Министерство образования и науки Российской Федерации

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

МАТЕРИАЛЫ

5-й Всероссийской научно-практической конференции

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

21 ноября 2014 г.

Москва - 2014

Министерство образования и науки Российской Федерации

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

МАТЕРИАЛЫ

5-й Всероссийской научно-практической конференции

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

21 ноября 2014 г.

Москва - 2014

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 социологических наук, доцент Д.А. Филимонов

Г-72 Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы 5-й Всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2014. - 240 с.

ISBN 978-5-215-02682-3

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)
6Н1

ISBN 978-5-215-02682-3

© ФГБОУВПО "Государственный университет управления", 2014

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. наук, проф., директор Института государственного управления и права (ИГУиП);

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

Члены оргкомитета

Н.Н. Соколов, канд. социол. наук, доцент каф. государственного управления и политических технологий, научный руководитель конференции;

Д.Ю. Знаменский, канд. полит. наук, доцент каф. государственного управления и политических технологий, зам. зав. кафедрой по научной работе.

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"
С.А. Титов

Э.Ф. Айдынбеков
аспирант
(ГУУ,г.Москва)

СОВРЕМЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ: ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ

Миграционные процессы играют значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии Российской Федерации. За последние два десятилетия миграционный прирост в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения. Согласно расчету Федеральной службы государственной статистики о перспективной численности населения до 2030 года, учитывающему результаты Всероссийской переписи населения и динамику демографических процессов последних лет, численность населения страны на начало 2025 года составит 142,8 – 145,6 миллиона человек. Переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития.

В настоящее время миграционная привлекательность Российской Федерации по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, невысока и распространяется преимущественно на граждан государств – участников Содружества Независимых Государств. Продолжается эмиграционный отток из страны. Мигранты новых поколений, прибывающие в Российскую Федерацию из государств – участников Содружества Независимых Государств, по сравнению с их предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки.

Неблагоприятные тенденции наблюдаются во внутренних миграциях. Население Российской Федерации отличается более низкой территориальной мобильностью в сравнении с другими странами. Причины обусловлены большими издержками на переселение, неразвитостью транспортной сети, ограниченностью рынка арендуемого жилья, высокой стоимостью жилья и его аренды, низкими доходами большей части населения. Основным вектором межрегиональных внутренних миграций остается движение с Востока в Центр и в Московский регион, что усиливает дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации, данная проблема является наиболее важно, так как ставит под угрозу государственную безопасность страны. Что касается миграционного законодательство Российской Федерации, то она не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов. Проблема адаптации мигрантов в российское общество возрастает, ежедневно происходят межнациональные конфликты и стычки.

Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно в стране от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения

© Э.Ф. Айдынбеков, 2014

Российской Федерации. Проблема нелегальной миграции один из острых и взрывоопасных задач, которые встают перед органами власти.

Программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, осуществляется положительно, но отсутствуют программы привлечения на постоянное место жительства мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество. Слабо используется миграционный потенциал российской системы образования. Образовательная (учебная) миграция – источник квалифицированных и интегрированных в стране иностранных граждан. Законодательные ограничения для занятости во время обучения и после его завершения снижают привлекательность получения образования в России для иностранных студентов. Наравне с этим вопросом, встает вопрос оттока интеллектуалов в зарубежные страны. На сегодняшний день интеллектуальная миграция носит как правило без возвратный характер, и переходит в «утечку мозгов», как отмечают авторитетные ученые в сфере миграции населения, эмиграция молодежи, является огромной упущенной выгодой и чревата застоем экономики страны.

Отсутствие недорогого и подходящего для некоторой категории мигрантов жилья, вынуждает приезжающих лиц проживать в подвалах, и нежилых помещениях города. Нарушение санитарно-гигиенических норм ведет к распространению различных видов заболеваний: СПИД, туберкулез, ВИЧ и других инфекционных болезней. В тоже время, из-за недостаточности финансов и ограниченного доступа к медицине, мигранты не могут вовремя обратится за медицинской помощью. Запуская свои болезни на глубоки уровень и при этом, контактируя с другими лицами, в том числе и с коренным населением, такие мигранты являются ходячей инфекционной опасностью.

Таким образом, на основании исследования можно сделать следующие выводы.

Миграционная особенность современности является глобализация и то, что в нынешнее время экономика государства нуждается в небольшом количестве трудовых мигрантов, прежде всего в квалифицированных и высококвалифицированных специалистах. Основными проблемами в современной России в миграционной сфере являются: нелегальная миграция, низкий уровень квалификации приезжающих мигрантов, адаптация и интеграция, интеллектуальная миграция, а также межнациональные конфликты.

И.Ф. Алиуллов
Магистр
(Ульяновский государственный университет)

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЭКОНОМИКЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ ДОЛГОСРОЧНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

В общемировой практике сложилась тенденция, в соответствии с которой правительства многих стран передают во временное пользование бизнесу объекты отраслей, которые традиционно принадлежали государству (здравоохранение, дорожное хозяйство, электроэнергетика, транспорт, коммунальное хозяйство и др.),

© И.Ф. Алиуллов, 2014

оставляя за собой право регулирования и контроля за их деятельностью. Такая форма взаимодействия власти и бизнеса носит название государственно-частное партнерства (далее – ГЧП).

ГЧП – взаимовыгодное сотрудничество органов и организаций публичной власти, и субъектов частного предпринимательства в отношении объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля, предполагающее распределение рисков между партнерами, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение. Однако, несмотря на признание этой формы сотрудничества одним из важнейших инструментов повышения национальной (и региональной) конкурентоспособности, внедрение механизмов государственно-частного партнерства в российскую практику идет крайне медленно. Нерешенность целого ряда методологических вопросов перехода к партнерским отношениям государства и бизнеса, отсутствие должного опыта такого партнерства, неразвитость законодательной и нормативной базы на всех уровнях, бюрократические сложности сдерживают внедрение государственно-частного партнерства в России, что обуславливает актуальность исследования данной проблематики.

В работе были рассмотрены основные эффекты, связанные с реализацией проектов ГЧП, выявлены их нормативные и экономические составляющие, приведена методика оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства, а также изучен опыт внедрения и использования государственно-частного партнерства за рубежом.

ГЧП обладает рядом преимуществ, что обусловливает его использование как в развитых, так и в развивающихся странах. Среди наиболее часто упоминаемых преимуществ стоит отметить улучшение сервиса предоставляемых услуг, увеличение числа создаваемых инфраструктурных проектов, повышение эффективности размещения ресурсов государством, обеспечение сервиса, который не был доступен ранее, активное использование инновационных решений, прозрачность финансовых потоков, снижение расходов государства и уменьшение бюджетного дефицита. При эффективном регулировании и использовании эффективной системы оценки проектов ГЧП государственно-частные партнерства позволяют гибко подходить к распределению рисков между государством и частным сектором с целью реализации инфраструктурных проектов или предоставления услуг населению в таких сферах, как транспорт, сбор и удаление отходов, водоснабжение, здравоохранение, образование и безопасность.

Также была проанализирована существующая статистическая база проектов ГЧП, выявлены их характеристики и отраслевая структура, также был проанализировано состояние института государственно-частного партнерства на современном этапе развития российской экономики, в том числе в процессе становления, подробно изучены модели развития государственно-частного партнерства в регионах, опыт по внедрению механизма государственно-частного партнерства в состав экономической политики субъектов РФ, дана оценка интенсификации путей такой работы, представлены формы ГЧП, которые определили для себя регионы. Кроме того, в качестве экспериментального исследования на примере пилотного концессионного соглашения в Ульяновской области была проведена оценка эффективности реализации проекта ГЧП по предлагаемой методике.

Таким образом, формирование статистической базы проектов ГЧП, сформированной в ходе исследования позволяет оценить отраслевую структуру, состав, объем финансирования и особенности реализации проектов ГЧП. Развитие государственно-частного партнерства в регионах проходит поступательным

образом: на основе использования федеральных инструментов и институтов ГЧП, субъекты РФ разрабатывают собственную нормативно-правовую базу, определяя региональные формы партнерства власти и бизнеса. Это позволяет регионам более свободно подходить к вопросам разграничения компетенций между частным и государственным секторами, что делает возможным индивидуально подходить к реализации каждого проекта. Это также создает определенные трудности, поскольку отсутствие унифицированного подхода создает угрозу неотклика инвесторов на инвестиционное предложение из-за возможности появления дополнительных рисков, что снижет эффективность использования ГЧП в регионе. Тем не менее, результаты работы региональных властей есть – реализуются проекты ГЧП, да и сами власти стремятся как можно скорее применить этот механизм ввиду его актуальности.

Развитие института государственно-частного партнерства только начинает набирать обороты. Региональный опыт правового регулирования ГЧП позволил сформировать пул проектов, анализируя который можно разработать достаточно эффективный и реально действующий инструментарий финансирования социально-значимых отраслей с участием бизнеса, не забывая конечно же при этом о должном контроле и оценке эффективности. Далее был проанализирована нормативно-правовая база регулирования государственно-частного партнерства, выявлены легально действующие инструменты и механизмы реализации проектов ГЧП.

Поскольку на современном этапе регулирование института государственно-частного партнерства в Российской Федерации осуществляется преимущественно на региональном уровне – субъекты РФ самостоятельно определяют свои рамки и компетенцию в процессе формирования партнерств и участия в реализации проектов ГЧП. В отсутствии полноценного регулирования на федеральном уровне это приводит к разрозненности как законодательных актов, так и понимания самого института ГЧП, того в какой форме и как оно должно осуществляться. Вместе с тем на федеральном уровне всё же существует ряд инструментов (концессионные соглашения, особые экономические зоны и др.) и институтов развития ГЧП (Внешэкономбанк, Инвестиционный фонд РФ и др.). За рубежом опыт использования ГЧП достаточно большой, там помимо разработанной законодательной основы действуют хорошо отлаженные организационные структуры, занимающиеся как разработкой проектов ГЧП, так и их реализацией с последующим контролем. Разрабатываемый федеральный закон учитывает все сложности, с которыми пришлось столкнуться на уровне субъекта РФ при инициации проектов ГЧП.

Стоит отметить, что предложения совершенствования механизма государственно-частного партнерства на региональном уровне в качестве направлений повышения устойчивости долгосрочного взаимодействия предполагают партнерство власти и бизнеса уже на стадии формирования института ГЧП в составе региональной экономической политики, поскольку именно такой подход позволит организовать эффективную систему, работающую в интересах обоих партнеров. Совместная работа должна вестись как на стадии разработки и совершенствования нормативной базы, так и в процессе организации функциональных структур, организаций и институтов, занимающихся вопросами ГЧП.

В заключение хотелось бы отметить, что в современных условиях решение вопросов строительства и модернизации объектов ЖКХ, здравоохранения, образования, спорта, транспортной инфраструктуры и пр. только лишь за счет бюджетных средств не представляется возможным. Привлечение бизнеса – одно из ведущих и перспективных направлений для обеспечения полноценного развития экономики субъектов Российской Федерации. Сегодня перед региональными властями стоит задача преодоления разрозненности и многообразия в понимании

института ГЧП, его унификация с целью более эффективного применения, особая в этом процессе роль уделяется федеральному регулированию. Государственно-частное партнерство выступает как механизм оптимизации исполнения органами власти своих функций, эффективное предоставление населению публичных благ, при этом реализуется потенциал бизнеса с сохранением контроля государства в социально-значимых секторах экономики, поэтому внедрение его в состав экономической политики действительно необходимо.

Литература

1. Антошкиева Т.М. Государственно-частное партнерство: проблемы и возможности применения в России / Т.М.Антошкиева // TerraEconomicus. 2013. Т.11 № 3-3. С. 55-59.
2. Гагарин П. Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы развития / П.Гагарин // Финансовая газета. 2013. № 14.
3. Ефремов А.А. Оценка эффективности публично-правового регулирования государственно-частного партнёрства в субъектах Российской Федерации / А.А.Ефремов // Публично-правовые исследования. 2013. № 2. С. 1-28.
4. Корнеева А. В. ГЧП в России: правовое регулирование, понятийный аппарат / А.В.Корнеева, А.А.Комиссарова // Вестник калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 1 (31). С. 126-130.

И.В. Андреянова
канд.юр.наук., доц.
(ПГУ, г.Псков)

Д.С. Матвеев
(ПГУ, г.Псков)

СОЗДАНИЕ ЦЕНТРА РАЗВИТИЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА КАК СПОСОБ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОГО МЕХАНИЗМА ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ КАДРОВ В ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Одним из приоритетов развития страны является модернизация экономики, обеспечивающая рост производительности труда, освобождение от морально и физически устаревшего оборудования в структуре основных производственных фондов, повышение процента использования передовых технологий и многое другое. Однако никакая модернизация невозможна без квалифицированных кадров, специалистов для решения этих проблем [1].

Вопросы развития необходимого кадрового потенциала для модернизации экономики решаются на уровне каждого региона, но при условии целенаправленной государственной кадровой политики, способствующей развитию общего, среднего и высшего образования на каждой территории.

Каждый регион обладает своей спецификой в решении не только экономических проблем, поэтому для решения проблемы развития кадрового потенциала для каждого региона должен быть отдельный подход, однако кадровый потенциал страны формируется именно из совокупности кадрового потенциала регионов [2].

© И.В. Андреянова, Д.С. Матвеев, 2014

На сегодняшний день актуальность применения правильной политики в регионе, которая будет направлена на развитие, модернизацию и омоложение кадрового потенциала Псковской области, носит значимый характер [4].

Для кадрового потенциала в условиях модернизации экономики одинаково важными являются как использование имеющегося кадрового потенциала в области модернизации в узком понимании, так и использование имеющегося кадрового потенциала в области инноваций.

Формирование кадрового потенциала региона отражает возможности населения региона к воспроизводству кадров, эффективность подготовки которых, в первую очередь, определяется расходами на образование в регионе. К повышению эффективности кадрового потенциала регион может прийти двумя путями: увеличив расходы на образование, либо повысив долю учащихся системы высшего непрерывного образования в численности населения региона.

В ходе исследования была произведена оценка трудового ресурса Псковской области, в котором подвергались анализу такие показатели как:

- динамика численности населения Псковской области;
- состав граждан, обратившихся за содействием в поиске подходящей работы;
- численность нашедших работу граждан;
- изменение уровня безработицы;
- численность безработных граждан, наличие вакансий и коэффициент напряженности;
- динамика сведений о заявленной работодателями потребности в работниках;
- распределение безработных по продолжительности периода безработицы;
- соотношение количества вакантных мест к количеству выпускников в регионе;
- рейтинг профессий специалистов и служащих.

Для оценки потребности в кадрах предприятий Псковской области был произведен анализ их деятельности, исходя из данных за последние 3 года. Это необходимо для того, чтобы понять насколько сильное влияние на данный сегмент субъектов экономики нанес кризис, и оценить меры, принятые по реализации основных программ по кадровому развитию региона за указанный период.

По результатам опроса работодателей в псковских организациях, занимающихся различными видами экономической деятельности, и относящихся к различным отраслям, в целом наблюдается ситуация стагнации.

Для того, чтобы определить нестабильность в потребности кадров на предприятии, была произведена оценка образовательных ресурсов региона. Это позволило выявить, как соотносится разновидность получаемых профессий в регионе к потребностям в кадрах на предприятиях. Именно образовательная политика сегодня должна стать тем ресурсом, который может оказать существенное влияние на развитие всей страны, на развитие региона, на развитие всей системы образования в целом. Это ключевой ресурс для инновационного развития и оценки эффективности экономического развития, социально-экономической политики.

В ходе исследования были выявлены проблемы развития кадрового потенциала Псковской области:

- перспективы развития системы профессионального образования в Российской Федерации;
- концептуальные расхождения сложившейся структуры подготовки кадров и образовательных программ с актуальными производственными потребностями;
- дисбаланс между спросом и предложением рабочей силы на рынке труда Псковской области;

- недостаточность мер государственной политики для сохранения кадрового потенциала региона, возникновение новых кадровых запросов экономики региона (ОАО ППТ "Моглино").

В регионе существует проблема потребности в кадрах на предприятиях, причем возникает она как следствие неправильной политики региона в области образования и трудоустройства населения. Регион обучает граждан по тем профессиям, потребность в которых в данный момент отсутствует, тем самым автоматически создавая безработицу в области. Существует также избыток количества кадров в регионе (юристы, экономисты, бухгалтеры и т.п.), с другой стороны в регионе не хватает представителей таких жизнено важных профессий, как врач, фельдшер [3]. Для решения проблемы развития кадрового потенциала региона необходимо создание регулирующего центра, который позволит корректировать подготовку соответствующих кадров для предприятий региона, а также производить прогнозирование потребности кадров на предприятиях для корректировки образовательной политики в регионе. Решение проблемы развития кадрового потенциала позволит стабилизировать социально-экономическую составляющую Псковской области, а также выйти на новый уровень экономических отношений в РФ за счёт объединения образовательных, трудовых и административных ресурсов. В рамках созданного центра будут совершенствоваться содержание и технологии непрерывного образования через целенаправленные комплексные привлечения, аккумуляцию и оптимизацию использования имеющихся ресурсов. Это позволит сделать новый, принципиально важный шаг в методике формирования заказа на подготовку кадров, обосновать необходимость подготовки специалистов с новыми компетенциями.

В заключение необходимо отметить, что формирование системы профессиональной подготовки кадров, интегрированной с потребностями работодателей (рынка труда), предполагает эффективное использование совокупного научно-образовательного потенциала на основе установления горизонтальных связей, обмена информацией, программной документацией, технологиями обучения, реализации научных проектов в рамках установления тесного взаимодействия государственных, предпринимательских и образовательных структурв Псковской области.

Литература

1. Баскакова О.В., Сейко Л.Ф. Экономика предприятия (организации): Учебник /— М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К°”, 2013. — 372 с.
2. Вертешев С.М., Рохчин В.Е. Региональная социально-экономическая политика: разработка, реализация, оценка эффективности: учебно-методическое пособие / — СПб.: СПбГПУ, 2011. – 79 с.
3. Государственный комитет Псковской области по экономическому развитию и инвестиционной политике [официальный сайт]. URL: http://economics.pskov.ru/ (дата обращения: 01.09.2014)
4. Распоряжение Администрации Псковской области от 16.07.2010 № 193-р. «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Псковской области до 2020 года».
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»

В. В. Артёмчик
ст. преподаватель
(Белорусско-Российский университет, г. Могилёв)

О. П. Мариненко
канд. педагог. наук
(Белорусско-Российский университет, г. Могилёв)

НАРОДНАЯ МОНАРХИЯ КАК ОПТИМАЛЬНАЯ ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

В начале XX века Российская империя столкнулась с проблемой политической модернизации, которые пытались «европеизировать» как систему государственного управления России, так и всю её политическую реальность. Одним из публицистов, который пытался осмыслить эти процессы, является Иван Лукьянович Солоневич (1891–1953гг), родившийся в Гродненской губернии Российской империи в семье одного из значимых деятелей западнорусского общественного движения. Его видение проблем политического развития восточнославянского государства представляет интерес с точки зрения процессов протекающих и в наши дни на постсоветском пространстве.

