсидий Президент ОАО «Российские железные

1 Г.Д. Черемин Проведение социальной политики государства в области пригородных пассажирских перевозок (на примере железнодорожного транспорта) // Экономические стратегии. 2012. № 5. С. 100.

2 Дмитрий Соколов-Митрич: Ж.Д. Пупкин. URL: <http://vz.ru/columns/2012/6/17/584128.html>.

3 ОМОН разогнал митинг шахтеров в Кузбассе. URL: <http://www.dw.de/омон-разогнал-митинг-шахтеров-в-кузбассе/a-5576316-1>.

4 Новые массовые беспорядки произошли в Казахстане, есть жертвы. URL: <http://vz.ru/news/2011/12/18/547803.html>.

дороги» В.И. Якунин в своем блоге: «Подчеркну, не все регионы одинаковы: есть ответственные субъекты – например, республики Башкортостан, Хакасия, Хабаровский край, Омская, Оренбургская, Рязанская, Самарская, Свердловская области и другие. Они полностью компенсируют такие расходы, им действительно есть дело до пассажиров, и за это им большое спасибо и наше уважение»¹.

Таким образом, можно предположить, что при сохранении запланированных объемов субсидирования и методов управления пригородными перевозками состояние пассажирского комплекса не изменится. В перспективе это может привести к повторениям случаев волнений среди пассажиров. Сегодня хроническая неразрешимость ситуации уже привела к судебным разбирательствам между субъектами РФ и ОАО «Российские железные дороги».

Ряд исследователей считают, что решением проблемы может стать принятие законов, регламентирующих действия участников перевозочного процесса². По нашему мнению, вне зависимости от принимаемых законов необходимо инвестирование в пригородный комплекс. А это означает, что даже если нормативные правовые акты будут приняты и не потребуют доработки, то состояние электричек и уровень комфорта останутся прежними.

Таким образом, существующая ныне система взаимоотношений федерального центра, регионов и пригородных пассажирских компаний не обеспечивает выполнения основных задач государственной политики.

Автор продолжает быть убежден, что ситуацию может исправить ряд следующих мер:

1) Финансовая прозрачность пригородных пассажирских компаний. Этого можно достичь путем публикации подробной информации в открытых источниках, в частности, на официальных сайтах пригородных пассажирских компаний и путем распространения листовок на станциях в целях информирования конечного потребителя о том, как расходуются денежные средства.

2) Пересмотр региональных бюджетов в части объемов финансирования пассажирского транспорта. До тех пор, пока данная статья расходов не будет пересмотрена объемы финансирования не изменятся вне зависимости от принятия новых законов.

3) Повышение ответственности руководителей субъектов Российской Федерации, особенно в случае возникновения гражданских волнений, описанных выше.

4) Увеличение инвестиций в пригородный комплекс. На сегодняшний день состояние подвижного состава оставляет желать лучшего. Необходимо не только закупить новый подвижной состав, отвечающий современным требованиям к комфорту пассажира, но и повысить качество управления всем пригородным комплексом, включая и вокзальное хозяйство.

И.Г. Чистобородов

адъюнкт

(Академия управления МВД России, г. Москва)

ВЗГЛЯД НА ВОСТОК

1 В.И. Якунин «Пассажирский бунт» в Чувашии. URL: <http://v-yakunin.livejournal.com/55387.html>

2 Ю.З. Саакян Пассажирский бунт – неизбежный и беспощадный. URL: http://slon.ru/economics/passazhirskiy_bunt_neizbezhnyy_i_besposhchadnyy-821388.xhtml.

© И.Г. Чистобородов, 2012

На протяжении последних десятилетий Россия делала неоднократные попытки, направленные на тесную интеграцию с Европейским союзом и Соединенными штатами Америки. Однако наши западные коллеги не торопились принимать нас в качестве равных и взаимно выгодных партнеров, каждый раз находя причины для отказа от сотрудничества. Напрасные попытки сближения с Западом заставляют задуматься об их целесообразности. А время не ждет, современные условия экономического развития требуют незамедлительного объединения усилий нескольких государств. Все эти обстоятельства заставляют Россию искать партнеров среди бывших советских республик, обратить внимание на восток, который мене амбициозен и готов к конструктивному сотрудничеству.

Именно эти соображения стали предпосылкой для воскрешения идеи объединения Евразийских стран. Кроме того, годы, проведенные в экономической и политической изоляции доказали необходимость объединения. Важно отметить, что идея создания Евразийского Союза не нова, о ней писал ещё в 20-х — 30-х гг. XX-го века известный идеолог евразийства Г.В. Вернадский. Ему это представлялось как планомерный переход от Советского Союза в Евразийский Союз, путем смены коммунистической идеологии на евразийскую.