И. Солоневич утверждает самобытность исторического пути каждого народа, в т.ч. и русского (куда он включает белорусов и украинцев), поэтому политические заимствования извне ведут исключительно к катастрофе, что выразилось в революционных событиях XX в. и их последствиях. Критикуя стремление российской интеллигенции рассматривать развитие России в прошлом и настоящем с точки зрения западноевропейских шаблонов, Солоневич сравнивает это с попыткой «оценивать промышленность США с точки зрения цыганского табора». [1 с.35] Признавая то, что для мирного времени «демократия Керенского была бы неизмеримо лучше диктатуры Сталина», он указывает, что западная демократия не способна гарантировать стабильность государства в наших геополитических условиях. «Войну 1941–1945 Керенский так же проиграл бы, как проиграл кампанию 1917 года» [1, с.53]. Указывается на то, что победа в Первой и Второй мировых войнах ковалась недемократическими режимами, в то время как «ведущие демократии» решали дилемму уничтожения победителя или уменьшения его влияния. Геополитическое положение России не позволяет надеяться на исчезновение угрозы войны в будущем и не предполагает «спокойного сна на стенографических отчетах будущей Лиги Наций» [1, с.54]. С точки зрения Солоневича нам необходима сильная и твердая власть, которая может быть монархией или диктатурой.

По мнению И. Солоневича в постсоветский период в политическом развитии придётся столкнуться с несколькими опасностями. С одной стороны, интересы постсоветской бюрократии, ставшей самоцелью и имеющей власть над средствами производства, в условияхреспубликанской формы правления автоматически приведут к диктатуре бюрократии, которая выдвинет очередного диктатора [1, с.60-61]. Бюрократ будет воспринимать всякую попытку утвердить права частной инициативы как попытку отнять у него возможность распоряжаться функциональной собственностью и будет стремиться сохранить «свой кусок хлеба» [1, с.58]. С другой стороны, предвидится опасность заимствования западной «партийной демократии». Солоневич указывает, что средний демократический обыватель «предполагает, что, во-первых, он, этот обыватель, избирает заслуженных людей и что, во-вторых, он

© В.В. Артемчик, О.П. Мариненко, 2014

избирает» [1, с.116]. Принцип «народоправства», с которым ему пришлось столкнуться в период эмиграции, по мнению И. Солоневича, заключается в том, что нация вручает свои судьбы в руки людей часто «во-первых, явно некультурных, во-вторых, явно некомпетентных, в-третьих, считающих себя и культурными, и компетентными, …сложнейшие вопросы современной жизни – и внешние и внутренние, выносятся на партийный базар, над которым не существует никакого санитарно-полицейского надзора» [1, с.119]. По мнению Ивана Солоневича «мы присутствуем при конце Европы, как культурного и политического гегемона мира, поэтому не нужно пытаться заимствовать из Европы все те идеи, которые Европу уже привели к концу» [1, с. 29]. Публицист предполагал, что интеллигенция ориентированная на европейские традиции будет раздавлена сторонниками социалистической или консервативной диктатуры, как их предшественники в 1917г. Это обусловлено тем, что партийное деление неустойчиво и опирается, по мнению Солоневича, на почти рефлективную реакцию неорганизованных и даже дезорганизованных масс – на инфляцию и кризисы, на войны и демагогию, на разочарование, а «средний парламентский депутат» – «петрушка», который обязан вскакивать со своего места, голосовать «за» или «против», когда реальный лидер за кулисами дёрнет соответствующую веревочку [1, с.128]. Слабость партийной демократии по мнению И. Солоневича заключается и в том, что всякая политическаяпартия стремится из меньшинства стать относительным большинством, из относительного большинства – абсолютным, и на базе абсолютного большинства превратитьсяв партийный абсолютизм. Абсурдность этой ситуации заключается в том, что партийная бюрократия часто подменяет насущные потребности общества выгодной для себя иллюзией («никакому союзу инженеров или ветеринаровне может прийти в голову превратить в инженеров или ветеринаров всю страну» [1, с. 129]). Солоневич указывает, что в наших условиях – особенно в послереволюционных – республиканская партийная демагогия неизбежно приведёт к хозяйственной катастрофе, за которой последуют и все остальные, «для того чтобы … вернуться к 1613 году» и востребовать «Царя Московского» [1, с.84].

По мнению И. Солоневича нежелательным является монархическое устройство, тяготеющее к доминирующему статусу аристократии, которая «признаёт» монархию и выполняет монархические обряды, но способна отказаться от монархии во имя военной диктатуры [1, с.51]. Носители данных идей утверждая радение за русский народ, реально приклоняются пред своими сословными привилегиями и «рабским положением» всех остальных.

Оптимальным вариантом политического устройства с точки зрения И.Л. Солоневича является народная (земская) монархия – особая форма правления, исторически характерная для русского народа, сочетающая в себе наследственную сильную монархическую власть и профессионально-корпоративное территориальное представительство народа. Это представительство должно будет состоять из комбинации территориального (области, земства, города) и корпоративного (научные, инженерные, рабочие и прочие профессиональные организации с обязательным участием всех признанных в государстве конфессий при преобладающей роли православной церкви) [1, с.127]. По мнению И. Солоневича именно такое представительство способно отразить насущные интересы общества, объективно связанные с реальными проблемами деятельности людей, а не установками и интересами аристократии или бюрократии государственной или партийной. В условиях неизбежности борьбы социальных групп за свои интересы необходим глава государства, который стоял бы над этой борьбой, а не был бы результатом борьбы, каким является диктатор, или бессильной случайностью в этой борьбе, какой является президент. Поэтому публицист утверждает необходимость возврата к традиции, при которой царю принадлежала

бы «сила власти», а народу «сила мнения». Сила власти состоит не столько в конституции, сколько в дееспособности самой власти, т.к. законы люди нередко соблюдают только до тех пор, пока у них не хватает сил, их не соблюдать [1, с.56]. Именно дееспособная наследственная власть монарха, стоящая над борьбой интересов профессий, партий и территорий, опираясь на мораль, православные заповеди и закон, а в кризисные моменты имеющая решающий голос и право самой определить наличие этого момента, может стать одним из факторов стабильного развития для нашего общества с точки зрения Ивана Солоневича. Другим фактором стабильного развития является гарантия народной «силы мнения», заключающаяся в системе самоуправления от села до земского собора при главном правителе. Она должна начинаться с территориального и профессионального уровня (земства, муниципалитеты, профсоюзы) и заканчиваться центральным представительством, сформированным по тому же территориальному и профессиональному принципу. Задача заключается в создании аппарата управления, который бы препятствовал узурпации власти каким либо слоем – сословным, чиновничьим, партийным или иным [1, с.57]. Это необходимо потому, что всякое меньшинство, стремясь стать привилегированным меньшинством, превращается из средства политики в её цель. В результате военный аппарат перерастает в милитаризм и ведет войны в интересах получения дополнительного финансирования; духовенство перерастает в клерикализм, а государственный аппарат – в бюрократию.

Земская (народная) монархия как форма правления государством, по мнению Солоневича, необходима не для защиты абстрактных принципов монархии, парламентаризма, демократии, свободы и пр., а для защиты свободы, труда, жизни, частной инициативы и творчества – каждого народа империи и каждого из людей каждого народа [1, с.62]. При этом Иван Солоневич указывает, на то, что форма правления не отделима от её целей: а) свобода труда и творчества; б) устойчивость свободы труда и творчества. Основой народного творчества и хозяйственной инициативы является устойчивость власти, закона, традиции и хозяйственно-социального строя [1, с.76]. Свобода, по его мнению, должна подвергаться ограничению только в случаях крайней необходимости, какими являются: воинская повинность, обязательное обучение или как наказание человеку за нарушение свободы других людей. Из всех видов свобод наибольшее и универсальное значение имеет свобода хозяйственной деятельности, т.к. она значима для большинства людей [1, с.65]. Свобода хозяйственной деятельности базируется на защите частной собственности и частной инициативы. Они могут быть ограничены только в случаях крайней необходимости, например, отчуждение частной земли под постройку железных дорог, в интересах винной, эмиссионной, оружейной монополий государства. При этом внешняя торговля преимущественно должна быть сферой применения частной инициативы и регулироваться с помощью покровительственных пошлин, чтобы не порождать бюрократическую волокиту и коррупцию, что в свою очередь может стать фактором разорения средней и мелкой промышленности, владельцы которых, по мнению И. Солоневича представляют собой основу всякой политической устойчивости. Народная монархия в совокупности даёт возможность противостоять вооружённым и невооруженным интервенциям. Иван Солоневич утверждает, что такая форма правления исторически подходит для российского государства, т.к. существенная часть нашего населения индифферентно относится как к политическим идеологиям, так и политическим партиям, часто персонализируя политику. Существенная часть граждан не хочет заниматься политикой и не хочет, чтобы политики вторгались в их жизнь, «чтобы какой-нибудь новыйпрохвост, победив своих конкурентов, в порядке парламентских подвохов и подкупов, или в порядке революции, – заставил бы … подчиняться да еще кадить фимиам гению наиболее длинного ножаи наиболее короткой совести» [1, с. 377]. Единственный

выход из «свинства практической политики» — это человек, который по праву рождения стоит выше споров, выше соблазнов и, следовательно, выше общечеловеческой необходимости «делать свинство». Не отрицается то, что монарх будет делать и ошибки, но он, по мнению Солоневича, не будет заниматься манипуляцией общественным мнением и заведомым обманом в угоду неких сиюминутных перспектив ограниченного срока властвования. По мнению Ивана Солоневича только сила монархической власти, независимой от «цирка общественной политики», и сила мнения народа, воплощённая в профессиональном и территориальном представительстве, в условиях свободы частной хозяйственной инициативы, являющихся основой свободы личности и её творчества, позволят «русскому человеку» преодолеть исторически обречённые попытки уподобиться «западным стандартам» и осознать свою цивилизационную самоценность и право на свой путь развития, соответствующий народным традициям и интересам.

Литература

1. Солоневич, И. Л. Народная монархия / И.Л. Солоневич; ред. О. Платонов. – Москва: Институт русской цивилизации, 2010.

С.В. Архипов
Аспирант
*(*ГУУ, г. Москва)

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ КВАЛИФИКАЦИЯ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК

Законодательство, регулирующее отношения, связанные с осуществлением государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации (далее – государственные закупки), значительно обновляется.

5 апреля 2013 г. был принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[1] (далее – Закон о контрактной системе), который с 1 января 2014 г. заменил Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»[2] (далее – Закон № 94-ФЗ) и декларировал о создании ранее успешно апробированной за рубежом контрактной системы обеспечения удовлетворения государственных нужд.

Закон о контрактной системе существенным образом поменял систему государственных закупок, урегулировав весь процесс удовлетворения потребностей публично-правовых образований в товарах, работах, услугах (начиная со стадии планирования и заканчивая исполнением контракта и контрольными мероприятиями), по всей видимости закончив давние споры ученых об отраслевом характере правоотношений в сфере публичных закупок.

Ранее, ученые, как правило, констатировали комплексный публично-частный либо частно-публичный характер таких отношений, с акцентом на первенство гражданско-правовой либо административно-правовой составляющей.

© С.В. Архипов, 2014
[1] СЗ РФ. 2013. N 14. Ст. 1652
[2] СЗ РФ. 2005. N 30. Ст. 3105.

Так, ряд приверженцев цивилистической концепции государственных закупок (О.А. Беляева, Э.В. Немченко, В.М. Корякин, Ф.А. Тасалов, В.А. Щербаков и др.), отмечая комплексный характер правового института государственных закупок, указывают на его гражданско-правовую принадлежность, и игнорируя либо отмечая незначительную роль его административно-правовую компоненту. Так, Ф.А. Тасалов, например, указывает на договорную основу государственного заказа[1]. При этом, основными аргументами сторонников цивилистической концепции исследуемых отношений, являются: отсутствие признаков отношений власти-подчинения, а также возможность неучастия в процедуре государственных закупок органов государственной власти.

Напротив, А.В. Винницкий, В.В. Кикавец, М.Н. Кудилинский, Т.А. Халиуллин Т.А. и др. относят рассматриваемые отношения к предмету административно-правового регулирования.

Так, А.В. Винницкий[2] перечисляет признаки, которые свидетельствуют об административно-процедурной форме осуществления закупок:

- императивно установлен порядок размещения заказа, который не может быть изменен соглашением сторон и весьма отдаленно напоминает гражданско-правовой институт заключения договора на торгах;
- размещение заказа представляет собой организационные отношения по выбору поставщика товаров, работ, услуг и определению наиболее выгодных условий удовлетворения публичных нужд;
- в процедурах размещения заказа всегда участвует орган или агент публичной власти;
- размещение заказа сопровождают контрольные мероприятия (плановые и внеплановые проверки) со стороны уполномоченных органов публичной администрации, и прежде всего ФАС России;
- основным средством защиты субъективных прав участников размещения заказа выступает жалоба;
- за нарушения установленных правил предусмотрена развитая система составов административных правонарушений, что подчеркивает публичный характер обязанностей участников размещения заказа.

Халиуллин Т.А.[3], также делает вывод об преимущественно административно-правовой природе рассматриваемых правоотношений, обосновывая это тем, что:

- осуществляя государственную закупку, орган исполнительной власти реализует возложенные на него задачи, функции и действует в рамках предоставленных ему полномочий, т.е. реализует государственный – публичный – интерес, реализация которого напрямую связана с обязательным установлением четких процедурных правил для участников этих отношений;
- при проведении торгов на размещение заказов на поставку продукции для государственных нужд организатор вправе (и даже обязан) устанавливать ограничения для участия в торгах, вправе принимать волевое решение об отстранении участника от участия в процедурах закупок в связи с несоответствием

---

[1] Тасалов Ф.А. «Контрактная система в сфере государственных закупок России и США (сравнительно-правовое исследование)», Монография, Москва, «Проспект», 2014, с. 16.

[2] Винницкий А.В. «Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования» // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. с. 82 - 91

[3] Халиуллин Т. А. Процедуры принятия управленческих решений при конкурсном размещении государственного заказа на поставку продукции для государственных нужд. М. 1999. 25 с.

квалификационным требованиям и по иным основаниям, установленным нормами права;

- в отношении государственного органа не действует принцип свободы договора, предусмотренный ст. 421 ГК РФ, предоставляющий право свободного выбора контрагента;

- отношения в сфере закупок возникают в связи или по поводу совершения органом исполнительной власти своей административно-правовой компетенции;

- для споров, возникающих в сфере размещения государственного заказа при государственных закупках, законодательством предусмотрен преимущественно административный порядок их рассмотрения.

Учитывая изложенное, полагаем возможным сделать вывод, что процедура закупок для государственных нужд, безусловно, обладает основными признаками административной процедуры: представляет собой порядок совершения отдельных административно-правовых действий, урегулированных административно-процессуальными нормами, имеет административно-правовой результат, который выражается в промежуточных (извещение о проведении закупки, протоколы осуществления закупки) и конечных юридически значимых решениях (протокол подведения итогов), оформлении юридически значимых документов по применению материальных норм отраслей публичного права (заключение государственного либо муниципального контракта); правовой режим административных процедур закупок предполагает их охрану от нарушений правовыми санкциями, представляющими собой вид и меру административной ответственности.

Литература

1. Винницкий А.В. «Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования» / А.В. Винницкий // Административное и муниципальное право. 2010. №11.

2. Тасалов Ф.А. «Контрактная система в сфере государственных закупок России и США (сравнительно-правовое исследование)», Монография, Москва, «Проспект», 2014.

3. Халиуллин Т. А. Процедуры принятия управленческих решений при конкурсном размещении государственного заказа на поставку продукции для государственных нужд. М. 1999.

4. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», СЗ РФ. 2013. N 14. Ст. 1652.

5. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» СЗ РФ. 2005. N 30. Ст. 3105.

Ж.К. Базиян
студентка
(ГУУ, г. Москва)

С.И. Прокопенко
студентка
(ГУУ, г. Москва)

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ

21 марта 2014 года состоялось вхождение в состав Российской Федерации большей части территории полуострова Крым, с образованием двух новых субъектов Федерации − Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Естественно, возник ряд проблем и вопросов, связанных с максимально быстрой адаптацией Республики Крым в составе Российской Федерации. В том числе, возник вопрос управления имущественным фондом Крыма, а именно: какие объекты с момента присоединения полуострова к России будут находиться в собственности Крыма, а что останется за Украиной, вопросы и особенности регулирования земельных и имущественных отношений, а также отношений в сфере государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории Республики Крым.

До присоединения Республики Крым к Российской Федерации порядок управления объектами собственности определялся нормативно-правовыми актами Верховной Рады и актами Совета министров Автономной Республики Крым в пределах их компетенции на основе и в соответствии с Конституцией Украины, законодательством Украины и Конституцией Автономной Республики Крым. Субъектами управления объектами собственности и объектами управления являлись[1]:

- Верховная Рада Автономной Республики Крым, которая осуществляла законодательное регулирование в сфере управления имуществом, определяла перечень имущества Автономной Республики Крым и порядок управления им;
- Совет министров Автономной Республики Крым, который осуществлял единую политику в сфере управления собственностью Автономной Республики Крым;
- министерства, республиканские комитеты и иные органы исполнительной власти Автономной Республики Крым;
- Фонд имущества Автономной Республики Крым – орган со специальным статусом, подотчетный, подконтрольный и ответственный перед Верховной Радой и Советом министров Автономной Республики Крым, который осуществляет реализацию государственной политики в сфере приватизации, аренды и управления имуществом, находящимся в собственности Автономной Республики Крым;
- органы, уполномоченные Верховной Радой Автономной Республики Крым или в порядке, установленном законодательством Украины, нормативно-правовыми актами Верховной Рады Автономной Республики Крым;

© Ж.К. Базиян, С.И. Прокопенко, 2014

[1] Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 21.04.1999 № 459-2/99 «О Положении о порядке управления имуществом, принадлежащим Автономной Республике Крым или переданным в ее управление»

- уполномоченные лица (юридические или физические), с которыми в установленном порядке заключен договор-поручение на выполнение функций по управлению пакетом акций, принадлежащим Автономной Республике Крым.

На сегодняшний день порядок управления имуществом в Республике Крым устанавливается Законом Республики Крым от 8 августа 2014 года №46 – ЗРК «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Крым» и Законом Республики Крым от 31 июля 2014 года № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Гражданским Кодексом и иными законодательными актами Российской Федерации, Конституцией и иными законодательными актами Республики Крым.

Субъектами управления государственной собственностью в Республике Крым являются:

- Глава Республики Крым;
- Государственный Совет Республики Крым
- Совет министров Республики Крым;
- Уполномоченный орган;
- Исполнительные органы государственной власти Республики Крым в сфере управления и распоряжения имуществом Республики Крым.

Уполномоченным органом в сфере управления и распоряжения имуществом в Республике Крым является Министерство имущественных и земельных отношений Республики Крым (далее Минимущество), которое является правопреемников Фонда имущества Автономной Республики Крым. Минимущество является исполнительным органом государственной власти Республики Крым, проводящим государственную политику и осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию, контролю в сфере имущественных и земельных отношений, отраслевое и межотраслевое управление в сфере имущественных и земельных отношений, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, которое находится в его ведении, а также координирующим в установленных случаях деятельность в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти Республики Крым[1].

Что касается федерального имущества, находящегося на территории Республики Крым, то в первую очередь следует отметить порядок взаимодействия Федерального агентства по управления государственным имуществом и Совета министров Республики Крым. Во всех субъектах Российской Федерации действуют территориальные управления Росимущества, но в Республике Крым такой орган еще не создан. Распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2014 г. № 1688-р утверждено Соглашение между Росимуществом и Советом министров Республики Крым о передаче последнему части полномочий в сфере управления федеральным имуществом. Совет министров Республики Крым будет осуществлять полномочия собственника в отношении имущества ФГУП и ФГУ, зарегистрированных на территории Республики Крым, а также иного федерального имущества, в том числе составляющего государственную казну Российской Федерации.

В соответствии с соглашениями, заключенными между Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росеестр) и Советом министров Республики Крым, полномочия территориальных органов Росеестра на территории Республики Крым переданы Государственному комитету по государственной регистрации и кадастру Республики Крым. Это исполнительный орган государственной власти Республики Крым, осуществляющий функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним,

[1] Положение о Министерстве имущественных и земельных отношений Республики Крым

осуществлению государственного кадастрового учета недвижимого имущества, государственной кадастровой оценки объектов недвижимости, землеустройства, государственного мониторинга земель, а также функции государственного земельного надзора, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

На основании результатов общекрымского референдума, который состоялся 16 марта 2014 года, Депутаты Верховного совета Крыма приняли постановление о независимости Автономии. «Деятельность государственных органов Украины на территории Крыма прекращается, их полномочия, имущество и денежные средства переходят к государственным органам Республики Крым, определенным правительством Республики Крым», - подчеркивается в документе. Таким образом, госимущество Украины на территории Крыма перешло в собственность полуострова. Немаловажно, что также в собственность Крыма перешли государственная добывающая компания «Черноморнефтегаз» и объединение «Массандра» (крупнейшего на Украине производителя вина. "Это все наше и это даже не обсуждается", - сообщил спикер Верховного совета республики Владимир Константинов[1]. В связи с этим сразу после референдума крымскими военными были взяты под охрану месторождения нефти и газа в Черном и Азовском морях, в том числе Одесское и Безымянное, которые не активны, но находятся на стадии обустройства. «Это наши месторождения и мы будем за них бороться», – сказал Константинов. [2]Также спикер заявил, что добычей нефти и газа должна заниматься исключительно Россия, в частности - «Газпром».

Также в свое время остро встал вопрос о принадлежности военной техники и вооружений на территории Крыма. Речь идет о технике и вооружениях, оставшихся в военных подразделениях, не перешедших на сторону российской армии: и корабельный состав, и авиация. Президент России отдал приказ осуществить организованный вывод подразделений украинской армии, изъявивших желание продолжать службу в Вооруженных силах Украины. Президент просил обеспечить бережное отношение к украинской государственной и военной символике. В результате инвентаризации военного имущества Республики Крым Россия передала Украине около 350 единиц бронетанковой и автомобильной военной техники. Как правило, это еще советская техника 1970-х годов выпуска, не имеющая перспектив применения в Вооруженных силах РФ".

Известно, что объекты частной собственности остаются в данном статусе, необходимо будет только перерегистрировать права собственности на недвижимое имущество. В обязательном порядке перерегистрация необходима тем, кто собирается, например, продавать свое имущество или совершить иную сделку. Всем остальным перерегистрация квартир и земельных участков не требуется.

Государственный комитет республики по государственной регистрации и кадастру адекватно проводит свою деятельность, набрано достаточное количество сотрудников, многие проходят обучение.

И.о. главы Республики Крым поручил максимально упростить процедуру получения документов гражданами. Государственный орган, занимающийся регистрацией, сам должен запрашивать данные в различных учреждениях для подтверждения прав собственности и получения разрешительных документов. Предполагается, что регистрация документов будет осуществляться в течение 18 дней, в случае же необходимости перевода с украинского языка на русский может понадобиться еще пять дней. Правительство РФ передало часть полномочий в сфере госрегистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также

[1] http://itar-tass.com/ Информационное агентство.
[2] http://itar-tass.com/ Информационное агентство.

ведение государственного кадастрового учета, госорганам Крыма и Севастополя. С конца августа Росреестр и Роскадастр начали процедуру передачи дел соответственно Госкомрегистру и Севреестру.

Также интересен вопрос легализации арендного рынка Крыма. Ранее на Украине действовала патентная система, с 2011 года налог на аренду стал составлять 15-17%, а патенты отменили. Летом 2014 года в Крыму временно вернулись к этой системе, но уже в ближайшее время запланирован переход на систему аренды РФ. На первом этапе легализации аренды введут льготный период, затем планируют оформлять ИП (индивидуальное предпринимательство) и вводить для ИП налоговые патенты. По патентам учитывали количество номеров в гостинице, количество туристов и считают исходя из этого месячную фиксированную ставку за человека. Возможно, что аренда в Крыму станет такой же, как в Москве: налоговая ставка зависит от площади помещения. В России налог составляет 13%, но если крымский арендатор зарегистрирует ИП, он получит право платить 6% вместо 13%.

Правительство Крыма получило право принудительного выкупа «стратегических объектов». Есть надежда, что новый закон поможет разобраться с тяжким наследием Украины – запутанностью прав собственности на земли и предприятия полуострова, а также даст толчок развитию инфраструктуры. Депутаты Государственного совета Крыма приняли на внеочередной сессии 9 июля во втором чтении ряд ключевых законов, среди них – проект закона «Об особенностях выкупа стратегических объектов в Республике Крым». В итоге, единый механизм выкупа имущества для нужд Республики Крым, расположенного на территории Республики Крым и принадлежащего на праве собственности физическим или юридическим лицам урегулирован Законом Республики Крым от 8 августа 2014 года №47-ЗРК «Об особенностях выкупа имущества в Республике Крым».

Согласно закону, объекты, где возникли «обстоятельства угрозы жизни, здоровью населения, экономической безопасности государства, нормального функционирования объектов жизнедеятельности, техногенной и экологической катастрофы», могут быть принудительно выкуплены у собственника. Для этого объект должен попасть в перечень, составляемый Советом министров полуострова на основе предложений исполнительных органов государственной власти Республики Крым, органами местного самоуправления муниципальных организаций.

Итак, на основании проеденного исследования можно сделать вывод о том, что в Республике Крым сейчас одной из важных задач является формирование системы управления собственностью, находящейся на территории Республики и встраивание данной системы в правовое поле России.

Г.Г. Биганова
студентка
(ГУУ, г.Москва)

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Здравоохранение является одним из направлений социальной политики. Понятие «здравоохранение» означает деятельность по сохранению, улучшению, обеспечению и укреплению здоровья различных групп населения. Оптимизация системы здравоохранения является важнейшей частью социально-экономической политики государства. Главные направления в развитии и совершенствовании

© Г.Г. Биганова, 2014

здравоохранения на современном этапе - это охрана материнства и детства, создание оптимальных социально-экономических, правовых и медико-социальных условий для укрепления здоровья женщин и детей, планирование семьи, решение медико-демографических проблем.

Всемирной организацией здравоохранения определены 4 категории обобщенных показателей, которые характеризуют состояние здравоохранения в стране: 1) показатели, относящиеся к политике в области здравоохранения; 2) социальные и экономические показатели; 3) показатели обеспеченности медико-социальной помощью; 4) показатели состояния здоровья.

В последние годы происходит ухудшение состояния здоровья населения. Кризис деятельности медицинских учреждений приближается к той черте, за которой следует распад всей системы здравоохранения.

К большому сожалению, медицина в России испытывает очень серьезные системные проблемы, на решение которых потребуются многие годы. К их числу можно отнести и практически полное отсутствие современных высокотехнологичных стационаров, в первую очередь хирургического профиля, недостаточную оснащенность лечебных учреждений (ЛУ) медицинским оборудованием и неадекватное их обеспечение расходными материалами, недостаток квалифицированных врачебных кадров, уровень теоретической и практической подготовки которых соответствовал бы сегодняшним мировым стандартам. В Российском здравоохранении полностью отсутствует эффективная, полноценная и беспристрастная система лицензирования и сертификации ЛУ, и врачей, оценки качества медицинской помощи и контроля над ее полноценностью. Оценка качества медицинской помощи затруднена еще и потому, что в нашей стране отсутствуют соответствующие мировым — **стандарты медицинской помощи** по различным специальностям, которые в цивилизованных странах основываются на результатах тщательных и надежных исследований эффективности и безопасности тех или иных методов лечения и профилактики заболеваний. В России практически отсутствуют профессиональные медицинские ассоциации, которые и должны утверждать эти стандарты и осуществлять контроль над их применением. Система сертификации и одобрения новых медикаментов и медицинского оборудования в России далека от мировых стандартов и, к сожалению, насквозь коррумпирована. В результате в Российской медицинской практике появляется огромное количество псевдо лекарств и псевдо методов лечения, эффективность которых никем не доказана и безопасность не подтверждена.

Можно выделить несколько предложений по совершенствованию здравоохранения в РФ. Во-первых, целесообразно объединить центры высоких медицинских технологий в единые общероссийские специализированные медицинские службы с филиалами в регионах. Это позволит обеспечить выработку единых стандартов диагностики, лечения, медицинской реабилитации, единой методики подготовки высококвалифицированных медицинских кадров. Повысит координирующую роль Министерства здравоохранения России, что особенно важно в этих условиях перераспределения полномочий и передачи на региональные и муниципальные уровни значительной части обязательств по оказанию медицинской помощи населению.

Во-вторых, должны быть разработаны программы всеобщей диспансеризации, вакцинации особенно детей. Разработка программ для привлечения населения к здоровому образу жизни, развитие спорта и культуры. Составление специальных программ, для постепенного запрета курения и потребления алкоголя.

В- третьих, нужно создать механизм финансирования здравоохранения, сочетающий бюджет государства и отчисления по ОМС .

В- четвертых, ключевым звеном в системе мер по повышению доступности и качества медицинской помощи должно стать укрепление кадрового потенциала здравоохранения и кардинальное улучшение социального самочувствия медицинских работников. Все работники должны проходить обязательные повышения квалификации, аттестации. Должа быть разработана система проверки профпригодности медслужащих. Сегодняшнее сестринское образование в России существенно отстало от мировых стандартов, прежде всего в практической и прикладной области. Не знание и неумение пользоваться современными средствами ухода за больными, к сожалению, является обычным для наших медсестер. К великому сожалению, ссылаясь на низкие зарплаты, средний и младший медицинский персонал часто отказывают больному в элементарном человеческом внимании и сострадании, не говоря уже об абсолютно необходимых регулярных медицинских процедурах.

В- пятых, необходимо разработать и реализовать федеральные целевые программы развития медицинской и фармацевтической промышленности России. Ни одно Российское фармацевтическое предприятие не соответствует международным стандартам производства лекарств GMP, в продажу поступает огромное количество поддельных лекарств. Об этом прекрасно известно любому обывателю, известны и производители подделок. Однако никто к ответственности так и не привлечен.

В- шестых, необходимо укрепить службу скорой медицинской помощи, сделать ее более мобильной и оснащенной современными средствами для оказания неотложной медицинской помощи и экстренной госпитализации пациентов. Выявить все «больные места» на территории России, к которым помощь приходит дольше определенного стандартом времени. Принять меры по устранению таких мест.

В- седьмых, увеличить часть финансирования в разработку и внедрение эффективных медицинских технологий, использовании уникальных методов диагностики и лечения.

В- восьмых, создание почвы для развития частного сектора. Необходимо обеспечить медицинским организациям, лицам, осуществляющим частную медицинскую деятельность, государственным и муниципальным организациям равные права на работу в системе обязательного медицинского страхования и участие в реализации государственных и муниципальных целевых программ. Участие медицинских организаций различной формы собственности в реализации государственных программ здравоохранения, муниципальных заказов должно осуществляться на конкурсной основе.

В заключении, никакие системные преобразования здравоохранения не пойдут без совершенствования его законодательной базы. Происходит слепое копирование зарубежных реформ, которые просто не вписываются в нашу систему здравоохранения. Врачебные кадры и койка - места сокращаются, совершается переход на автоматизированную систему очередей, но все это ведет только к ухудшению общего положения.

18 ноября 2014 года президент В.В. Путин раскритиковал реформу здравоохранения и назвал ее недоработанной.

Надо принять как данность тот факт, что в переходный период без жесткой регулирующей функции государства и права в построении новой системы здравоохранения не обойтись.

Литература

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с изм. от 25 июля 2003 г.) // СЗ РФ.-2003.
2. Постановление Правительства РФ от 5 ноября 1997 г. № 1387 «О мерах по стабилизации и развитию здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации».
3. Концепция развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации до 2020 г.
4. Общественное здоровье и здравоохранение. Учебник Общественное здоровье и здравоохранение. Учебник для вузов / Под ред. Ю. П. Лисицына. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. С. 81.

И.А. Бронников
канд. полит. наук, доцент
(ГУУ, г. Москва)

М.А. Прилепина
координатор бизнес подразделения Гастроэнтерология и Гепатология Эбботт Лэбораториз
(г. Москва)

БИЗНЕС-ИНКУБАТОР КАК ИНСТРУМЕНТ ВНЕДРЕНИЯ ИННОВАЦИЙ

Инновации оказывают широкое влияние на экономику стран, конкурентоспособность корпораций на мировом рынке, на уровень жизни людей по всему миру. Степень развития и динамичность сферы инноваций определяет фактор экономического роста общества, устанавливает роль и место государства в рамках международных отношений, степень его экономической стабильности и независимости.

В соответствии с Руководством Фраскати (документ принят ОЭСР в 1993 г. в г. Фраскати), инновация определяется как конечный результат инновационной деятельности, получивший воплощение в виде нового или усовершенствованного продукта, внедренного на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности, либо в новом подходе к социальным услугам[1].

Стоит отметить, что в настоящее время существует более 400 нормативных актов органов государственной власти субъектов РФ, где в той или иной мере используются понятия «инновации», «инновационная деятельность», но в каждом из них дается свое толкование, что обусловливает в большинстве случаев их противоречивость[2].

Одним из базовых теоретических источников концепции инноваций является работа немецкого экономиста Й. Шумпетера – «Теория экономического развития», написанная им в 1920-х гг. В данной работе Шумпетер подчеркивает, что развитие в экономике предполагает не просто новшества в хозяйственной деятельности, которые возникают под воздействием существующих потребностей, а новшества, которые сами формируют потребности общества, то есть инновации[3]. Тот факт, что уже в 20-е годы XX века поднималась проблема инноваций, которые определяются как двигатели экономического развития, доказывает актуальность данного явления в обществе.

© И.А. Бронников, М.А. Прилепина, 2014

[1] Фатхутдинов Р.А. Инновационный менеджмент. СПб.: Питер, 2008. С. 44.
[2] Кобрин Ю. Инновации – условие конкурентоспособности // Журнал Экономист № 12. 2004. С. 27.
[3] Алтухов С.И. Инновационный менеджмент. Учебно-методическое пособие. Н.: СГГА, 2009. С. 5.

Таким образом, инновация – это такой общественный, технический, экономический процесс, который через практическое использование идей и изобретений приводит к созданию лучших по своим свойствам изделий, технологий. Если идея ориентируется на экономическую выгоду (прибыль), появление инновации на рынке может привести к добавочному доходу[1].

Переводя на язык бизнеса, инновация есть воплощение идеи в измеряемых показателях чистой прибыли компании. По сути, конечной целью инновации является создание новой ценности, полезной для потребителя.

В мировой практике ведения бизнеса одним из наиболее действенных подходов в формировании национальной инновационной системы является использование бизнес-инкубаторов.Создание бизнес-инкубаторов – это своего рода «лакмусовая бумажка» управления эффективностью.

На сегодняшний день, в России, инкубаторы – неотъемлемая часть приоритетных направлений инновационной политики и политики поддержки малого и среднего предпринимательства. Однако они имеют жесткую привязку к администрациям субъектов РФ, университетам, крупным технологическим кластерам, что, в свою очередь, приводит к дуалистическому принципу функционирования. С одной стороны, инкубаторы – это дух свободы и созидания; неконтролируемый, но управляемый поток мыслей и фантазий. С другой стороны, бюрократизация процессов приводит к усложнению самой процедуры творчества.

В быстроменяющейся реальности одной стабильности для модернизации экономики недостаточно, непрерывное изменение является необходимым условием развития.

Как отмечает Дэвид Персиваль, руководитель международной консультационной практики по вопросам инноваций PricewaterhouseCoopers (PwC), для роста благосостояния бизнеса и страны в целом имеются четыре основных рычага: инновации, цифровизация, влияние потребителей и глобализация.

Еще пять лет назад наиболее эффективным мультипликатором роста была глобализация, и мировой бизнес делал акцент на Китае. На сегодняшний день главным фактором роста становятся инновации.

Если говорить предметно, то 83% из 1757 руководителей высшего уровня согласны с тем, что инновации важны для успеха управляемых ими компаний. По мнению 43% респондентов, инновации становятся основным условием конкурентоспособности корпораций. В настоящий момент инновации играют важную роль в успехе 62% компаний на российском рынке. Российские руководители уверены в том, что в ближайшие пять лет роль инноваций в успехе их компаний только усилится. Об этом заявили 73% российских респондентов, что на 22% выше аналогичного показателя по миру и Европе (51%)[2].

В эпоху информатизации ключевой проблемой, вставшей перед управлением компаниями и государствами, является поиск и отслеживание инновационных идей. Одним из решений является применение электронного бизнес-инкубатора как инструмента развития бизнеса и поиска инноваций.

Главная цель инкубатора заключается в создании успешных фирм, у которых есть потенциал в создании рабочих мест, развитии экономики региона, извлечении прибыли из новых технологий и усилении региональной и национальной экономик. Согласно определению Ассоциации бизнес-инкубаторов Великобритании, инкубация – это уникальное и в высокой степени гибкое сочетание процессов развития бизнеса, инфраструктуры и персонала, предназначенное для создания благоприятных условий

---

[1] Санто Б. Инновация как средство экономического развития. М.: Прогресс, 1990. С. 15.

[2] Рост через инновации. Российский и международный опыт, 2013. [Электронный ресурс].URL: http://www.pwc.ru/ru/innovationsurvey/assets/innovation-through-growth.pdf

для развития и выращивания новых предприятий через предоставление им поддержки на ранних этапах развития и становления[1].