Сложившаяся обстановка заставила обратиться к этой идеи заново и она получила широкое распространение. Наиболее известным её сторонником стал президент Казахстана Нурсултан Назарбаев. Он один из первых предложил использовать преимущества, оставленные нам в наследство от Советского Союза. Близость культурных, языковых ну и наконец родственных связей с нашими партнерами на Евразийском пространстве может сыграть положительную роль и принести ощутимые плоды в виде экономического роста. Подобная близость позволяет с легкостью восстановить утраченные связи, и наладить тесное взаимовыгодное сотрудничество в экономической, геополитической и военной сферах.

Сегодня Евразийский союз представляется как конфедерация союзных государств с единым политическим, экономическим, военным, таможенным, гуманитарным, культурным пространством. Его построение осуществляется на основе нескольких отраслевых интеграционных структур СНГ – ЕврАзЭС, ЕЭП, ОДКБ, ТС. Хотелось бы отметить, что целью союза является создание условий для стабильного и эффективного развития экономик государств-участников и повышения уровня жизни населения. Пробиваются и еще более амбициозные цели на пути совершенствования интеграционных процессов. Это создание наднациональных структур – например Евразийского парламента, Совета глав республик, и другие.

Важно подчеркнуть, что все эти процессы объединения и интеграции неизбежны, так как нынешняя Российская Федерация – это неестественным образом обрезанный кусок той Российской империи, того Советского Союза, той Большой России которую мы помним и любим. Поэтому давно пора прекратить стучаться в закрытую дверь запада, и начать строить свой политес.

Сегодня мы с уверенностью можем сказать, что Россия обратила свой взор на «Большой восток». Не только на близкие нам страны постсоветского пространства, но и на Дальний восток. Совсем недавно во Владивостоке на острове Русский состоялся саммит Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Там были предприняты попытки привлечь новых экономических партнеров. Дело в том, что Приморский край есть ключ будущему развитию России. Он должен развиваться как международный центр в области экономики, образования, науки и культуры. С помощью дальневосточных портов Россия сможет осуществлять торговлю со всеми странами тихоокеанского побережья.

Строительство судостроительных верфей и крупных портов Владивостока послужит основанием для создания тихоокеанского торгового центра России.

Построенные суда смогут осуществлять транспортировку нефти, газа и других полезных ископаемых которые у нас имеются. Развитие портов, железных дорог и других логистических систем позволит осуществлять крупномасштабные торговые обороты.

Сейчас продвигается план сокращения времени доставки контейнеров с Дальнего Востока до границы ЕС с более чем 10 до 7 дней. Осуществляются попытки организации крупномасштабного грузопотока. Рассматривается вопрос о выделении средств на реконструкцию Байкало-Амурской магистрали (БАМ). Таким образом, выстраивается торговый путь, который позволяет транспортировать товары из стран тихоокеанского бассейна вглубь Евразийского материка, страны Европы и Азии.

Все это напоминает великий путь из «Варяг в Греки», который в древности соединял Балтийское и Черное моря. Он существовал еще во времена викингов, которые, пользуясь водным путем, проникали вглубь России. Этот путь позволил наладить крупную по тем временам торговлю. Обогастил жителей Киева и других славянских городов.

Безусловная выгодность современного проекта неоспорима, так как тихий океан крупнейший в мире. Его площадь составляет больше, чем все суши вместе взятые и занимает одну треть поверхности земли. Из истории человечества известны эпоха Средиземноморья, эпоха Атлантики, а сейчас наступает эпоха Тихого океана. Для таких утверждений есть существенные основания, так как мы видим высокие темпы роста Сингапура, Южной Кореи, Тайваня и Гонконга. Стремятся в лидеры Таиланд, Малайзия и Филиппины Вьетнам. Важную роль в жизни региона играет Австралия. Регион обладает обнадёживающими перспективами в деле экономической интеграции и становится одним из основных мировых экономических центров. Считаю, что мы недожны, упустить этот шанс, который позволит нам активно участвовать в экономике стран Евразийского континента.

Е.А. Шала
асп.
(ГУУ, г. Москва)

РОЛЬ ВИРТУАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Виртуальная организация представляет собой временную или постоянную совокупность географически разобщенных индивидов, групп, организационных единиц или же целостных организаций, функционирование производственного процесса у которых проходит при обязательном участии информационных технологий, включая электронные средства связи¹.

Виртуальная организация – абстрактный объект, объединяющий пользователей, учреждения и ресурсы (если они есть) в единый административный домен для совместного использования вычислительных ресурсов².

Информационные технологии способствуют переходу органов государственного управления на более качественный уровень работы с населением.

© Е.А. Шала, 2012

¹ Сердюк В.А. Сетевые и виртуальные организации: состояние, перспективы развития / В.А. Сердюк, В.А. Сердюк // Менеджмент в России и за рубежом, 2002. №5. С. 32-37.