Под бизнес-инкубатором понимается структура, главной деятельностью которой является отслеживание и поддержка стартап-проектов молодых предпринимателей на всех этапах развития: от разработки идеи до ее коммерциализации. Современная практика показывает широкую вариацию данного инструмента. Можно предложить следующую классификацию:

- *государственные бизнес-инкубаторы* (Агентство стратегических инициатив, InCube (Бизнес-инкубатор АНХ), Тюменский технопарк),
- *внутрикорпоративные встроенные платформы* (Бизнес-инкубатор американской фармацевтической компании AbbottLaboratories, инкубатор Starbucks Corporation),
- *общедоступные, направленные на конечного потребителя автоматизированных систем* (Бизнес-акселератор 2Setup, API Moscow, Global Innovation Labs).

Указанные инкубаторы объединены одной общей целью – поиск и внедрение передовых идей и ключевых бизнес-инициатив.

Анализируя стратегии создания инновационных продуктов мирового значения, группа ученых Ренсселерского политехнического института выявила следующую тенденцию: авторами 1/3 идей были люди, работающие по собственной инициативе. Например, проект гибридного автомобиля GeneralMotors возник в результате случайного разговора; открытое программное обеспечение Linux написала группа молодых людей, общающихся в Интернете.

Практически во всех без исключения случаях, – резюмировали ученые, – использовались стихийно возникшие идеи; они не вырабатывались систематически, постоянно, в соответствии с определенной стратегией. Ни в одном из случаев не было надлежащей организации и регулярности при продуцировании идей[2].

Иными словами, в движении прогресса есть элемент «счастливой случайности», инновации могут быть предложены простыми потребителями, не связанными с производством или наукой.

В 2011 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации было принято решение о создании автономной некоммерческой организации «Агентство Стратегических Инициатив», в которой на данный момент насчитывается 389 проектов государственного и социального значения, из них 56 была оказана поддержка (рис. 1).

Одним из самых ярких проектов этого года является проект «Атлас новых профессий» («Атлас новых профессий» как основа разработки отраслевых и региональных кадровых стратегий). Идея заключается в соотношении современного образования с потенциальными экономическими задачами будущего. Проект направлен на выявление наиболее востребованных в стране сфер занятости до 2030 г. и описание основных перспективных компетенций (отраслевых, междисциплинарных и др.), которые обобщены в виде «Атласа новых профессий». В атласе по 19 основным отраслям и технологическим направлениям (от медицины и биотехнологий до строительства и индустрии детских товаров) проанализированы ключевые изменения и новые технологии, которые и приведут к появлению новых профессий.Работа по исследованию различных отраслей велась с участием российских и зарубежных экспертов совместно с Московской школой управления Сколково.

---

[1] Гребенкин А.В., Иванова А.В. Бизнес-инкубирование в университете как ключевое условие формирования малого инновационного предпринимательства в регионе // Экономика региона. 2012. № 3. С. 48

[2] Tucker Robert B. Driving. Growth through innovation. How Leading Firms Are Transforming Their Futures. SanFrancisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2002. P. 135.

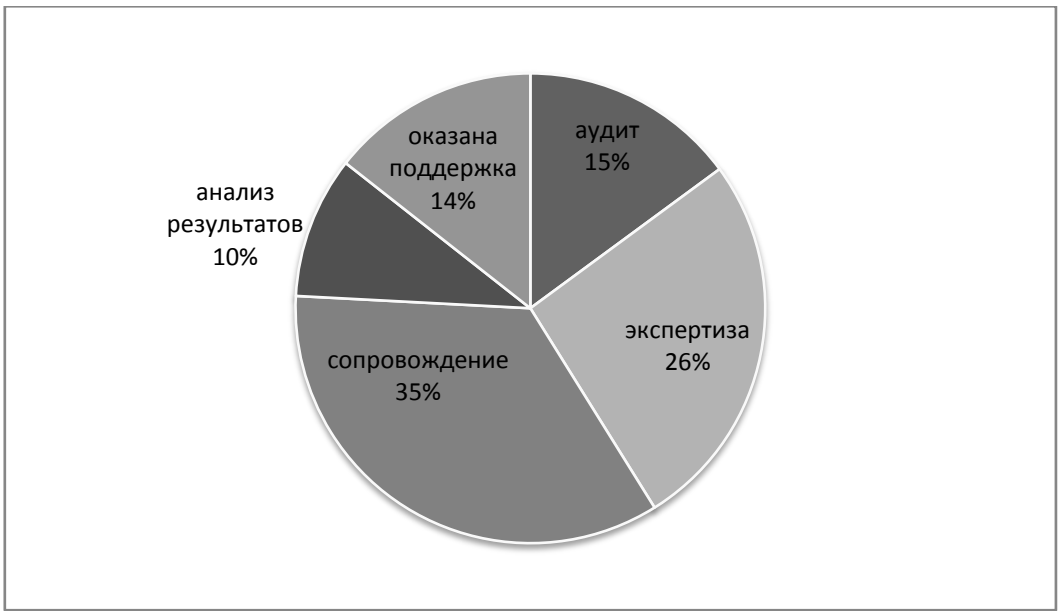

Рис.1. Проекты Агентства Стратегических Инициатив

Исследование всех форм бизнес-инкубаторов и их деятельности открыто демонстрирует достоинства данного инструмента.

Во-первых, онлайн ресурс обеспечивает: экстемпоральность, оперативность и системность.

Во-вторых, используя автоматизированную платформу с адаптированным для пользователя интерфейсом, можно создать благоприятную среду для обмена опытом и открытого обсуждения инициатив.

В-третьих, интеграция автоматизированной системы в работе бизнес-инкубаторов позволяет создать удобной сбор и хранения огромного массива информации, необходимого не только для прогресса, но и для анализа текущего состояния компании или государства.

Благодаря нынешнему уровню технологий, внедрить софт инкубатора не требует больших расходов. Компания может подобрать оптимальную платформу, доработать ее с учетом своих особенностей и запустить в эксплуатацию.Но в тоже время, внедрение данного инструмента таит в себе ряд существенных недостатков и даже угроз для компании. В частности, эффективная работа и поддержка ресурса требует высоких временных и трудовых затрат.

Инкубатор идей, как софт, является лишь удобным интерфейсом для коммуникации. Все, что осуществляется потом, находится в руках проектной команды и руководства компании.

Велика вероятность, что данная платформа станет очередным нереализованным хранилищем информации. Если речь идет о бизнесе – это может повлечь за собой недовольство внутренних и внешних клиентов. Создавая подобные инструменты, компания заявляет, что принимает на себя обязательства по внедрению эффективных проектов.

Таким образом, можно констатировать: бизнес-инкубирование – институциональная составляющая инновационной экономики. Между тем, это – прекрасный и эффективный инструмент, но только в том случае, если руководство компании готово выделять ресурсы на поддержку системы, и если создана благоприятная почва для инновационного мышления и культивирования новых идей.

Т.В. Бутова
к.э.н., доц., заместитель декана Факультета государственное и муниципальное управление
(ФГОБУ ВПО Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва)

Л.Р. Добрина
Студентка Факультета государственное и муниципальное управление
(ФГОБУ ВПО Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва)

Е.С.Свиридова
Студентка Факультета государственное и муниципальное управление
(ФГОБУ ВПО Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва)

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Муниципальное образование как сложная социально-экономическая система должно обладать набором определенных качеств, таких как: нацеленность на положительные изменения и устойчивость к неблагоприятным внешним воздействиям. На сегодняшний день, управление социально-экономическим состоянием муниципального образования заключается в том, чтобы поддерживать выработанную систему жизнеобеспечения города, а также качество предоставления муниципальных услуг на достойном уровне, не допуская ухудшения достигнутых результатов. Перспективное управление – управление развитием, имеет своей целью изменение качества жизни населения в лучшую сторону. Таким образом, устойчивое социально-экономическое развитие муниципального образования основывается на последовательном решении перечисленных ниже, связанных между собой задач:

- Приобретение полных сведений, касающихся нынешней социально-экономической ситуации, которая сложилась на территории муниципального образования. Подобные сведения возможно получить при анализе социально-экономической ситуации, сложившейся в рамках муниципального образования и изучении внешних условий развития. Подобные сведения могут служить основой для разработки программы.
- Перед разработкой программы, в первую очередь, необходимо составить цели и направления общей стратегии дальнейшего развития.
- Стоит также разложить главную цель развития на систему отдельных, но связанных между собой целевых программ.
- В последнюю очередь следует создать особый механизм достижения поставленных целей, направленных на развитие.

При анализе текущего социально-экономического состояния муниципального образования, возникает возможность оценки имеющихся ресурсов и перспективных возможностей, а также изучения направлений развития. Также, изучая внешние условия развития, в которые входят: общая социально-экономическая ситуация в стране, состояние нормативно-правовой базы, система и подходы, использующиеся при управлении социально-экономическим развитием в государстве и определенном регионе, можно выделить главные проблемы, обычно возникающие в ходе разработки и реализации планов и программ развития муниципального образования.

© Т.В. Бутова, Л.Р. Добрина, Е.С. Свиридова, 2014

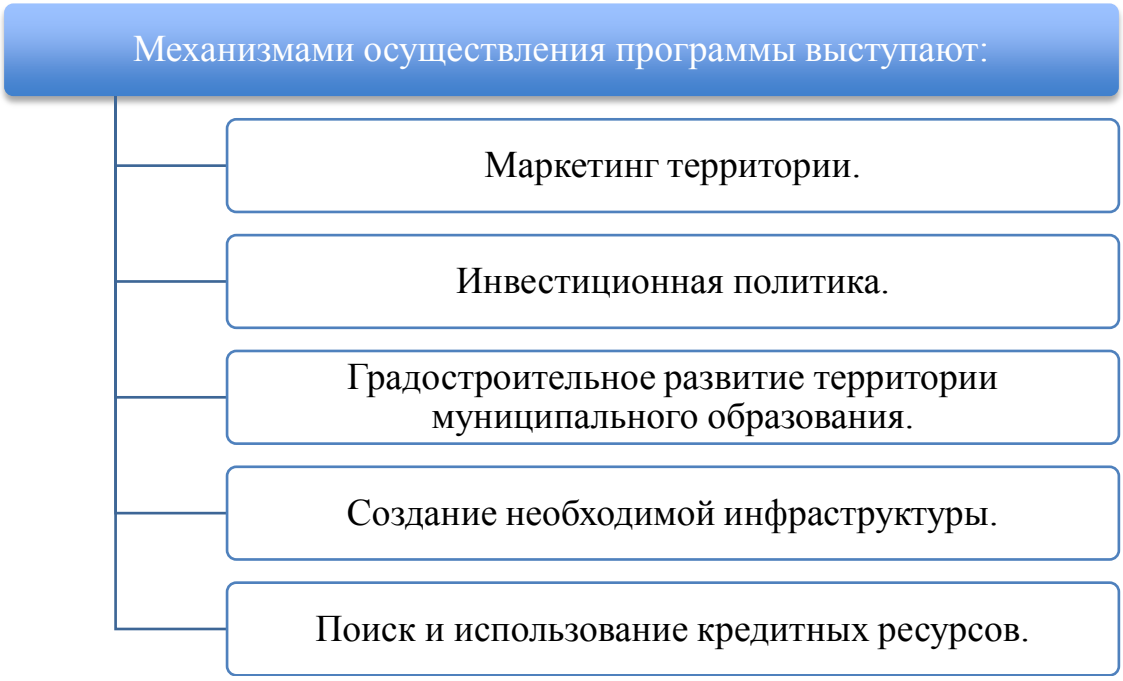

Рис. 1. Механизмы осуществления программы[1]

На данный момент управление социально-экономическим развитием России регулируется Федеральным законом России регулируется Федеральным законом от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», положения которого как правило используются в прогнозах, концепциях и программах комплексного социально-экономического развития на муниципальном уровне. Стоит также отметить, что одним из важнейших компонентов управления социально-экономическим развитием страны является обеспечение взаимосвязи и взаимообусловленности развития страны в целом, а также ее отдельно взятых регионов и муниципальных образований. Особую роль играет взаимосвязь задач регионального и муниципального развития, так как фактически любой хозяйственный комплекс, который служит объектом регионального планирования, располагается на территории какого-либо муниципального образования. Именно здесь происходит осуществление основных процессов социально-экономического развития. В связи с этим, региональная политика государства и региональное планирование становятся методологической основой при планировании социально-экономического развития муниципальных образований.

Как правило, региональное прогнозирование и планирование содержат в себе экологически обоснованное размещение производственных сил, т.к. это прямо затрагивает интересы муниципальных образований. Таким образом, не разрешив все противоречия между развитием производства и обеспечением экологической безопасности его территорий нельзя вести речь об устойчивом развитии.

Необходимо уточнить, что существующая система планирования потенциального социально-экономического развития территорий РФ в современных экономических условиях основывается на целевых программах, классифицируемых по статусам, назначениям, срокам, направленности и механизмам реализации.

По статусу целевые программы делятся на федеральные, межрегиональные и муниципальные.

[1] Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления / Р. Т. Мухаев. – М. : ЮНИТИ, 2012. – 576 с.

По назначению выделяют: комплексныецелевые, программы, которые обеспечивают социально-экономическое развитие страны, региона, муниципального образования, а также проблемные целевые программы.[1] Как правило, среди муниципальных программ преобладают проблемные.

По срокам реализации программы подразделяются на краткосрочные (1 год), среднесрочные (3 – 5 лет) и долгосрочные (10 – 15 лет) целевые программы.

По направленности решаемых проблем ученые выделяют социальные, экологические, экономические, научно-технические и др.

По механизму реализации различают заказные целевые программы, исполнитель которых должен быть определен заранее и конкурсные, в которых исполнители должны выбираться при помощи специализированной комиссии только после процедуры утверждения программы и объемов ее финансирования.

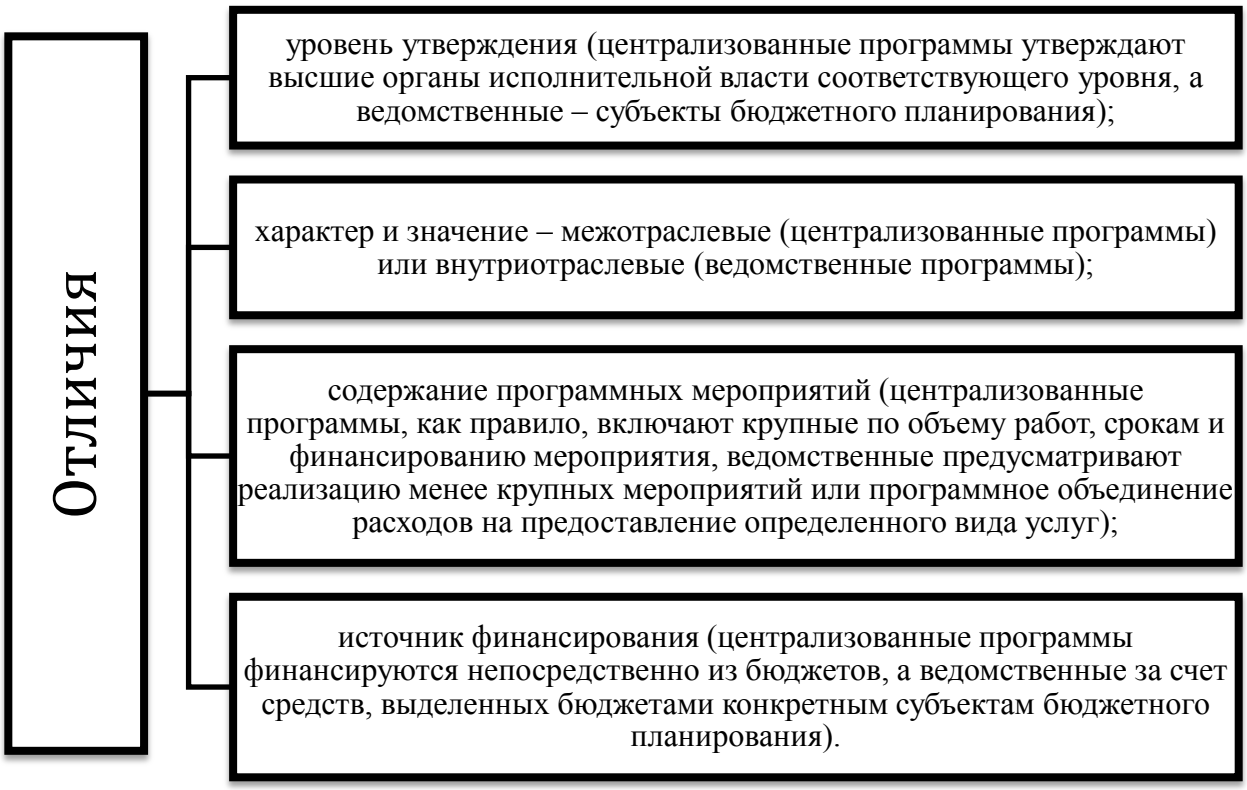

Рис. 2. Отличия централизованных и ведомственных программ[2]

На территории муниципальных образований в пределах которых осуществляется реализация той или иной федеральной и региональной целевой программы, имеется возможность получить инвестиции из федерального и регионального бюджетов. Определенную часть таких средств можно направить на осуществление развития и реализации отдельных муниципальных социальных программ в том случае, если они представляют собой часть федеральных и региональных целевых программ.

---

[1] Сметанин А.В. Проблема целевых показателей в муниципальных программах развития. //В сборнике: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ И ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ Сборник научных статей, главный редактор В.Г. Прудский; Пермский государственный национальный исследовательский университет. Пермь, 2011. С. 197-200.

[2] Зайнашева З.Г., Семкина О.С. Государственно-частное партнерство в сфере предоставления социально значимых услуг. Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 3. С. 029-037.

На сегодняшний день прослеживается тесная взаимосвязь между целевыми программами и бюджетным процессом, которая выражается в использовании ведомственных целевых программ в бюджетном процессе. Это говорит о том, что разрабатывающаяся концепция включает в себя замену «сметного принципа планирования бюджетных расходов» на «программно-целевой».

К основным отличиям среди централизованных и ведомственных программ относят следующие факторы:

Таким образом, изучение централизованных целевых программ может способствовать развитию экономической политики, в то время как ведомственные программы выступают одним из основных инструментов бюджетного управления (анализа, отчета, планирования) для органов исполнительной власти соответствующего уровня.

Стоит обратить внимание на тот факт, что реализация концепции на местном уровне будет сопровождаться рядом особенностей, которые включают в себя всю специфичность определенных территорий. В связи с этим, создаются определенные предпосылки для создания:

- муниципальных целевых программ;
- повышения результативности расходов местных бюджетов;
- выхода определнных муниципальных мероприятий на региональный и федеральный уровень с целью их включения в соответствующие централизованные и ведомственные целевые программы и подпрограммы.

При разработке муниципальной целевой программы следует произвести анализ существующего социально-экономического муниципального образования, который будет в дальнейшем положен в основу принятия органами местного самоуправления верного управленческого решения. Оно в свою очередь принимается с помощью сопоставления фактических показателей, полученных за анализируемый период с плановыми и фактическими показателями за предыдущий период. Так, основный целью анализа является выявление причин и факторов, влияющих на отклонение фактических показателей анализируемого периода от плановых и фактических показателей предшествующих лет, а также определение узких мест и диспропорций в развитии отдельных сфер муниципальной деятельности; выявление резервов роста.

С целью разработки планов анализ обычно проводится за предшествующие три года по направлениям, приведенным в табл. 1.

Осуществление текущего и среднесрочного планирования и прогнозирования производится на очередной год с учетом разбивки на кварталы и прогнозированием на два года вперед. При планировании также происходит установление задач и показателей таких систем как: транспорт, ЖКХ, связь, охрана общественного порядка, здравоохранение, социальная поддержка определенных слоев населения. Муниципальные целевые программы по решению отдельных задач развития являются составляющими плана, и увязываются с объемами бюджетных ассигнований

К общим подходам при планировании социально-экономического развития муниципального образования относят: прогнозирование и планирование как текущее, так и стратегическое. Согласно Бюджетному кодексу РФ от 2004г., разработка перспективных финансовых планов развития муниципального образования на последующий трехлетний период, опираются на прогнозы социально-экономического развития территории на тот же период. Подобные прогнозы необходимо подвергать корректировке при сдвиге планового периода на год вперед.

Для большого количества муниципальных образований, как правило с многоотраслевым характером экономики в основу прогноза входят планы развития

градообразующих предприятий. Как правило, они и устанавливают налоговый контингент местного бюджета, а также уровень занятости населения, долю предприятий, принимающих участие в комплексном социально-экономическом развитии территории.

Таблица 1. Направления анализа при разработки планов социально-экономического развития муниципального образования[1]

Анализируемое направление	Показатели
Демографическая ситуация	Рождаемость, смертность, продолжительность жизни, состояние здоровья, миграция населения.
Социальная сфера	Состояние образования, здравоохранения, культуры, науки, занятости населения, уровень преступности
Уровень жизни населения	Среднедушевые доходы, уровень заработной платы, прожиточный минимум, потребительская корзина
Потребительский рынок	Объем услуг торговли, общественного питания, бытового обслуживания
Природные ресурсы территории	Наличие, возможности эффективного использования
Экологический потенциал территории	Экологический потенциал территории: состояние природных и природно-техногенных систем; негативные воздействия: выбросы, сбросы, количество промышленных и бытовых отходов. Реализация природозащитных и природоохранных мероприятий.
Комплекс жилищно-коммунального хозяйства	Объем услуг ЖКХ, динами цен и тарифов на услуги ЖКХ. Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями.
Транспорт	Качество содержания и строительство автомобильных дорог общего пользования, тарифы и динамика цен на транспортные услуги
Финансы	Состояние бюджета, налоговый потенциал территории, финансовое положение основных градообразующих предприятий.
Производство продукции	Отраслевая структура, общие объемы, динамика
Инвестиции	Тенденции, условия для привлечения инвестиций.

Формирование приоритетов является одной из функций политической системы, которая направлена на выявление мнений населения относительно общественного благосостояния. В связи с этим, особую роль в изучении предпочтений общества играют социологические опросы, направленные на выявление общественного мнения. Из этого следует, что создание конкурентной российской экономики должно производиться с учетом мнения населения и его выявленных предпочтений.

[1] Рагулина Ю.В., Федосова Р.Н. Особенности соотношения государственного, негосударственного и частного секторов в рамках корпоративной социальной ответственности. Вестник Академии. 2013. № 3. С. 78-83.

Согласно статистическим данным, первое десятилетие реформ население преимущественно оценивает негативно и идентифицирует этот период как время несбывшихся надежд и череда плохо скоординированных, слабо продуманных радикальных мер, касающихся основных сфер жизни. Подобные меры в конечном счете приводят к снижению уровня развития страны и, как следствие, к уменьшению доходов населения. Последующий период проведения реформ проявляется, согласно мнению населения, как значимый поворот практической политики по направлению к народу, период наведения в стране конституционного порядка, выведение страны из критической фазы кризиса по направлению к устойчивому и стабильному развитию. Именно таким путем государству удалось вернуть страну на выбранный путь развития, поднять уровень социальной защиты населения, уменьшить долю беднейших слоев населения, произвести переоснащение и укрепление армии, повысить авторитет страны на международной арене.

Таким образом, в заключении хотелось бы уточнить, что в современной практике планирования развития муниципальных образований основополагающую роль играет формирование стратегии социально-экономического развития, на основе которой происходит формирование комплексной системы мер по улучшению качества жизни населения, обеспечению благоприятного инвестиционного климата на территории муниципального образования, а также по повышению эффективности экономической деятельности в нем.

Литература

1. Зайнашева З.Г., Семкина О.С. Государственно-частное партнерство в сфере предоставления социально значимых услуг. Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 3. С. 029-037.
2. Рагулина Ю.В., Федосова Р.Н. Особенности соотношения государственного, негосударственного и частного секторов в рамках корпоративной социальной ответственности. Вестник Академии. 2013. № 3. С. 78-83.
3. Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления / Р. Т. Мухаев. – М. : ЮНИТИ, 2012. – 576 с.
4. Сметанин А.В. Проблема целевых показателей в муниципальных программах развития.//В сборнике: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ И ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ Сборник научных статей. главный редактор В.Г. Прудский; Пермский государственный национальный исследовательский университет. Пермь, 2011. С. 197-200.

В.А. Волох
д.полит.н., профессор
(ГУУ, г. Москва)

В.А. Суворова
к.полит.н.заместитель заведующего кафедрой государственного управления и политических технологий
(ГУУ, г. Москва)

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ГОСУДАРСТВАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА: ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В ВОПРОСАХ РЕПАТРИАЦИИ

В Астане 29 мая 2014 г. Россия, Белоруссия и Казахстан подписали договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), который вступит в силу с 1 января 2015 года. На заседании Высшего Евразийского экономического совета подписи под документом поставили лидеры трех стран - Владимир Путин, Александр Лукашенко и Нурсултан Назарбаев[1]. 10 октября 2014 г. Главы государств подписали договор о присоединении Армении к договору о Евразийском экономическом союзе.Есть надежда, что со временем Таджикистан может также стать участником ЕАЭС.

Согласно подписанному договору, Россия, Белоруссия, Казахстан и Армения берут на себя обязательства гарантировать свободное перемещение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы в границах трех государств[2].

Среди стран ЕАЭС вызывает интерес репатриационное законодательство Республики Казахстан, основанное на Законе «О миграции населения» от 13 декабря 1997 года. В преамбуле этого правового акта так и говорится, что он «регулирует общественные отношения в области миграции населения, определяет правовые, экономические и социальные основы миграционных процессов, а также создания необходимых условий жизни на новом месте для лиц и семей, возвращающихся на свою историческую родину». Важнейшей задачей Казахстана в области миграционной политики стала возвратная миграция казахов, проживающих за рубежом и желающих вернуться на историческую родину. Казахстан является одной из немногих стран, которые провозгласили и реализуют этническую миграционную политику.

Закон Казахстана «О миграции населения» заложил в качестве одного из принципов «всестороннее содействие переселению в страну лиц казахской национальности, организации их расселения, создании рабочих мест, социального обеспечения и социальной помощи». Введен термин «оралманы» в отношении возвращающихся казахов. В соответствии со статьей 1 Закона оралманами являются иностранцы или лица без гражданства казахской национальности, постоянно проживавшие на момент приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами и прибывшие в Казахстан с целью постоянного проживания. По примерным оценкам за рубежом сейчас проживает почти 4,1 млн. казахов в 44 странах мира (Китае, Монголии, Турции, Иране, России и других странах СНГ).

Помимо закона о миграции в Казахстане разработана серия нормативных актов, касающихся возвратной миграции казахов. Так, в стране принята Концепция

© В.А. Волох, В.А. Суворова, 2014
[1]РИА Новости http://ria.ru/economy/20140529/1009834276.html#ixzz3HQN1zyyh
[2]РИА Новости http://ria.ru/economy/20140529/1009834276.html#ixzz3HQMndhJb

возвращения этнических казахов на историческую родину (от 16 сентября 1998 года)[1]. Агентство Республики Казахстан по миграции и демографии разработало Концепцию государственной демографической политики Республики Казахстан, которая одобрена постановлением Правительства Республики Казахстан от 17 августа 2000 года № 1272. Также была разработана и реализована программа миграционной политики Республики Казахстан на 2001-2010 гг., включающая два этапа реализации: первый — с 2001 по 2005 годы и второй - с 2006 по 2010 годы. Программа определяла всемерное содействие обустройству оралманов, их адаптации в местах заселения и интеграции в локальную социальную среду, психологической реабилитации лиц, переживших вооруженный конфликт. Интеграция оралманов на новом месте включала создание необходимых условий и оказание помощи в реализации гарантируемых государством основных прав и свобод, разработку и осуществление мероприятий по социальной поддержке, создание системы, позволяющей возвращать и реинвестировать затраченные на обустройство бюджетные средства, содействие в трудоустройстве и переподготовке безработных, поощрение предпринимательской инициативы, обеспечение реального доступа к системе социальной защиты[2].

Концепция предусматривала увязывание программ помощи оралманам с программами социально-экономического развития регионов, что подразумевает, во-первых, учет интересов местного населения. Пресечение проявлений недовольства среди местного населения при оказании помощи оралманам, развитие инфраструктуры в районах их компактного расселения. Учет этнической, культурной, языковой и конфессиональной дистанции между прибывшими мигрантами и местным населением. Во-вторых, приемлемый для местных исполнительных органов и оралманов выбор места жительства. И, в-третьих, информирование населения о проблемах адаптации и интеграции оралманов с широким использованием средств массовой информации[3].

Лица, получившие статус оралмана, обладают достаточно широким спектром льгот в Республике Казахстан, в частности:

- оказание помощи в трудоустройстве, повышении квалификации и в освоение новой профессии;
- создание условий для изучения государственного и по желанию русского языков;
- предоставление отсрочки от службы в рядах Вооруженных Сил в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;
- выделение квоты для поступления в организации среднего профессионального и высшего профессионального образования в количестве, определяемом Правительством Республики Казахстан;
- предоставление нуждающимся мест в школах, дошкольных организациях, а также учреждениях социальной защиты;
- выплата пенсий в соответствии с законодательством Республики Казахстан или международными договорами;
- выплата пособий по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в

---

[1] Рязанцев СВ. Расселение и миграция русских в России // Русский вопрос, 2007. - С. 62.

[2] Жангуттин Б. Миграционная полтика Казахстана: прошлое, настоящее, будущее. Материалы международной конференции «Миграция и развитие» (Пятые Валентеевские чтания). / Под ред.В.А. Ионцсва. В 2-х томах. Том 1 .М.: Издательство МГУ, СП Мысль, 2007. – С. 162.

[3]Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 августа 2000 года N 1272 «О концепции государственной демографической политики Республики Казахстан» // http: // www.zakon.kz/law/news/archiv/280800.htm

Республике Казахстан»;

- выплата специальных государственных пособий согласно Закону Республики Казахстан «О специальном государственном пособии»;

- восстановленным в гражданстве, реализация прав на компенсации, установленные Законом Республики Казахстан «О реабилитации жертв массовых политических репрессий»;

- освобождение от консульских сборов за выдачу виз на въезд в Республику Казахстан;

- получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

- предоставление государственной адресной социальной помощи в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственной адресной социальной помощи».

Причем необходимо отметить, что на оралманов мигрантов не распространяется необходимость подтверждения платежеспособности.

Существуют также дополнительные льготы, компенсации и единовременные пособия, оказываемые оралманам, включенным в квоту иммиграции:

1) перемещение имущества через границу без взимания таможенных платежей и налогов;

2) возмещение расходов по проезду к постоянному месту жительства и провозу имущества (в том числе скота);

3) выделение средств для приобретения жилья;

4) выплата единовременных пособий.

Кроме того, для них предусмотрена упрощенная процедура получения гражданства от 3 до 6 месяцев, а если оралманы прибывают из России, Украины, Беларуси и Кыргызстана, то в соответствии с межгосударственными договоренностями этот срок сокращен до 3месяцев[1].

Порядок возмещения расходов по проезду к постоянному месту жительства и провозу имущества, выделения средств для приобретения жилья и выплаты единовременных пособий оралманам и членам их семей определяется Правительством Республики Казахстан[2].

Право на получение льгот, компенсаций, пособий и других видов адресной помощи, предусмотренных в Законе РК «О миграции населения», за исключением дополнительных льгот, компенсаций и единовременных пособий, сохраняется вне зависимости от приобретения оралманами гражданства Республики Казахстан в течение трех лет со дня присвоения статуса оралмана.

В соответствии со статьей 14 того же закона заявление о присвоении статуса оралмана и (или) включении в квоту иммиграции оралманов подается одним из совершеннолетних членов семьи лично в территориальный уполномоченный орган. В случае невозможности личного обращения заявитель выдает уполномоченному представителю нотариально заверенную доверенность на обращение с заявлением о присвоении статуса оралмана и (или) включении в квоту иммиграции оралмаиов.

Рассмотрение заявления о присвоении статуса оралмана и (или) включении семьи оралмана в квоту иммиграции оралманов, а также принятие решения по данным вопросам осуществляются в течение двух месяцев со дня регистрации.

---

[1] Уйсимбаев Е.К. Иммиграционная политика в Республике Казахстан: этнические казахи. Сборник докладов международной научно-практической конференции «Иммигранты и этнические диаспоры в региональных политических процессах в Российской Федерации и в зарубежных странах» - Екатеринбург: «Экспресс-дизайн», 2007. – С.

[2]http://www.enbek.kz/migration/migr_rusdetail.php?record[D=23&mintrud=]- материалы официального сайта Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан.

Лицам, признанным оралманами, выдается удостоверение, которое является документом строгой отчетности и служит основанием для подтверждения его статуса. Статус оралмана прекращается после получения гражданства Республики Казахстан.

Заявитель представляет в территориальные службы уполномоченного миграционного органа следующие документы: заявление о присвоении статуса оралмана, автобиографию, копии документов, удостоверяющие личность ходатайствующего и членов семьи, переселившихся с ним (паспорта, свидетельства о рождении несовершеннолетних детей) и копии одного из следующих документов: свидетельства о браке или разводе; аттестата; диплома; военного билета или трудовой книжки (представляются в случае невозможности установления соответствия ходатайствующего лица требованиям пункта 2 Правил присвоения статуса оралмана).

Регистрация заявления о присвоения статуса оралмана осуществляется после внесения данных о ходатайствующем и членах его семьи в электронную базу данных «Оралман». Решение о присвоении либо отказе в статусе оралмана принимается не позднее десяти рабочих дней.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О миграции населения» в квоту иммиграции оралманов включаются супруг (супруга), родители, дети (в том числе усыновленные) и члены их семей и полнородные и неполнородные братья и сестры, не имеющие семьи.

Квота иммиграции оралманов - это устанавливаемое Президентом Республики Казахстан число семей оралманов, которые обеспечиваются льготами, компенсациями и единовременными пособиями. Правительство Республики Казахстан распределяет квоту иммиграции оралманов по областям (городу республиканского значения, столице) с учетом предложений уполномоченного органа и местных исполнительных органов. Оралманы и члены их семей обязаны:

- представлять в территориальные органы уполномоченного органа достоверные сведения на всех членов семьи, необходимые для рассмотрения их заявлений о присвоении статуса оралмана и (или) включении в квоту иммиграции оралманов;
- проходить медицинские осмотры по требованию органов здравоохранения, получать прививки, проходить курс лечения, а также выполнять предписания органов здравоохранения;
- при получении направления в центр адаптации и интеграции оралманов поселиться в нем в течение трех дней, и после завершения установленного периода пребывания в центре адаптации и интеграции оралманов освободить предоставленное им помещение;
- соблюдать установленный порядок пребывания в центре временного размещения и центре адаптации и интеграции оралманов.

С каждым годом квота на въезд в Республику Казахстан увеличивается. Так, в 2008 годы квота составляла 15 000 семей оралманов, а в соответствии с Указом Президента РК от 17 ноября 2008 года № 690, было предусмотрено уже в 2009-2010 годах переселение в Казахстан оралманов в количестве по 20 000 семей на каждый календарный год. Оралманы, приезжающие без квоты, в основном, поселяются в Южно-Казахстанской, Жамбылской и Кызылординской областях.

С момента начала реализации программы в Республику Казахстан переселилось примерно более 700 тыс. оралманов преимущественно из Узбекистана, Монголии, Туркменистана, Китая, Россия[1].

[1] http://www.newskaz.ru/society/20100118/420195.html

Вместе с тем, в сфере интеграции оралманов существуют проблемы, обусловленные как объективными, так и субъективными факторами (уровнем образования и социально-экономическим положением мигрантов, восприятием мигрантов коренным населением, местом расселения). Проблема интеграции иммигрантов является не только экономической, но и носит социальный характер. Поэтому её решение является одной из важнейших задач в управлении миграционной политики государства.

Таким образом, опыт Республики Казахстан в сфере разработки и реализации репатриационной политики интересен России и другим странам Евразийского экономического союза по ряду причин, прежде всего в части существующего механизма квотирования и направленности расселения оралманов по территории страны, а также в области адаптации и интеграции иностранных граждан и широкому перечню льгот и преференций, предоставляемых государством репатриантам.

А.И.Ворошилова
Магистр
(ИГУиП, УрФУ им. Б.Н.Ельцина)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ МОТИВАЦИИ РОДИТЕЛЬСКОГО ТРУДА[1]

Актуальность демографических проблем в современной России порождает необходимость поиска нетривиальных подходов к их изучению и использования широкого спектра инструментов для их решения. Одним из новых подходов к исследованию вопросов воспроизводства человеческого капитала в последние годы стала концепция родительского труда, в рамках которой деятельность по рождению и воспитанию детей рассматривается в качестве трудовой, выделяясь в особый вид родительского труда. Важно то, что изначальная цель выделения этого вида труда имеет, прежде всего, практическую значимость, связанную с направленностью на разработку механизмов его контроля и активизации, формирования мотивов и установок на реализацию качественного родительского труда, определением эффективных, адекватных инструментов и методов его стимулирования.

Интересно отметить, что впервые идея рассмотрения репродуктивной деятельности как трудовой возникла в рамках экономической науки. Однако, сегодня стало очевидно, что применение сугубо экономического подхода в сфере репродукции человека представляется крайне зауженным. Использование, в частности, социологического подхода позволяет более комплексно взглянуть на проблему, добавив к рассмотрению затрат и результатов родительского труда вопросы, связанные с изучением отношения человека к этому труду, его мотивации, ценностных ориентаций, удовлетворенности трудом. Анализ столь сложного феномена потребовал комплексного подхода к проблеме, выделения родительского труда в определенный социальный институт и рассмотрения этого вида труда в качестве одной из форм жизнедеятельности личности. Изучение родительского труда с точки зрения институционального подхода открывает перед исследователями значительные перспективы именно с точки зрения понимания механизмов формирования и факторов воздействия на мотивацию родительского труда.Особенный интерес представляет собой феномен мотивации родительского

© А.И. Ворошилова, 2014
[1]Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований («Мотивация родительского труда, стратегия и тактика регулирования репродуктивных установок населения в Уральском регионе»), проект № 12-03-00073а.