² I. Foster, C. Kesselman and S. Tuecke, The Anatomy of the Grid, International Journal of High performance Computing Applications, 15, 3 (2001).

Использование информационных технологий в системе государственного управления существенно экономит время на решение различных проблем, способствует динамичному развитию государства, что помогает двигаться вперед.

Говоря об использовании информационных технологий в государственном управлении необходимо рассмотреть понятие «электронное правительство», под которым понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти. Ее главная особенность — широкое применение информационно-коммуникационных технологий, благодаря которым электронное правительство обеспечивает качественно новый уровень оказания услуг гражданам и организациям¹.

Электронное правительство — система электронного документооборота государственного управления, основанная на автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны и служащая цели существенного повышения эффективности государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества. Создание электронного правительства предполагает построение общегосударственной распределенной системы общественного управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки².

Актуальность вопроса внедрения электронного правительства сегодня трудно переоценить — удешевление технологий и тотальное проникновение Интернета вызвали устойчивый рост потребления информационных технологий в обществе. Это побуждает граждан требовать комфортных и удобных форм взаимодействия с государством, потребления публичных государственных данных, выражения гражданской позиции, участия в законотворческих процессах. Такими формами взаимодействия становятся Интернет-порталы и мобильные устройства.

Благодаря внедрению электронного правительства повышаются эффективность государственного управления, прозрачность деятельности государства и активность вовлечения граждан в деятельность государства. При этом существенно снижаются государственные расходы.

Процесс внедрения электронного правительства состоит из пяти этапов:

1. Информационно-справочный: размещение информации о государственных услугах и функциях в сводном реестре государственных и муниципальных услуг и на едином портале государственных и муниципальных услуг.
2. Размещение форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственных услуг, на едином портале государственных и муниципальных услуг — граждане и организации получают возможность самостоятельно распечатать необходимую форму.
3. Обеспечение доступа к формам заявлений и иным документам для их заполнения и подачи в электронном виде.
4. Предоставление возможности отслеживания хода предоставления услуги.
5. Предоставление результатов оказания государственных услуг в электронном виде, если это возможно и допускается законодательством.

Опыт ведущих стран мира свидетельствует о том, что оказание государственных услуг в электронном виде предоставляет неоспоримые преимущества, как для граждан, так и для государства. С внедрением информационных технологий в сферу государственных услуг снижаются затраты времени на сбор документов, упрощаются административные процедуры, сокращаются административные расходы, повышается уровень доступности и качество предоставляемых услуг, растет уровень лояльности граждан [3].

¹ URL: <http://www.microsoft.com/rus/government/electronic>.

² Юралов А.В. Электронное правительство: формирование и перспективы. URL: <http://www.kaidev.ru>.

Административное управление современного города основывается на широком использовании распространенных общепользовательских и специализированных программных продуктов. Информатизация этого вида деятельности должна обеспечивать:

- работу должностных лиц с нормативно-справочной информацией;
- ведение учета и отчетности технических, материальных, финансовых и других ресурсов;
- осуществление планирования и контроля выполнения планов;
- применение в процессе деятельности должностных лиц расчетных задач и моделирования ситуаций;
- осуществление проектирования и макетирования документации;
- статистическую обработку данных;
- ведение служебной переписки;
- оформление нормативно-распорядительной и финансовой документации.

Распределение по функциональным подсистемам определяет основу структуры информационной системы города, так как информация в них легко структурируется по предметному признаку, обеспечивая необходимую унификацию для автоматизации процессов сбора, обработки, хранения, накопления в банках данных и использования информации в пределах подсистемы. В интересах совместно решаемых задач между подсистемами осуществляется автоматизированный обмен информацией, что обеспечивает функционирование системы в целом.

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

Е.М. Шульман

соискат.

(РАНХиГС, г. Москва)

ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ: ГРАНИ ПОНЯТИЯ

Что такое законотворческая эффективность? По каким критериям можно оценивать законотворческий процесс? Что такое, в более широком смысле, эффективный парламент, и может ли парламент быть эффективным? Данный термин (точнее, ассоциированный с этой тематикой набор терминов) весьма неоднозначен: в правовой и политологической литературе говорится как об эффективности законодательства, так и об эффективности законотворчества, законотворческого процесса и эффективности парламента/парламентской работы в целом¹.

© Е.М. Шульман, 2012

¹ См., например Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы Международного семинара, 16—17 декабря 2002 года, г. Рязань. М.: Издание Государственной Думы, 2003; Зенин И.А. Проблемы общей теории эффективности гражданского законодательства. М., 2003; Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993; Шувалов И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современно политико-правовой теории управления обществом // Журнал российского права. 2005. № 4.