труда, так как механизм воздействия на него играет важную роль в формировании человеческого капитала страны.

В результате анализа теорий мотивации было установлено, что мотивация труда в сфере репродукции имеет схожую систему формирования мотивационного ядра с аналогичными процессами в производственной сфере, однако существенно отличается усиленной ролью ценностного компонента. Изучение существующих ценностей как базы, обуславливающей результат мотивации родительского труда, выступает основой прогнозирования репродуктивного поведения населения, поскольку они (наряду с внешними условиями) относятся к числу его основных детерминант.Под мотивацией родительского труда предложено понимать процесс актуализации и реализации потребностей в сфере воспроизводства непосредственно в процессе деятельности по рождению и воспитанию детей. Процесс мотивации родительского труда представлен в виде двухуровневой системы, в которой стремление к удовлетворению потребностей существования определяет количественный результат родительского труда (то есть наличие ребенка как такового), а удовлетворение потребностей целей жизни характеризует качественный результат родительского труда (то есть воспитание и социализацию детей).

Применение институционального подхода к изучению мотивации родительского труда представляется сегодня крайне оправданным, так как позволяет рассмотреть родительский труд в качестве социального института во взаимодействии с другими институциональными системами общества. Такой подход дает возможность разработать практикоприменимые механизмы активизации мотивации родительского труда посредством взаимодействия социальных институтов. В данном случае государство как интегративный социальный институт имеет наибольшее количество связей и механизмов для прямого формирования тех или иных направлений и возможностей воздействия на сферу мотивации родительского труда.

Существующее управленческое воздействие на государственном уровне реализуется через систему мер (преимущественно экономического характера), направленных, с одной стороны, на стимулирование воспроизводства будущего населения, с другой – на поддержание благоприятных условий для рождения детей существующим населением репродуктивного возраста (но не гарантирующей определенный уровень жизни и возможности родившимся детям и воспитывающим их родителям). Стратегическое же развитие страны предполагает смещение акцентов демографической политики с задач поддержания и сохранения человеческого капитала на разработку механизмов, нацеленных на его количественное увеличение и качественное развитие.

В результате проведенных исследований было выявлено, что эффективная реализация мер демографической политики предполагает, прежде всего, соответствующую подготовку субъектов, занятых ее реализацией. Проведенное экспертное интервью выявило поверхностный уровень осведомленности государственных и муниципальных служащих о существующих демографических проблемах и перспективах. Их внимание акцентировано на достижениях последних лет, без учета предпосылок прошлого и демографических ресурсов будущего, полученных данных по поводу тенденций, детерминант и перспектив развития демографического сценария, выделенных демографами-аналитиками. В качестве инструментов оценки и корректировки существующих механизмов разработана и реализована методика сопоставительного анализа позиций ученых-демографов и специалистов-практиков, занимающихся реализацией мер демографической политики, а также оценен существующий набор государственных мер в сфере демографической политики.

С целью анализа особенностей восприятия объектом демографических мер проанализированы существующие ценностные установки молодежи и построена типология ценностных установок на семью и родительство в зависимости от типа родительской семьи и усвоенного в ней социального опыта. На основании результатов качественного исследования биографических эссе сделан вывод о том, что на данный момент существуют вполне благоприятные предпосылки для восприятия государственной демографической политики молодежью. Поколение, родившееся в условиях угрозы нарушения преемственности поколений, успешно усвоило традиционные семейные ценности и модели поведения, что создает благоприятные условия для проведения активной демографической политики с учетом особенностей восприятия данной когорты населения.

В результате проделанной работы нами были разработаны основы механизма развития мотивации родительского труда посредством взаимодействия социальных институтов. Его элементами являются: реализация информационной политики, нацеленной на укрепление культурных и мировоззренческих установок, формирующих позитивное отношение к родительскому труду; повышение квалификации специалистов в сфере реализации государственной демографической политики; координация взаимодействия различных институтов посредством политических механизмов с целью активизации родительского труда. В основе модели этого взаимодействия лежат его принципы и четкое соотнесение групп социальных институтов с выполняемыми ими функциями и группами факторов мотивации родительского труда.

Литература

1. Указ Президента РФ «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» №1351 от 9 октября 2007 г. // Собр. законодательства РФ. 2007. 15 окт.
2. Антонов А.И., Медков В.М. Социология семьи: учебник. М.:ИНФРА-М, 2012. 637 с.
3. Зборовский, Г. Е. Общая социология. Екатеринбург, 2003. 720 с.
4. Илышев А.М., Багирова А.П. Введение в репродуктивистику. Становление науки о воспроизводстве человека. М.: Финансыистатистика, 2010. 304с.
5. Ackerman B., Fishkin J. S. DeliberationDay. – NewHaven, 2004.

Е.В.Гаганова
*канд. педагог. наук., доц*ент
(ГУУ,г. Москва)

МЕТОДЫ И СПОСОБЫ ИЗУЧЕНИЯ ИМИДЖА ГОРОДА

Имидж города все больше приобретает статус одного из основных ресурсов, которые предопределяют его экономическую, политическую, социальную перспективу. Рыночная парадигма, принятая в качестве стратегической основы функционирования современной России, предполагает не только партнерство, но и конкуренцию между территориями. Стремление завоевать и расширить собственное место на рынке заставляет местные органы власти обращать особое внимание на создание индивидуального образа благополучного города, позволяющего выделиться среди других.

© Е.В. Гаганова, 2014

Город как объект изучения, представляет интерес для многих научных дисциплин, т.к. он является сосредоточением жизнедеятельности человека. В городе человек живёт, работает, развивается. Менталитет жителей большого города отличается от менталитета жителей посёлков и деревень, что также представляет интерес для многочисленных исследователей. Соответственно в социологии, также как и в других науках, существует огромное количество подходов к исследованию и изучению городов[1].

В рамках социологического подхода в первую очередь анализируется зависимость поведения горожан от состояния окружающей среды (среда понимается в широком смысле слова и, включает экологический, территориальный, психологический и другие аспекты).

Для объективной оценки имиджа обычно проводят комплексные социологические исследования, не только использующие массовые опросы с репрезентативными выборками, но и активно привлекающие экспертное мнение. Целью таких исследований является выявление скрытых детерминант, определяющих отношение к городу, возможные барьеры восприятия желательного имиджа [2].

При проведении социологических исследований наиболее часто планируются следующие основные методы сбора информации: анализ документов, опрос.

Анализ документов. Этот метод позволяет получать сведения о прошедших событиях, наблюдение за которыми уже невозможно. Изучение документов нередко позволяет выявить тенденции и динамику их изменений и развития. Источником социологической информации выступают обычно текстовые сообщения, содержащиеся в протоколах, докладах, резолюциях и решениях, публикациях, письмах и т. п. Особую роль выполняет социальная статистическая информация, которая долгое время была закрытой, использовалась в крайне ограниченном объеме. Между тем эта информация существенно влияет на общие выводы, более четкое и реальное понимание происходящих процессов и явлений.

Опрос – самый распространенный метод сбора первичной информации. С его помощью получают почти 90% всех социологических данных. В каждом случае опрос предполагает обращение к непосредственному участнику и нацелен на те стороны процесса, которые мало поддаются или не поддаются вообще прямому наблюдению. Вот почему опрос незаменим, когда речь идет об исследовании тех содержательных характеристик общественных, коллективных и межличностных отношений, которые скрыты от внешнего глаза и дают о себе знать лишь в определенных условиях и ситуациях [3].

Две основные разновидности социологического опроса: анкетирование и интервьюирование.

При анкетировании опрашиваемый сам заполняет вопросник в присутствии анкетера или без него. По форме проведения оно может быть индивидуальным или групповым. В последнем случае за короткое время можно опросить значительное число людей. Оно бывает также очным и заочным.

Опрос всех людей, составляющих объект исследования (а это могут быть тысячи, десятки или сотни тысяч людей), был бы нерационален. Это удлинило бы время его проведения, а значит, затянуло бы сроки получения нужной информации, потребовало значительных финансовых затрат, да и само исследование оказалось бы весьма громоздким.

---

[1]Романенко В.Ю. , Черкасова В.Ю. Благополучный город – как основа формирования муниципальной политики // Экономика, государство, общество. Выпуск №3(10) сентябрь 2012г.

[2] Шепель В.М. Имиджелогия - М.: Ростов-на-Дону,2005 – с.56

[3] Батыгин Г. С. Лекции по методологии социологических исследований / Г.С. Батыгин – М.: 2000 – с.123

Поэтому большинство социологических исследований имеет не сплошной, а выборочный характер. Другими словами, по довольно строгим правилам отбирается определенное количество людей, отражающих по социально-демографическим и другим признакам структуру изучаемого объекта. Эта операция носит название «выборка». От правильности ее осуществления в огромной степени зависит качество и достоверность социологической информации. Данное обстоятельство обязывает тщательно поработать над выборкой. В последующем она, с учетом особенностей и динамики объекта исследования, может быть уточнена и выделена в отдельный документ [1].

В методическую часть программы социологического исследования включается характеристика применяемых методов и приемов сбора первичной информации (анкетного опроса, интервью, анализа документов, наблюдения и др.); логическая структура инструментария, из которой видно, на выявление каких свойств предмета исследования направлен тот или иной блок вопросов; порядок их расположения в инструментарии. Сам инструментарий прилагается к программе в качестве самостоятельного документа.

Рабочий план исследования отражает основные процедурные мероприятия. Разработка такого плана предусматривает строгий учет определенных принципов и правил. В наиболее общем виде они идентичны принципам управленческой и исполнительской деятельности, требованиям теории социального управления. В то же время планирование социологического исследования имеет ряд отличительных черт, ибо это особый способ научного познания социальных явлений, опирающийся не только на общие, но и на «свои» относительно самостоятельные процедуры и формы организации [2].

Неверно составленный бланк опроса оборачивается получением недостоверных данных, неподготовленность группы анкетеров порождает неорганизованность сбора первичной информации, а чрезмерная растянутость во времени того или иного этапа исследования может обернуться потерей актуальности исследования.

Помимо вышеперечисленных методов сбора информации используют и психосемантические методы в социологии.

Психосемантика изучает психологическое восприятие человеком значений и смыслов разного рода объектов (в том числе понятий, а также знаков и знаковых выражений), процесса интерпретации им этих объектов. В нее входят разные направления, в определенной мере отличные друг от друга и по решаемым задачам, и по подходам к их решению [3].

Таким образом, при изучении имиджа города можно использовать опрос, интервьюирование и метод СД, который строится на семантическом пространстве. Построение так называемого семантического пространства, т.е. нахождение системы тех латентных факторов, в рамках которых респондент «работает», так или иначе, оценивает какие-либо объекты. Семантическое пространство по существу является исследовательской моделью структуры индивидуального сознания, на основе которой происходит восприятие респондентом объектов, их классификация, сравнение и т.д.

Ниже представлен вариант анкеты для изучения имиджа города.

---

[1]Ядов В.А. Социологическое исследование: методология, программа, методы / В.А. Ядов – М.: 2002 - с.23

[2] Там же с.38-39

[3] Петренко В.Ф. Психосемантика / В.Ф. Петренко – М.: 2001. – с. 53

АНКЕТА

Уважаемые жители и гости города ……!

Приглашаем Вас принять участие в обсуждении имиджа города…….. Наш город является областным центром (наукоградом и т.д.) и немаловажно, как выглядит город в глазах жителей и гостей города.

Просим Вас ответить на предлагаемые в анкете вопросы.

1. Ваши ассоциации со словом …… (указывается название города, например, «Красноармейск», «Благовещенск» и др.)
2. Чем для Вас является город …….?
3. Нравится ли Вам город……..? (да, нет)
4. Что Вы считаете «сердцем» ……..?
5. Какие из перечисленных определений характеризуют город? отметьте – Х

- промышленный центр	
- культурно - оздоровительный центр	
- торговый центр	
Ваш вариант	

6. Согласны ли Вы с утверждением «наш город- чистый город»? (да, нет)
7. Как Вы оцениваете архитектуру города……? (отл., хор., уд.)
8. Считаете ли Вы город инвестиционно-привлекательным? (да, нет)
9. Что главным образом исторически определяет «лицо» города……?
10. Назовите символы города…… (флаг, герб, гимн).

Укажите, пожалуйста:

пол возраст профессию

Благодарим за участие!

Данная анкета может служить методической разработкой для изучения имиджа города. Количество вопросов можно увеличивать, учитывая специфику города. При проведении опроса, важно понимать, что понятие «город» для большинства респондентов является лишь местом где они проживают, работают, учатся. «Сердце» города для людей, где они проводят свободное время, отдыхают. Конечно, чистоту и красоту города из вида никто не упускает. Такие аспекты как коммуникации, промышленность вообще упускают из представления «имидж» города, люди заняты своими насущными проблемами и им отчасти глубоко неинтересен вопрос имиджа города.

Человек понимает город как некое пространство своих интересов. Помимо того, что имидж города - это впечатление, нужно заметить, что это динамическое впечатление, изменяющееся под влиянием многих факторов. Говоря о средствах имиджа города в первом приближении, можно поделить их как минимум на три группы: объекты, коммуникации, событийные процессы, вызывающие активную эмоциональную реакцию человека. Отсюда получается, что имидж города появляется не вопреки человеку, а для человека. Город не может давить, он должен давать ощущение личной свободы.

Таким образом, процессы в среде, события, человеческие эмоции и поведение жителей формируют значительную часть впечатления, отодвигая архитектуру и другие статичные городские реалии на второй план. Имидж города представляется циклическим процессом, связанным с чувственно-эмоциональной стороной человеческой личности.

Литература

1. Батыгин Г. С. Лекции по методологии социологических исследований / Г.С. Батыгин – М.: 2000 – 220 с.
2. Петренко В.Ф. Психосемантика / В.Ф. Петренко – М.: 2001. – С. 53-57
3. Романенко В.Ю. , Черкасова В.Ю. Благополучный город – как основа формирования муниципальной политики // Экономика, государство, общество. Выпуск №3(10) сентябрь 2012г.
4. Шепель В.М. «Имиджелогия» - М.: Ростов-на-Дону, 2005 – 185 с.
5. Ядов В.А. Социологическое исследование: методология, программа, методы / В.А. Ядов – М.: 2002 – 210 с.

Ф.М. Гасратова
Аспирант
(ГУУ, г. Москва)

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЛЕГИТИМАЦИИ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ИСТОРИИ

В Древней Руси IX- первой трети XIII вв. легитимация власти князя носила договорный характер. Исследователь Соловьев К.А. выделяет три формы легитимации княжеской власти: приглашение, завоевание и согласие. Завоевание или легитимный захват власти носил символический характер, т.е. главным здесь была «демонстрация силы, ума, ловкости …, при помощи которых новый князь сможет лучше защищать интересы городской общины». Согласие косвенно связано с наследованием, т.е. претендент на власть должен был получить разрешение общины, чтобы стать новым правителем.

После Батыева нашествия Орда формирует элементы новой легитимности, которые вытесняли и замещали существовавшие ранее. На Руси складывается система разноуровневой легитимности: первый уровень – ордынский *(*легитимность хана и тех, кто действует по его поручению*)*, второй уровень – отордынский (легитимность русских князей, получивших ярлык). Позднее наряду с ордынской и отордынской легитимностью складывается удельно-вотчинная легитимность, которая выражает тенденцию автономизации княжеской власти от воли Орды.

Соловьев К.А. выделяет, что в связи с устранением договорной системы легитимации власти и заменой ее на отордынскую «вертикальныеформы легитимации власти в XIV в. уступили место горизонтальным, т.е. таким, когда доверие народа к власти может не учитываться, достаточно лишь взаимного признания членов элиты»[1].

После освобождения от татаро-монгольского ига и падения Византийской империи принятие великим князем Московским царского титула становилось важнейшим способом символической легитимации его власти как главы суверенного государства, равного по своему положению германскому императору, польскому королю или любому из европейских монархов. Такие попытки предпринимались и при Василии III, и при Иване III, но окончательно царский титул за главой Московского государства утвердился при Иване IV.

© Ф.М. Гасратова, 2014

[1]Соловьев К.А. Эволюция форм легитимации государственной власти в древней и средневековой Руси. IX - первая половина XIV вв. [Электронный ресурс]: http://krotov.info/history/09/3/solo1999.html

Кандидат политических наук Скорняков А.В. своем диссертационном исследовании «Проблема легитимации власти в средневековой европейской политической мысли: Запад и Русь» рассматривает Ивана Грозного и Андрея Курбского как выразителей двух концепций легитимации власти. Исследователь рассматривает позицию князя Курбского как позицию «западника и русского средневекового консерватора», которая сводится к антиавтократическим идеям.[1] Князь Курбский выступает как сторонник ограничительного принципа, становится на позиции аристократизма в ущерб позициям самовластия, его возмущает сам факт стремления царя к ущемлению аристократических порядков, он обвиняет царя в покушении на собственность, его идеал – Избранная рада.