Не углубляясь в теоретические положения, стоящие за термином «эффективность закона», как он понимается в правовой науке, отметим, что в российском и европейском (американском) применении и понимании этого термина имеются определённые различия. Процитируем мнение профессора В.Б. Исакова: «В российской традиции слово «эффективность» понимается более широко, примерно так, как в Европе понимают оценку законов. В европейской традиции эффективность — один из элементов оценки. В российской научной традиции, наоборот, понятие «эффективность» используется как наиболее широкая категория, которая охватывает разные аспекты эффективности»¹.

Действительно, те англоязычные исследования, в которых анализируется эффективность того или иного принятого законодательства, обычно исходят из вполне логичного предположения, что эффективное законодательство есть то, которое приводит к принятию закона, решающего поставленную в нем социальную или экономическую проблему. Например, исследование эффективности законодательства против вождения в пьяном виде или ужесточения мер ответственности за нарушение правил техники безопасности будет измеряться сравнением частоты случаев аварий с участием пьяных водителей или несчастных случаев на производстве до принятия закона и после вступления его в действие².

Особенно популярны такие исследования эффективности в области уголовного законодательства, а также любого рода запретительных мер - что вполне понятно. Достаточно легко проследить, как сказывается, например, запрет абортов на рождаемость или увеличение сроков тюремного заключения за то или иное преступление на числе преступлений. Однако не все законодательство носит линейный запретительный характер. Сложнее проследить эффект (и, следовательно, эффективность) комплексного законодательства, такого, как Трудовой или Гражданский кодекс, или закон о валютном регулировании и валютном контроле.

Попытку связать эффективность законодательства с его влиянием на состояние общественных отношений в целом мы видим в тех критериях, которые используются Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (Отдел мониторинга законодательства), и применяются также Советом Федерации при оценке результативности своей деятельности: «Под эффективностью действия законодательного акта следует понимать степень соответствия уровня конфликтности регулируемых им отношений оптимальному уровню конфликтности в той или сфере общественной жизни. Такое определение поддается эмпирической верификации, то есть понимаемая таким образом эффективность нормы может быть выявлена и измерена в процессе эмпирического социологического исследования»³. Как видим, указанный подход рассчитывает в качестве своего методологического базиса на социологические исследования, отдавая должное той комплексности влияния закона на общество, которое и делает сомнительной возможность любого линейного расчета эффективности законодательства.

Если брать критерии эффективности собственной работы, используемые, например, Государственной Думой, то станет видно, что в качестве достижений в

¹ Исаков В.Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона / Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы Международного семинара, 16—17 декабря 2002 года, г. Рязань. М.: Издание Государственной Думы, 2003.

² См.: например, Paul E. Sands. How Effective Is Safety Legislation? *Journal of Law and Economics* Vol. 11, No. 1 (Apr., 1968).

³ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга. М.: Совет Федерации, 2008. С. 528.

организации законотворческого процесса указывается количество принятых законопроектов (при этом особое внимание обращается на правительственные и президентские инициативы); скорость рассмотрения законопроектов; избавление законопроектной базы от устаревших и «зависших» проектов путем их отклонения; снижение количества законов, отвергнутых Советом Федерации и/или Президентом РФ; рост процента выполнения программы законопроектной деятельности на сессию, особенно в части первоочередных законопроектов, которые, в свою очередь, чаще всего бывают инициированы Президентом и Правительством РФ¹.

Такого рода подход может показаться несколько механистичным – иными словами, Государственная Дума оценивает свою работу, исходя из того, насколько быстро она выполняет поручения исполнительной власти и реализует собственные плановые документы. С другой стороны, этот метод оценки, при всей его упрощенности, позволяет адекватно оценить не столько уровень эффективности парламента (если понимать этот термин во всей его смысловой глубине), сколько уровень работоспособности парламентского администрирования – рациональность планирования, налаженность документооборота, уровень фракционной, комитетской и общей депутатской дисциплины.

Применительно к исполнительной власти, по принципу разделения властей не имеющей непосредственных законодательных полномочий, такой подход выглядит еще более логичным – эффективность правительственного законотворчества состоит в способности провести свой проект через парламент. В западной политологии встречается довольно много работ, посвященных сравнительной эффективности (понимаемой в этом смысле) правительств при парламентской и президентской политических системах, опирающихся на устойчивое большинство и на широкие парламентские коалиции.

По этой логике, российская исполнительная власть последние десять лет является сверхэффективной законодательно – практически все ее законодательные предложения находят одобрение в парламенте. Согласно данным АСОЗД, из 589 внесенных Правительством РФ за все время работы Государственной Думы (до 2012 г.) законопроектов (включая ратификации международных договоров) было по различным причинам снято с рассмотрения – в том числе в связи с отзывом самим инициатором и отклонением Президентом РФ – 34 законопроекта, а отклонено палатой 14².