Как отмечает исследователь Скорняков А.В., царь Иван Грозный считал, что над западноевропейскими монархами его возвышают то, что он единственный православный монарх и его самодержавство.[2]В своем первом послании Андрею Курбскому Иван Грозный дает развернутое обоснование законности единодержавной власти, унаследованной царем у своих славных предков, прибегая к текстам Священного писания, Грозный обосновывает доктрину божественного происхождения царской власти.[3]

В XVI веке идеологической легитимации власти служил политический миф «Москва – третий Рим», созданный старцем Филофеем из Спасово-Елизаровского Велико-пустынского монастыря. И, несмотря на то, что данный миф обрекал страну на идеологическую изоляцию и не позволял использовать себя во внешнеполитических переговорах, он использовался для решения ряда национально-политических задач: «легитимация объединительной политики Русского государства, утверждение авторитета Русской православной церкви, культурная интеграция огромного полиэтничного пространства (присоединение Приуралья и Урала, Казанского и Астраханского царств, Сибири), обеспечиваемая не столько военно-силовыми действиями, сколько культурной ассимиляцией».[4]

Смутное время в истории России представляет собой первый кризис легитимности царской власти, здесь следует обратить внимание на мероприятия по обоснованию прав Бориса Годунова на престол и легитимацию власти первых Романовых. Исследователи подчеркивают значение в легитимации Бориса Годунова «Повести о честном житии царя Федора Ивановича» и Утвержденной грамоты, зафиксировавшей решения Земского собора 1598 г. «Повесть» рассматривается учеными как «родоначальница нового жанра агитационно-массовых сочинений».[5] Целью «Повести» было показать Бориса Годунова с выгодной стороны и убедить слушателей и читателей в том, что именно он является единственным достойным претендентом на замещение царского престола. Утвержденная грамота, которую можно рассматривать как главный документ, определявший права Годунова на престол, содержала три доминаты для обоснования этих прав: благословение царей прежней династии; успешная внутриполитическая и дипломатическая деятельность; присутствие «всей земли» на земском соборе и божественное предопределение в деле избрания царя.[6]

---

[1]Скорняков А.В. Проблема легитимации власти в средневековой европейской политической мысли: Запад и Русь : Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 : Екатеринбург, 2003. С. 134

[2]Скорняков А.В. Проблема легитимации власти в средневековой европейской политической мысли: Запад и Русь : Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 : Екатеринбург, 2003. С. 143

[3] Переписка Ивана Грозного с Андреем Курбским. [Электронный ресурс]: http://ppf.asf.ru/drl/grozny.html

[4] Шкурко Н.С. Российский имперский миф как социокультурный феномен// Вестник ЯГУ, 2009, том 6, №1. С. 129

[5]Шмыкова М.Л. Идеологическое обоснование великокняжейской и царской власти в России в конце XV-XVII вв. Дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Ижевск, 2006. С. 172

[6]Там же. - С. 180

Значимую роль в легитимации Михаила Романова играла подписанная участниками Земского собора 1613 г. Утвержденная грамота, при создании которой была использована упомянутая выше Утвержденная грамота Бориса Годунова. Пытаясь доказать изначальное равенство шансов на престол Годунова и Федора Романова, авторы Утвержденной грамоты подчеркивали, что умирающий царь назначил своими душеприказчиками не только патриарха Иова и Бориса Годунова, но и Федора Романова. Исследователи отмечают, что утвержденная грамота Михаила Романова имеет следы редактирования, так, например, на заранее оставленном месте нашли отражение известия об убийстве царевича Дмитрия по приказу Годунова. Здесь же проводится мысль о наследственном праве новой династии на власть, причем обусловленном не прямым происхождением, а наличием общих предков, так в тексте Утвержденной грамоты 15 раз было упомянуто, что Михаил Романов «взошел на престол своего «дяди», государя Федора Ивановича».[1] В грамоте также проводится идея избрания царя «всей землей» на Земском соборе, идея его божественного избранничества. Как отмечает к.ист.н. Шмыкова М.Л., с целью преодоления общественного раскола и укрепления авторитета царской власти для данного периода были характерны следующие мероприятия: «проведение крупных религиозных акций, обращение к широкому кругу слушателей грамот и воззваний и их активная агитация». [2]

В правление Петра I появляются «коренные» законы, которые составили правовые основания организации государственной власти и управления, а позднее вошли в Основные государственные законы 1832 г. издания. Петром I были законодательно оформлены принципиальные положения, направленные на придание легальности абсолютистской форме организации государственной власти и ее легитимацию в российском обществе. Общие принципы абсолютистской формы правления (самодержавие и неограниченность царя как носителя верховной государственной власти) нашли свое отражение в Воинском артикуле 1715 г., Духовный регламент 1721 г. укреплял личную власть монарха и его положение в системе государственного управления: «Монархов власть есть самодержавная, которым повиноваться сам Бог за совесть повелевает». Церковь при Петре стала использоваться как мощнейший инструмент воздействия на общественное мнение для легитимации власти и обожествления ее носителя (например, на церковь была возложена обязанность восхвалять царя и членов его семьи на различных видах церковных служб во всех церквах).[3]

Религиозная легитимация имела место и при правлении Екатерины Великой. Исследователь Ибнеева Г.В. изучает роль церемониала путешествий и православного духовенства в формировании и поддержании образа Екатерины II как православной императрицы, что способствовало легитимации ее власти и позволяло ей выглядеть в глазах населения «русской», природной царицей». В своих поездках по стране Екатерина II аккуратно исполняла религиозные обряды, делала пожертвования и передавала дары русской православной церкви, стремилась поддерживать образ православной императрицы. Особая роль в легитимации власти императрицы отводилась духовенству, которые, как пишет автор, надеялись на повышение статуса, вознаграждение, или улучшение материального состояния епархий. В процессе легитимации власти использовались не только факторы религиозной и культурной идентичности, но и устанавливалась

---

[1] Шмыкова М.Л. Идеологическое обоснование великокняжейской и царской власти в России в конце XV-XVII вв. Дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Ижевск, 2006. С. 227

[2] Там же. – С. 239

[3] Кодан С.В., Владимирова Г.Е. Политико-идеологические и организационно-правовые предпосылки создания Основных государственных законов Российской империи (XVIII – первая четверть XIX вв.) [Электронный ресурс]: http://e-notabene.ru/hr/article_745.html

преемственность власти императрицы с предшествующими правителями, в хвалебных словах духовных лиц Екатерина II связывалась со всей православной традицией.[1]

Свою роль в легитимации имперской власти сыграла и триада графа Уварова С.С. «Православие. Самодержавие. Народность». Православие было ценным для Уварова в качестве традиционной, господствующей религии, т.е. говоря об обязанности правительства защищать «господствующую церковь», Уваров «декларирует не только в отношении православия там, где оно доминирует, но и в отношении, скажем, протестантизма там, где он доминирует на территории Российской империи». Самодержавие Уваров трактует как «консервативный принцип, как инструмент сохранения империи в ее нынешнем виде». Что же касается народности, то, этот термин остается наиболее расплывчатым ибоязнь, что народность может слишком далеко завести, возможно, явилась причиной сдержанности Уварова в объяснении, что же он имеет в виду под народностью.[2]

В XIX в. правовой легитимации имперской власти способствовали Основные государственные законы Российской империи 1832-1892 гг., в которых были достаточно четко определены принципиальные черты формы правления в Российской империи как абсолютной монархии: самодержавие, неограниченность, священность, наследственность, связанность императора действующим законодательством.[3] Также в Основных законах был четко сформулирован основополагающий принцип издания законодательных актов в условиях абсолютной монархии – исключительное право императора на издание узаконений, в руках монарха была сосредоточена и вся полнота исполнительной власти.

Таким образом, можно выделить некоторые формы легитимации, имевшие место в дореволюционной России: сакральная легитимация власти, религиозная, идеологическая, информационная (агитационно-массовые сочинения, грамоты и воззвания), правовая.

А.С. Герасина
соискатель ученой степени канд. истор. наук,
старший преподаватель
(РГУ имени С.А. Есенина, г. Рязань)

ОБРАЩЕНИЕ К АНГЛИЙСКОМУ ОПЫТУ ЭВОЛЮЦИИ ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX-НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Английский опыт партийно-политического развития не переставал волновать умы российской образованной общественности на протяжении столетий. Внимательный интерес к Великобритании обуславливался эволюционными изменениями, происходившими в этой стране в период второй половины XVIII-начала XX века, где поиск оптимальных форм организации государственной власти

[1] Ибнеева Г.В. Екатерина II и православное духовенство в церемониале высочайшего путешествия. II Романовские чтения. Центр и провинция в системе российской государственности: материалы конференции. Кострома, 26 - 27 марта 2009 года [*Электронный ресурс]: http://www.hrono.ru/proekty/romanov/2rc40.php*

[2] Миллер А. Триада графа Уварова. [Электронный ресурс]: http://polit.ru/article/2007/04/11/uvarov/

[3] Владимирова Г.Е. Основные государственные законы Российской империи 1832-1892 гг. в определении государственного строя в России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Владимир, 2009. С. 23

© А.С. Герасина, 2014

сопровождался мерами постепенного реформирования, а не революционными сломами. Индустриализация, завершение промышленного переворота и, как следствие, появление в начале XIX столетия двух новых классов - буржуазии и пролетариата, требовало модернизации английской политической системы. Новые капиталистические реалии повлекли за собой серьезные социальные, экономические и политические изменения, которые в дальнейшем способствовали буржуазной трансформации всего государственно-правового механизма страны. В течении XIX века аристократическая британская монархия превратилась в буржуазную демократию при сохранении прежней формы правления, сумев избежать революции. Этому процессу способствовали следующие факторы: состязательность между английскими партиями в борьбе за власть, изменения в избирательном законодательстве, а также постепенное включение новых слоев населения в политический процесс.

Идейное становление и структурное оформление либеральной и консервативной партии происходило в условиях парламентской и общественной борьбы за избирательные реформы на протяжении всего XIX века. В этот период были осуществлены три парламентские реформы 1832 г., 1867 г. и 1884-1885 гг., которые изменили английское общество, привели к модернизации партийно-политической системы Великобритании и способствовали эволюционному демократическому развитию страны. Они привели к постепенному превращению палаты общин из элитарного клуба в действенный орган народного представительства, что повысило престиж политических партий и самого парламента. Предоставление возможности участия в выборах широких слоев населения способствовало формированию правового, национального и гражданского самосознания; постепенному вовлечению городского и сельского населения в обсуждение политических и государственных дел. *К* 50-60-х гг. XIX века в Англии утвердились значительно развитые демократические свободы и права граждан, важнейшими из которых являлись неприкосновенность личности и собственности, свобода передвижения и занятий, веротерпимость, свобода слова и печати. Легально существовали многие общественные и профессиональные организации: профсоюзы, различные клубы, общества. Ни в одной стране мира не было в то время такой свободы публичных собраний и митингов, как в Англии.[1] К концу XIX века в Великобритании сложилась довольно развитаяпартийно-политическая система, а либералы (виги) и консерваторы (тори) из парламентских группировок превратились в мощные политические силы, структурные организации, выражающие в парламенте интересы различных социальных групп.

Внимательное отношение к английскому партийно-политическому механизму в нашей стране во второй половине XIX века было обусловлено проведением буржуазно-либеральных реформ Александром II и небывалым общественным подъемом. Реальные процессы подготовки и осуществления государственных преобразований: отмена крепостного права, введение земского и городского выборного представительства и все более распространявшаяся в обществе идея создания верховного законодательного органа, депутаты которого в той или иной форме избирались бы населением — требовали глубокого изучения и анализа. Трансформация системы политических и экономических отношений, становление новой социальной структуры неизбежно вело к столкновению и противоречиям между традицией и новыми формами. Перемены, неизбежно меняющие уклад жизни России, способствовали активизации общественной мысли и ее обращению к английскому опыту политических изменений. Проведение реформ в нашей стране осложнялось тем, что в отличии от Великобритании, они проходили в условиях

[1] История Европы в восьми томах. Т.5. М. 2000. С. 220.

культурной отсталости страны, отсутствии демократических институтов и неразвитости общественного правосознания. Отсюда- постоянные споры о путях и методах преобразований и настойчивые поиски образцов развития.[1]В данной ситуации, как справедливо отмечает отечественный историк Т.А. Филиппова: «практика британского парламентаризма, историческая укорененность британского правопорядка, где сама форма стала традицией, начинают оказывать особенно сильное влияние на состояние умов, становятся существенным компонентом нового умственного склада жизни».[2]

В пореформенный период модернизации российской государственности в 60-70 гг. XIX века окончательно образовались и организационно оформились три идеологических направления – консервативное, либеральное и радикальное. Теоретик либерализма Борис Николаевич Чичерин (1828-1904) особое место уделял политической свободе как важной ценности, основному элементу общественного благосостояния. Носителями общественного интереса, сложившихся зрелых оформленных позиций, по его мнению, становятся политические партии, избираемые в представительные собрания. В то же время Б.Н. Чичерин предостерегал от некритического восприятия британских политических институтов. Верный путь ограничения самодержавия в России он видел в установлении равновесия между выражением воли народа и централизацией всех государственных интересов в стране, сочетании представительства и верховной власти императора. Формой соединения этих двух начал в России должна была стать, по его мнению, конституционная монархия, классический пример которой демонстрировала Великобритания XIX века.

Представитель российской консервативной мысли Лев Александрович Тихомиров (1852-1923) напротив не признавал, популярную среди либералов, идею сочетания монархического начала с аристократическим и демократическим. Он критически относился к либеральному демократизму, работе парламента и борьбе партий, не видел необходимости переноса европейского опыта, в том числе английского, в Россию. Защищая абсолютную монархию как форму организации власти, представители консервативного идейного направления считали невозможным реализацию британского опыта в условиях российской действительности.

Представитель радикального крыла общественно-политической мысли Н. Г. Чернышевский(1828-1889) видел устойчивость британских политических институтов в их традиционности и разумности законов. Однако мыслитель не идеализировал их, а напротив, подвергал серьезной критике на предмет несправедливого представительства только привилегированных слоев общества, порочность избирательной системы и подкуп избирателей. Придерживаясь радикальных революционных способов политических изменений, критически оценивая английский реформизм и работу партий, Н.Г. Чернышевский выступал против восприятия Россией британских политических институтов.

Таким образом, представителей различных направлений общественно-политической мысли России второй половины XIX века в условиях модернизационных процессов объединяло осмысление европейского опыта и обращение к британской политической жизни. Либеральных и консервативных мыслителей в обращении к Англии - которая сумела путем реформ и последовательных уступок со стороны власти включить в политическую жизнь новые социальные слои, узаконить незыблемые права и свободы личности -

---

[1] Борискин В.В. Викторианская Англия в оценках российских либералов и демократов 50-60-х годов XIX века. Дисс… канд. ист. наук. Орел. 2006. С.84.

[2] Филиппова Т.А. Великобритания и Россия во второй половине XIX века: диалог политических культур (вопросы методологии)// Британия и Россия. М. 1997. С.226-233.

объединяла идея поиска такой модели организации государственной власти, при которой удалось бы избежать социально-политических потрясений. Либералы и консерваторы дальнейшее развитие России видели в постепенном реформировании. Представители радикальной общественно-политической мысли пытались найти новую форму правления для России, освободить ее от крепостного гнета, самодержавия и бюрократизма, провозгласить в стране гласность и гражданские свободы. Отмечая, разность исторических путей развития России и Великобритании, их социально-экономического строя и политических традиций, революционные демократы отрицали возможность копирования британских институтов. Кроме того, разочарование в непоследовательных и незавершенных реформах Александра II вынуждало радикалов искать иной революционный путь дальнейших преобразований в стране.

А.А. Голик
студентка
(ГУУ, г. Москва)

ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Для принятия государственного решения важное значении имеет составление определенного алгоритма, порядка действий. Так, процесс принятия государственных решений дифференцируется на различные этапы и функциональные фазы. Существуют различные точки зрения на определение количества основных этапов принятия управленческих решений, но, по-моему, следует выделить следующие этапы:

1) определение приоритетных проблем (сбор, отбор и анализ информацию, необходимой для принятия решения и в соответствии с которой создается "повестка дня" для ожидаемых действий от государства и иных органов власти);

2) разработка и рассмотрение альтернативных вариантов решения (соотношение объективной стороны — выборки наилучшего решения из нескольких альтернатив, и субъективной — давление на процесс принятия решения различных сил, которые стремятся предоставить свой вариант проекта решения);

3) окончательный выбор, формулирование и легитимизация государственного решения, формируемого путем голосования или консенсуса (решение приобретает общеобязательную форму для всех граждан, входящих в сферу его компетенции);

4) реализация и внедрение в политическую практику принятых государственных решений (государственная администрация использует комбинацию средств (принуждения и убеждения) для осуществления принятых стратегических решений);

5) контроль за осуществлением решения и "обратная связь" с его результатами (содержание контроля за реализацией определенных государственных решений заключается в постоянном сопоставлении практических мероприятий, технологических операций с исходной моделью решения, планами и программами, в противном случае — государственное решение деформируется, перестает выполняться или дает нежелаемые результаты.

Исходя из рациональных подходов к подготовке и оптимизации управленческого решения можно предложить следующие конкретные этапы:

- уточнение и выбор целей и задач;

© А.А. Голик, 2014

- выявление и анализ имеющихся альтернатив и ресурсов для решения этой задачи;
- формулировка математической или логической модели, которая определяет зависимость между поставленными задачами и альтернативными ресурсами их решения;
- уточнение критерия обнаружения желаемой альтернативы;
- определение оптимального решения; реализация решения;
- оценка полученного результата.

Принятия решений опирается на выбранное направление действия. Когда решение принимается без соответствующей подготовки и анализа возможных альтернатив, положительного результата достичь очень трудно. Поэтому необходимо качественно анализировать все обстоятельства, способствующие оптимизации решений, изучать проблемы, возникающие при принятии решений; брать во внимание разработанные альтернативы, уточнять и конкретизировать их; принимать (утверждать) решения; грамотно организовывать деятельность по реализации принятых решений.

Одной из основных функции управления является контроль, представляющий собой процесс обеспечения достижения целей, поставленных государством, реализации принятых управленческих решений.

С помощью контроля государство определяет правильность своих решений и устанавливает потребность в их корректировке, руководящему органу удается выявлять и разрешать возникающие проблемы, связанные с несовершенством тех или иных технологий управленческого процесса, с пробелами в аналитико-информационном и нормативно-правовом обеспечении; отслеживать соответствие уровня профессиональной подготовки аппарата управления выполняемым задачам. В процессе контроля обнаруживаются дефекты в работе аппарата и вскрываются причины таковых. А непрерывность контроля, как главная характеризующая составляющая, позволяет своевременно реагировать на запросы общества.

Процесс контроля имеет двоякий характер. Его характеризуют как процесс установления стандартов, измерения фактически достигнутых результатов, так и процесс отслеживания хода выполнения принятых управленческих решений и оценки результатов в ходе их выполнения.

Система контроля — неотъемлемая часть любой управляющей организации. Современная теория управления утверждает, что только посредством применения систем контроля организация способна обеспечить достижение своих целей[1]. Именно контроль определяет, насколько изменение объекта соответствует цели, выраженной в проекте.

Реализация государственного решения — логическое продолжение его принятия , так как безусловным является нормативно-правовое требование к исполнению. Как правило, решения государственных органов имеют несколько целей и адресуются субъектам-исполнителям различных уровней и видов управления.

Цели процесса исполнения решения и его принятия существенно отличается друг от друга. Принятие решения сводится к целеполаганию (прогнозирование, программирование и планирование), а исполнение решения — к целедостижению. Решение до тех пор остается проектом деятельности и будущего ее результата, пока оно не воплощается в действительность в виде намеченного реального изменения управляемого объекта. Заключительным действием управленческого решения является исполнение решения.

---

[1] Пикулькин А.Д. Система государственного управления: Учебник для вузов. 2-е изд., - М., 2009.

Функция контроля исполнения решений может быть реализована при условии, если избраны объективные показатели, характеризующие управляющую деятельность и ее результаты, которые поддаются как выполнению, так и контролю и объективной оценке. Они основаны либо на заранее принятых нормах, стандартах и иных обязательных моделях, либо на определенных парадигмах, политических и идеологических концепциях и принципах государственного управления.

Хотелось бы также отметить о полезности контроля в сфере управления: он является фактором, стимулирующим активность коллектива управляющей организации. Систематическая информация о ходе его деятельности и результатах способствует самоконтролю за работой организации, мотивирует рост коллективной ответственности за исполнение решений и заинтересованность в успехе.

В целом, можно обозначить три вида контролирующей деятельности за исполнением решений:

- диагностика процесса исполнения решения;
- ревизия;
- санкции.