Суммируя вышеперечисленное, со своей стороны скажем, что, если такого рода подход – назовем его прагматическим – находится на одном краю спектра научных мнений, то на другом мы видим концепцию, согласно которой эффективность парламента состоит не столько в исполнении им своих законодательных функций, сколько в его способности сдерживать и контролировать исполнительную власть и влиять на проводимую ей политику – в том числе и законотворческими методами³.

Насколько вообще применим термин «эффективность» к деятельности органа государственной власти, не производящей никакого осязаемого продукта, и

¹ См.: например, Информационно-аналитический бюллетень 2000 – 2003 гг. Государственная Дума третьего созыва (итоговый)/Издание Государственной Думы, 2003; и дальнейшие годы (<http://iam.duma.gov.ru/node/1>); см. также отчеты первого вице-спикера Государственной Думы, ответственного за составление и выполнение программы законопроектной работы (<http://www.cir.ru/duma/servlet/is4.wwwmain?FormName=ShowResult&QueryID=3794246&rand=7913>).

² URL: <http://asozd.duma.gov.ru/addwork/stat.nsf/ViewFed/C90387C97C097E92C32579300080CD9E?OpenDocument>.

³ См., например, Remington, Thomas F. The Russian Federal Assembly, 1994-2004, *Journal of Legislative Studies*. 13:1, 2007.

задействующего в своей работе ресурсы, не поддающиеся математическому исчислению? На самом общем уровне можно сказать, что привнесение в политический дискурс понятий, заимствованных из сферы производства и бизнеса, при всей их внешней выразительности и привлекательной простоте, является, тем не менее, признаком линейного мышления, упрощающего те сложные явления, с которыми имеет дело политика.

Заметим, что, рассматривая вопрос парламентской эффективности во всей его полноте и сложности, следует учитывать следующие два обстоятельства: законотворческий процесс не ограничивается рамками парламента; и функции парламента не сводятся к обеспечению законотворческого процесса.

Применительно непосредственно к законотворчеству, достаточно очевидно, что принятие большого числа новых законов с большой скоростью само по себе не является общественным благом. Более того, общественный интерес скорее состоит в поддержке, насколько это совместимо с меняющимися потребностями социума, правовой стабильности. Сама законодательная реформа приносит элемент нестабильности в деятельность правоохранительной и судебной системы и подвергает риску безопасность экономических субъектов и граждан, от которых требуется следить за непредсказуемо меняющейся правовой средой.

Таким образом, говоря об успешности или эффективности законотворческого процесса в тех или иных условиях, мы будем иметь в виду следующее: **насколько парламент, как центральный элемент законотворческого механизма, имел возможность осуществлять свою деятельность максимально свободно, с минимальным количеством внешних и внутренних ограничений, с доступом к таким внешним ресурсам, как независимая экспертиза, внимание медиа, общественное мнение.** Перечисленные факторы – независимость, свобода от излишних политических и регламентных ограничений, участие внешних экспертов, транспарентность – представляются нам ключевыми для достижения успешного законодательного результата.

В определенной степени будет справедливым сказать, что продукт, производимый парламентом – это не новые законы как таковые, а гражданский мир. Представительный орган власти является той площадкой, где различные политические силы и группы влияния могут согласовывать свои интересы цивилизованным ненасильственным образом. Эта функция парламента с общегосударственной точки зрения едва ли не важнее собственно производства законодательных новаций. Вспомним высказывание философа и социолога Карла Маннгейма: «Парламенты отнюдь не являются сообществами для проведения теоретических дискуссий. Ибо за каждой «теорией» стоят коллективные силы, воля, власть и интересы которых социально обусловлены, вследствие чего парламентская дискуссия отнюдь не носит теоретический характер, а является вполне реальной дискуссией»¹.

И.А. Яценко
асп.
(ГУУ, г. Москва)

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТАБИЛЬНОСТИ

¹ Манхейм К. Идеология и утопия // Диагноз нашего времени. М., 1994.
© И.А. Яценко, 2012

Политическая **стабильность** - устойчивое состояние общества, позволяющее эффективно функционировать и развиваться в условиях внешних и внутренних воздействий, сохраняя при этом свою структуру и способность контролировать процесс общественных перемен¹.

Эффективность политического управления – показатель, обязательным условием возрастания которого является одновременное наличие политического развития и стабильности. Таким образом, кумулятивный эффект дискретного развития не должен выливаться в нарушение равновесия и выброс из существующей системы координат.

Волны демократизации и образовавшиеся псевдоструктуры квази-гражданского общества породили моду на наличие особого «собственного мнения» у граждан с притязанием на широкое развитое политическое сознание в обществе, преимущественно характеризующееся неприятием любых действий государственных структур. Вместе с тем, обоснования стойкой гражданской позиции так же как и четких требований и предложений со стороны оппозиционеров действующей власти, симпатизирующих им, а также приверженцев протестных форм политического участия не следует, а любые вопросы порождают в обществе дополнительное напряжение и агрессию. Вопрос идейности в России заходит в тупик. Начало XXI века знаменуется акциями для акций, протестами ради протеста, т.е. действиями без конкретных целей, уже самоценными.

Важнейшим условием политической стабильности и эффективности политической системы является процесс институционализации. Под институционализацией В. Ачкасов и Б. Грызлов понимают «процесс образования, развития и усвоения индивидами и различными социальными общностями необходимых норм и ролей, ценностей и эталонов политического поведения, способов контроля за их поведением, а также результат процесса, в рамках которого политическое действие начинает регулироваться и приобретать стабильные черты политической структуры»². В каждом обществе возникает специфическая конфигурация государственных и негосударственных политических институтов, которая носит название «институциональный дизайн».

М. Ориу выделял два типа институтов: корпоративные (государство, профсоюзы, торговые общества, ассоциации, церковь) и вещные (правовые нормы).

Попытка перехода к новым институтам в различных странах зачастую сопровождается периодом нестабильности, характеризующимся институциональным кризисом, суть которого заключается в том, что старые институты уже не работают, а новые еще не работают. В таких условиях насильственные действия власти становятся опасным прецедентом для изменения институционального дизайна в пользу силовых структур. Как отмечает Егор Гайдар в книге «Гибель империи. Уроки для современной России», независимо от того, каким образом сформировался авторитарный режим, роль насилия в его устройстве высока. До тех пор, пока руководство государства, силовые структуры, общество убеждены, что для сохранения власти, подавления оппозиции, правители могут применять силу по отношению к собственному народу, авторитарная власть способна поддерживать политическую стабильность»³.

Утверждение и развитие новых политических институтов проходит три основные фазы. Первая фаза – формирование и становление данного института, вторая фаза – его легитимизация, укоренение в обществе и общественном сознании, адаптация к традициям и нормам и третья – рост его эффективности.

¹ Василик М.А. Политология. Учебник Гриф МО РФ М: Гардарики, 2009. 588 с.

² Ачкасов В.А., Грызлов Б.В. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе: Учеб. пособие. СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2006. 264 с.

³ Гайдар Е. Гибель империи. Уроки для современной России. М.: РОССПЭН, 2006. 440 с.

Вторая фаза, как правило, является наиболее продолжительной и может сопровождаться откатами к авторитаризму, за которыми следуют новые попытки утверждения демократических институтов в обновленном виде. Как показывает опыт демократического строительства, ключевой проблемой, от решения которой зависит эффективность политических институтов, является придание этим институтам социальной направленности в интересах широких слоев населения. В тех странах, где удавалось сочетать демократических институты с сильной социальной политикой, эти институты обретали необходимую легитимность и устойчивость.

Решение теоретических и практических задач управления политическими процессами приходится осуществлять в условиях «конфронтационной культуры», затрудняющей переход от состояния непримиримости интересов к их частичному или полному согласованию через компромисс или консенсус.

Говоря о трудностях переноса институциональных перегрузок профессиональными политиками и рядовыми гражданами, имеется в виду такая качественная специфика политической организации, которая связана с характером и способом проявления в ней фундаментальных свойств человеческой природы, когда все человеческое предстает в своем предельном выражении, резком контрасте, парадоксальности, в большом масштабе пространства и жестком ритме времени.

Маятниковый тип развития политической системы России нашел вновь свое выражение в возврате в 2012 году к системе выборов глав субъектов и избранию в порядке представления от одномандатных округов депутатов Государственной Думы Российской Федерации шестого созыва.

Индивидам свойственно стремление к негативу, некий модифицированный фрейдовский «Танатос». В периоды перемен люди склонны верить в гибельность, приближение скорого конца, теории всеобщего заговора, тайны, которыми владеют единицы. Коллективное мышление на психологическом уровне обуславливает предрасположенность и изначальную заданность некоего внешнего врага, постоянно разрушающего незыблемые истины «правильного» уклада и порядка жизни. Под воздействием таких факторов общество, естественно, дистанцируется от власти, воспринимая ее как когорту «злых профессоров», сознательно ведущих существующий уклад к краху.

Недостаток институционализации политического процесса в стране компенсируется личным началом. Этим можно объяснить и низкий кредит недоверия населения, о чем свидетельствуют последние опросы, к органам государственной власти, при одновременной симпатии к определенным должностным лицам, зачастую главам этих органов, ментальной вере в отдельные личности.

В настоящее время наблюдается феномен ухода общества от государства. Низкая гражданская активность сочетается с всеобщим недовольством. «Общественное тело» в данном случае не является источником суверенитета. Вопрос уже не в том группы ли, индивиды или все общество (коллективистские модели демократии) реально представляют интересы. Уверенность в невозможности повлиять на политически значимые решения подкрепляется огромной правовой неграмотностью.

Новые демократические политические институты не могут стать достаточно эффективными, поскольку не пользуются необходимой поддержкой со стороны массовых и элитных групп общества, а получить поддержку и легитимность эти институты не могут, поскольку в глазах большинства населения не являются эффективными, способными помочь в решении возникающих перед обществом проблем»¹.

¹ Баранов Н.А. Институционализация в России: особенности национальной модели // ПОЛИТЭКС, № 2, 2011. URL: <http://www.politex.info/content/view/122/30>.

Таким образом, социальная неэффективность государства есть следствие упрощенности, примитивности самоорганизации российского общества.

Также следует отметить, что экономические и политические неудачи 1990-х гг. дискредитировали демократические, либеральные и рыночные ценности в глазах большинства россиян. Отсутствие массовой сознательной поддержки демократических институтов, их неразвитость и низкая эффективность, неограниченные возможности манипуляции общественным мнением, низкий уровень политической культуры населения и коллективная некомпетентность профессиональной когорты порождают волны массовых недовольств, прибегание к крайним формам волеизъявления, групповые идеи виктимизации простого населения (тех, кто статусно не причастен к органам государственной власти), что кратно обогащает существующие научные результаты в области теорий депривации.

Часто при дефиниции современной власти и политической системы упоминается понятие «маневрирования». Пресловутый «эффект ножниц» препятствует осмыслению реальных происходящих процессов. Построение нового организма на месте старой разрушенной системы, разрушение остатков и совмещение неразрушенных элементов с модернизированными не могут осуществляться сразу.

Индустриализация и расширяющийся капитализм оказывал психологическое давление на индивидов, обуславливал атомизацию. И люди в прошлом нашли успокоение в эсхатологических и заимствованных из религий хилястических идеях о светлом будущем в виде коммунизма. Времена больших кризисов - плодородная почва для политических утопий¹.

Процесс демократизации, охвативший Европу со второй половины XVI века, вызвал к жизни множество явлений, среди которых важнейшими являются создание организаций и институтов, по выражению Ж. Бешлера, «придавших форму современному миру». Возникшие демократические институты рассматриваются с разных позиций. Так, позиция универсализма предполагает для всех стран, желающих вступить на путь демократического развития, единые институты и практики. Позиция историзма свидетельствует о единичных исторических явлениях, пригодных, например, только для Европы, но не универсальных для других стран. Третья позиция исходит из следующей гипотезы: современные политические институты приспособлены к современной эпохе и могут рассматриваться в качестве универсальных только в рамках современности. Но функционируют эти институты с учетом национально-исторических особенностей. Новая же эпоха принесет с собой новые институты, приспособленные к новой исторической ситуации².

Под политическими институтами в современное время понимается совокупность учреждений, организаций с определенной структурой и субординацией, воспроизводимой с течением времени совокупностью норм и правил, упорядочивающих политические отношения как между организациями, так и между людьми. Таким образом, политические институты представляют собой «триединую целостность — организацию, нормы, отношения»³.

В условиях демократии нет противоречий между формальными и неформальными институтами.

Общественные объединения, не формулирующие четких требований, не предлагающие каких-либо даже примитивных мер решения общественных проблем

¹ Яценко И.А. «К вопросу о демократизации и развитии гражданского общества» // Вестник университета. Вып. 22, ГУУ. М., 2010, С. 88-94

² Баранов Н.А. Институционализация в России: особенности национальной модели // ПОЛИТЭКС, № 2, 2011. URL: <http://www.politex.info/content/view/122/30>.

³ Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2000. 559 с.

и использующих исключительно протестные формы самовыражения в настоящее время - «клише» гражданского общества в России.

СОДЕРЖАНИЕ

Организаторы конференции	3
Информационные партнеры конференции	3
Алешникова В.И. Реинжиниринг системы управления городом	4
Асеев А.Д. Перспективы развития российской школы административно-государственного управления	6
Байнова М.С. Развитие взглядов на местное самоуправление в России...	9
Богатырев С.В. Политические элиты Российской Федерации и Украины, как субъекты модернизации: сравнительный анализ.....	12
Бронников И.А. Взаимодействие государства и гражданского общества в начале XXI века: субъективный взгляд	14
Глазунов И.А. О кластерном подходе в энергетической политике и энергоменеджменте	17
Глазунова Н.И. Что есть политического в государственном управлении? (методологический подход к изучению и модернизации системы государственного управления)	19
Данилина Л.С. Управление качеством деятельности Таможенных органов ФТС России	23
Дронов О.М. Интернет-портал как инструмент улучшения делового климата в регионе	30
Дудник П.Н. Великие реформы Александра II, реформы Петра I, сравнение причин, планов и последствий	31
Знаменский Д.Ю. К вопросу о месте государственной политики в системе факторов развития научного потенциала ВУЗа	34
Ибраимов А.А. Современные тенденции политических процессов в сферах глобального позиционирования и стратегического экономического сотрудничества России и Украины	39
Иванов В.К. Государственная политика в сфере средств массовой информации	42
Казбан Е.П. Поиск смыслов в современной России	49
Кашаф Ш.Р. Апелляции к политическим концептам «государство», «власть», «общество» в дискурсивных практиках российских мусульман	52
Кирхан Д.В., Юдин И.В. К вопросу о государственном управлении землями железнодорожного транспорта	55
Кожемякина К.Н. Формы интернет-участия молодежи в социально-политических процессах в современной России	58
Колобкова В.А. Стандартизация в обеспечении качества таможенных услуг в рамках европейского таможенного союза	62
Коновалова О.В, Рубцова А.С. Критерии оценки обоснованного риска предпринимательской деятельности в РФ	65
Косюк П.И. Институциональное обеспечение деятельности малых гостиничных предприятий	69
Кравец М.А. Диагностика коммуникационной сети системы управления городом	71
Кулагин А.С. Государственно-правовое регулирование иммиграции в Российской Федерации: опыт, проблемы и перспективы	73
Кучинов А.М. Особенности представлений о власти и демократии в исламе: исторические истоки и современность	76
Ларцев А.А. Анализ нормативно-правового регулирования закупок для нужд предприятий газовой отрасли России	78
Левина В.В. Бюджетная политика органов местного самоуправления в России: историческая ретроспектива, современность и практика	82

Леньков Р.В. Социально-экономическое прогнозирование в практике государственного управления социальной сферой	86
Литвина Е.Ю. Мотивация руководства акционерных обществ с государственным участием в системе мероприятий по развитию практики корпоративного управления	89
Лысенкова М.Ф. Коммуникационный потенциал политического Интернета в России	94
Макаров С.В. Молодежный парламентаризм и его место в политическом процессе	98
Макарова Э.В. Проблема государственного управления внутренней миграции	102
Мельник Т.Е. Право на создание политических объединений: перспективы законодательного закрепления	107
Михалина О.А. Структурный анализ научной инновационной среды России	110
Никитин А.С. Изменение механизмов взаимодействия власти, общества и бизнеса после парламентских и президентских выборов в России	112
Петрина О.А. Мониторинг и оценка муниципальных программ	116
Разумовский В.А. Общественный мониторинг качества государственного управления	119
Романов А.А. Деятельность Городского управления по развитию садово-паркового хозяйства Москвы в конце XIX - начале XX вв.	124
Руднев А.В. Система регионального управления недвижимостью	127
Рябокоть И.С. Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды	131
Савенко Г.М. Государственное экологическое управление в России: теория и аспекты стратегии	134
Сибиряев А.С. Инновационная политика России в условиях модернизации	138
Смирнов Э.А. Теория массового обслуживания при разработке государственных решений	140
Соколов Н.Н. Принятие и реализация эффективных управленческих решений на государственной службе	144
Туровский А.А. Методология научного познания земельных отношений ...	149
Филимонов Д.А. Государственная молодежная политика по снижению этноэкстремизма	152
Фокин Е.А. К вопросу о дифференциации мошенничества по законодательной инициативе Верховного Суда РФ	154
Хозикова Е.С. К вопросу обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	157
Худояров Т.Б. Научное знание в системе земельных отношений	160
Черемин Г.Д. Гражданское неповиновение как форма протеста пассажира на железнодорожном сообщении	163
Чистобородов И.Г. Взгляд на восток	166
Шала Е.А. Роль виртуальных организаций в современном государственном управлении	168
Шульман Е.А. Законотворческая эффективность: грани понятия	170
Яценко И.А. Институционализация политического процесса в современной России как фактор обеспечения стабильности	173

Материал издается в авторской редакции.

Ответственность за сведения, представленные в издании, несут авторы.

Научное издание

МАТЕРИАЛЫ

Всероссийской научно-практической конференции

«ГОСУДАРСТВО, ВЛАСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ»

14 ноября 2012 г.

Редакционная коллегия

Доктор экономических наук, профессор
Доктор исторических наук, профессор
Кандидат социологических наук, доцент
Кандидат политических наук, ст. преподаватель

Г.Р. Латфуллин
Н.А. Омельченко
Н.Н. Соколов
И.А. Бронников

Компьютерная верстка и техническое редактирование *Н.Н. Соколов, И.А. Бронников*
Проверка макета верстки *А.Н. Пантелеева*

ФГБОУВПО "Государственный университет управления"
Издательский дом ФГБОУВПО "ГУУ"
109542, Москва, Рязанский проспект, 99. Учебный корпус, ауд. 106
Тел./факс: +7 (495) 371-9510, E-mail: id@guu.ru
www.guu.ru