Общим для них является то, что все они завершается оценкой конкретной управляющей деятельности и ее результатов.

Диагностика применяется с целью выявления и объяснения нерешенных или трудно решаемых проблем, связанных с выполнением задач, и причин их возникновения. Используется она обычно при проверке хода исполнения политических решений и представляет собой политический анализ и оценки способов деятельности управляющего субъекта и состояния субъектно-объектных отношений.

Главным аппарат диагностики — политический анализ. С его помощью объясняется функционирование конкретных элементов управляющей системы в определенной ситуации и оценка ее деятельности в соотношении с политическими целями и задачами, всесторонность их реализации на данный момент. Анализ включает: а) выявление особенностей функционирования, степень трудностей и вид конфликтов конкретных структур власти и управления и тенденции их изменения в определенной ситуации; б) оценку уровня реализации конкретными субъектами и структурами свойственных им функций и компетенции; в) анализ эффективности организационных форм и методов исполнительской деятельности и целесообразность использования ресурсов; г) определение преимущественного мнения и основной политической ориентации; д) выяснение отношения различных слоев населения к проводимой политике (лояльного, нейтрального, негативного); д) проверку уровня участия управляемых в исполнении намеченных программ.

Следующий вид контроля — ревизия. Она сводится к официальной документальной проверке на предмет законности использования материальных ресурсов и соответствия применяемых технологий правовым нормам деятельности исполнительного аппарата государственного органа.

И, наконец, последний вид контроля — санкции. Их применение — форма контроля решений государственных органов вышестоящими институтами власти и управления. Санкции делятся на два вида: негативные, применяемые для запрещения незаконных или не соответствующих установленным нормам и принятым ценностям действий управляющих и управляемых, и позитивные, предназначенные для активизации законных и рациональных видов действий участников управленческого процесса и предоставляемые в качестве стимула для работы.

Контроль осуществляется в первую очередь самим субъектом, который принял какое-либо решение, а также его исполнителем. Также функционируют самостоятельные специализированные органы государственного контроля в

структуре исполнительной власти, такие как министерства, федеральная служба и федеральный надзор. Так, Согласно Конституции РФ, Государственной Думой Федерального Собрания России создан независимый контрольно-финансовый орган — Счетная Палата РФ. В первую очередь он осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета. Также в его функции входит направление материалов ревизионных проверок в правоохранительные органы. А сами санкции, пресекающие нарушения законодательства, не применяет.

В заключение отмечу, что, в целом, контроль позволяет регулировать управленческую деятельность, служит средством применения наиболее эффективных средств производства, учитывая цели и задачи, вытекающие из содержания решений.

И.А. Головизнина
канд. юрид. наук
(ГУУ, г.Москва)

РОЛЬ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ В РЕГУЛИРОВАНИИ НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Одной из форм правового регулирования налоговых отношений выступают акты Конституционного Суда Российской Федерации (далее - КС РФ). В соответствии Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» КС РФ устанавливает соответствие закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, только положениям Конституции РФ, а не другим законам и иным нормативным актам. Следует констатировать, что решения КС РФ оказали и продолжаются оказывать большое влияние на процесс реформирования налогового законодательства. Так, КС РФ впервые были сформулированы и затем зафиксированы НК РФ понятие налога, состав законодательства о налогах и сборах, состав нормативных правовых актов органов исполнительной власти о налогах и сборах и другие положения налогового законодательства. Разъяснение КС РФ о том, что считать моментом исполнения обязанности по уплате налога, было воспроизведено законодателем в ст. 45 НК РФ. Правило, изложенное в Постановлении КС РФ от 17 декабря 1996 г. N 20-П, о том, что при производстве по делу о налоговом правонарушении подлежат доказыванию как сам факт совершения такого правонарушения, так и степень вины налогоплательщика, нашло отражение в ст. 106, 108 НК РФ.

В доктрине не сложилось однозначного подхода к правовой природе актов КС РФ. В пользу признания данных актов источником права выступает тот факт, что толкование КС РФ рассчитано на неоднократное применение, осуществляется в отношении широкого круга общественных отношений, является официальным и обязательным. Таким образом, решения КС РФ имеют признак нормативности.

Кроме того, представляется, что правовая роль актов КС РФ шире, чем только источник налогового права. Следует согласиться с Власенко Л.В. и Власенко Н.А., которые выделяют следующие функции налоговых правовых позиций:

1. трансформативная (волевая) функция - средство передачи воли нормоустановителя в связи с появлением реальных фактов;

© И.А. Головизнина, 2014

2. функция обеспечения единства (унификации) юридической практики, главным образом судебной;

3. «источниковая» функция - выполнение роли юридических норм в случаях их недостаточности и не определенности для правовой квалификации;

4. правообразовательная функция - выступление в качестве модели, «прообраза» будущей юридической нормы;

5. праворазъяснительная функция - разъяснение действующих норм налогового права[1].

Важное значение имеют также официальные разъяснения высших судебных инстанций.

Так, до принятия 27 июля 2006 г. Федерального закона № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования», неопределенным был вопрос о сроке для принятия решения о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика. Судебные органы столкнулись с необходимостью ликвидации правового пробела, в связи с чем Президиум ВАС РФ в постановлении от 24 января 2006 г. № 10353/05 высказал мнение о том, что 60-дневный срок, предусмотренный ст. 46 НК РФ, применяется ко всей процедуре принудительного взыскания налога и пеней, осуществляемого во внесудебном порядке, как за счет денежных средств, так и за счет другого имущества налогоплательщика или налогового агента.

В силу статьи 45 НК РФ (в редакции, действовавшей на момент принятия инспекцией оспариваемого постановления) в случае неуплаты или неполной уплаты налога в установленный срок производится взыскание налога за счет денежных средств, находящихся на счетах налогоплательщика в банке, в порядке, предусмотренном статьями 46 и 48 Кодекса, а также путем взыскания налога за счет иного имущества налогоплательщика в соответствии со статьями 47 и 48 Кодекса. Взыскание налога с организаций производится в бесспорном порядке, если иное не предусмотрено Налоговым кодексом Российской Федерации.

В своем постановлении Президиум ВАС указал следующее. Как определено пунктом 3 статьи 46 Кодекса, решение о взыскании налога за счет средств, находящихся на счетах налогоплательщика в банках, принимается после истечения срока, установленного для исполнения обязанности по уплате налога, но не позднее 60 дней после истечения срока исполнения требования об уплате налога.

Согласно пункту 7 статьи 46 Налогового кодекса Российской Федерации при недостаточности или отсутствии денежных средств на счетах налогоплательщика или налогового агента или отсутствии информации о счетах налогоплательщика или налогового агента налоговый орган вправе взыскать налог за счет иного имущества налогоплательщика или налогового агента в соответствии со статьей 47 Кодекса.

При этом статья 47 Кодекса не устанавливает какого-либо другого срока, отличного от срока, предусмотренного пунктом 3 статьи 46 Кодекса, для принятия налоговым органом решения о взыскании налога за счет иного имущества налогоплательщика или налогового агента.

Между тем следует иметь в виду, что в статье 47 Кодекса, так же как и в статье 46 Кодекса, определяются правила принудительного взыскания налога налоговым органом во внесудебном порядке. Одним из существенных условий для применения этих правил является ограничение срока, в пределах которого налоговые органы вправе взыскать налог за счет денежных средств или иного имущества налогоплательщика без обращения в суд.

Поэтому 60-дневный срок, предусмотренный в статье 46 Налогового кодекса Российской Федерации, применяется ко всей процедуре принудительного взыскания

налога и пеней, осуществляемого в бесспорном порядке, как за счет денежных средств, так и за счет иного имущества налогоплательщика или налогового агента, поскольку статья 47 Налогового кодекса Российской Федерации подлежит применению во взаимосвязи с пунктом 7 статьи 46 Кодекса.

Иное толкование закона привело бы к возможности принятия налоговым органом решения о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика без ограничения срока.

Уже через полгода после принятия указанного постановления ст. 47 НК РФ была дополнена: установлен один год после истечения срока исполнения требования об уплате налога, сбора, пеней и штрафов для принятия налоговым органом решения о взыскании этих сумм за счет имущества.

Этим же Законом дополнено положение п. 4 ст. 46 НК РФ, в соответствии с которым поручение налогового органа на перечисление сумм налога в бюджетную систему Российской Федерации направляется в банк, где открыты счета налогоплательщика (налогового агента) в течение одного месяца со дня принятия решения о взыскании.

Столь широкое значение правовых позиций судебный органов обусловлено тем, что именно в судебной практике проверяется качество законодательства, именно в налоговых спорах выявляются пробелы и коллизии.

Отдельно следует остановиться на рассмотрении роли судебного прецедента в правовом регулировании налоговых правоотношений. Несмотря на то, что судебный прецедент не является источником права в Российской Федерации, его роль в правоприменении часто к нему приравнивается. Так, ст. 13 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) к перечню источников права, подлежащих применению судом относит:

- Конституцию РФ и международные договоры Российской Федерации;
- федеральные конституционные и федеральные законы;
- не противоречащие им подзаконные акты Президента РФ, Правительства РФ, органов исполнительной власти (федерального уровня, субъектов РФ, муниципалитетов);
- обычаи делового оборота;
- аналогию закона и аналогию права (в определенных случаях).

Однако, как указывалось выше, правоприменитель часто ориентируется на судебную практику. Показательным в этом смысле является указание, содержащееся в Письме Федеральной налоговой службы от 14 сентября 2007 г. N ШС-6-18/716@ «О порядке применения разъяснений Минфина России по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» о том, что в практической деятельности налоговым органам в целях сокращения количества судебных споров, проигранных налогоплательщикам и исключения принятия судебных решений не в пользу налоговых органов, при вынесении решений по результатам налоговых проверок и участии в судебных разбирательствах с налогоплательщиками, следует руководствоваться сложившейся судебной практикой и вступившими в законную силу судебными решениями.

Кроме того, Пленум ВАС РФ в своем постановлении от 20 декабря 2006 № 65 «О подготовке дела к судебному разбирательству» рекомендует в целях единообразного толкования и применения норм материального и процессуального права судье в каждом случае при подготовке дела к разбирательству проанализировать судебную практику применения законодательства, регулирующего спорные правоотношения.

Как справедливо отмечает К.А. Сасов, существуют и плюсы, и минусы прецедентной системы. К недостаткам можно отнести замедление развития

законодательства, трудности поиска нужного прецедента в связи с их большим количеством. К плюсам - ускорение делопроизводства, увеличение единообразия (стандартизацию) рассмотрения однородных дел, повышение ответственности нижестоящих судов за правильность понимания закона в его конституционном истолковании, усиление роли суда в системе государственной власти, а к минусам - снижение качества и законности судебных актов (профессиональная деградация судей), отказ в правосудии (отказ от рассмотрения обращения в законной процедуре в КС и ВАС РФ), трудности в исправлении ошибочного прецедента, поощрение обращений российских граждан в Европейский суд по правам человека[2].

Исходя из всего вышеизложенного, можно сделать следующие выводы. Практика правового регулирования системы налогообложения Российской Федерации показывает, что помимо нормативных правовых актов, рассматриваемые отношения регулируются также прецедентным правом. Двойственность официальной позиции по отношении к прецеденту как источнику права представляется коррупциогенным фактором. И если статус разъяснений высших судебных инстанций и решений КС РФ законодательно определен, но также четко следует закрепить и статус судебных решений всех уровней.

Литература

1. Власенко Л.В. , Власенко Н.А., Судебные правовые позиции в налоговом праве: понятие, виды, конкуренция // «Журнал российского права», № 5, май 2010 г.
2. Сасов К.А., Судебный прецедент в налоговом праве: правовой ориентир или шпаргалка для судьи? // «Налоговый вестник», № 11, ноябрь 2010 г.

Е.В. Григорьева
Студентка
(ГУУ, г. Москва)

С.Н. Малкова
Студентка
(ГУУ, г. Москва)

А.Н. Шиленкова
Студентка
(ГУУ, г. Москва)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА, БИЗНЕСА И НКО В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Объект - компоненты межсекторного взаимодействия: государство, бизнес и НКО.

Предмет - спектр взаимоотношений между НКО, бизнесом и государством, складывающихся в общественной практике в контексте межсекторного социального партнерства.

За последние 20 лет в России основательно закрепились три сектора, характерные для любого демократического общества: государственный, коммерческий, некоммерческий. Все три сектора претерпевали и претерпевают

© Е.В. Григорьева, С.Н. Малкова, А.Н. Шиленкова, 2014

изменения, необходимые для развития общества в целом. Значительно трансформировалась социальная структура общества, на базе гражданских инициатив стал формироваться так называемый «третий сектор» - сектор НКО. Развитие последнего говорит о возросшей роли граждан в решении актуальных общественных проблем.

Межсекторное социальное партнерство – это конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государственного, коммерческого и общественного) при решении социальных проблем, обеспечивающее синергетический эффект от комплементарности («сложения») ресурсов и выгодное каждой из сторон и населению[1].

Цель МСП – синергетический эффект как результат взаимодействия самостоятельных, независимых субъектов, скооперировавшихся для решения общих задач. Это результат, которого невозможно достичь вне партнерства, предполагающий объединение ресурсов государства, коммерческого сектора и общественности.

Государство и бизнес

Бизнес и государство взаимодействуют одновременно на различных видах рынка – рынке ресурсов (факторов производства), рынке конечного продукта, товаров и услуг, на финансовом рынке, включающем рынок валюты, ценных бумаг, капитала. С переходом России к рыночным отношениям потребовался коренной пересмотр системы взаимоотношений государства и бизнеса.

Говоря об этом взаимодействии, важно отменить технологии лоббирования, оказывающие влияние на формирование и реализацию государственной политики, принятия государственных управленческих решений. Лоббирование является неотъемлемым инструментом ведения современного бизнеса. С точки зрения бизнеса важно выстроить долгосрочные взаимоотношения с органами власти.

Примерами взаимоотношений между государством и бизнесом являются такие организации как АСИ, РСПП, Деловая Россия.

Необходимо установление стратегического альянса между бизнесом и государством, создание благоприятного делового климата, что способствует эффективному формированию и реализации государственной политики.

В процессе изучения данного взаимодействия мы пришли к выводу, что для налаживания механизма взаимоотношений государства и бизнеса, во-первых, необходимо разработать нормативно-правовую базу в области лоббирования. Это позволит определить правовое поле взаимодействия и «правила игры» для каждой стороны. Во-вторых, важно развивать GR- технологии для построения долгосрочных дружественных отношений с властью.

Важно отметить, что за последние 20 лет формирования российского бизнес-сектора он не приобрел положительного образа, действующего в рамках закона. Поэтому считаем необходимым изменить восприятие данного образа с помощью следующих методов:

- содействие развитию среди молодых людей, как будущих потенциальных предпринимателей и государственных чиновников, понимания доверительных взаимоотношений между бизнесом и государством, с помощью выездных семинаров политико-предпринимательской направленности. Такие семинары помогут адаптировать молодое поколение к возрастающей роли благоприятного взаимодействия бизнеса и государства в процессе формирования государственной политики;
- с помощью СМИ содействовать благоприятному восприятию бизнеса;

[1] Якимец В.Н. Роль и место российского бизнеса в системе межсекторного социального партнерства. Благотворительность в России: исторические и социально-экономические исследования. – СПб.: изд-во им. Н.И. Новикова, 2004. С. 364-365.

- развивать ГЧП на региональном и местном уровне;
- за счет государственной поддержки необходимо создавать площадки, где будут представлены бизнес-идеи, в которые потенциальные инвесторы могут вложить средства. В перспективе разрастающийся бизнес будет приносить государству доходы в виде налоговых отчислений. Чем крупнее бизнес, тем труднее не принимать во внимание его потребностей при формировании и реализации государственной политики.

Государство и НКО

Когда речь заходит о взаимодействии государства и НКО в процессе формирования и реализации государственной политики, то надо понимать, что, прежде всего, подразумевается политика в социальной сфере. Деятельность органов государственной власти направлена в данном случае на решение социальных проблем, реализацию общезначимых целей развития государства, включающих развитие гражданского общества. Последнее является основой правового демократического государства. Вектор развития современной России направлен на становление правового демократического государства и развитие гражданского общества. В современных условиях индикатором зрелости гражданского общества в России можно назвать условия развития и жизнедеятельности НКО, а также степень налаженности механизма взаимодействия последнего с государственными структурами. В данном взаимодействии третий сектор выступает одновременно как компонент гражданского общества и как равноправный партнер государственных учреждений в процессе формирования и реализации государственной политики.

При этом НКО и власти успешно сотрудничают при разработке и осуществлении совместных проектов – тут государство и некоммерческие организации могут выступать как в роли партнеров, так и в роли заказчика (государство) и исполнителя (некоммерческие организации)[1].

В России сложились следующие формы государственной финансовой поддержки организаций «третьего сектора»:

1. Гранты — целевые средства, безвозмездно и безвозвратно предоставляемые НКО на реализацию конкретных проектов. Данные проекты должны быть направлены на создание общественных благ, оказание социальной поддержки, реализацию профессиональных, общественных интересов отдельных групп населения.

2. Субсидии — средства, которые безвозмездно выделяются государством бюджетам другого уровня, юридическим лицам, а также физическим лицам — на условиях долевого финансирования целевых расходов.

3. Контрактные отношения — размещение у некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

4. Предоставление льгот. Они предоставляются как самим НКО, так и лицам (физическим и юридическим), осуществляющим пожертвования в их пользу.

Во взаимодействии государства и некоммерческого сектора существуют некоторые проблемы в правовых основах взаимодействия. Такие как:

- Противоречие в законодательной базе.

На основании сопоставления законов «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях», можно сделать вывод, что общественные объединения являются частью некоммерческих организаций. Однако, в Конституции РФ, когда речь идет об организациях третьего сектора, упоминается лишь термин

[1] Горный М. Б. Взаимодействие некоммерческих организаций и органов власти: сравнительный анализ законодательства //. Журнал исследований социальной политики. 2010. Т. 9. № 2. С. 219-231.

«общественные объединения», что вносит путаницу в определение соотношения статусов организаций третьего сектора.

- Большое количество организационно-правовых форм НКО, каждая из которых регулируется соответствующим федеральным законом, порой не согласующимся с ФЗ «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях». Отсутствие четкой законодательной закрепленной классификации НКО существенно снижает эффективность государственной политики, что препятствует разработки и реализации грамотной стратегии государства и его взаимоотношений с третьим сектором.

С учетом вышеизложенного целесообразно предложить следующие рекомендации по совершенствованию взаимодействия государства и некоммерческого сектора:

- активнее привлекать к деятельности органов государственной власти и управления, комиссии и советы, рабочие группы из представителей НКО;
- необходимо создать единую информационную площадку о деятельности «третьего сектора». Предусмотреть появление в её рамках единой базы данных по грантовым и иным программам, реализуемым за счет средств государства;
- обеспечить снятие бюрократических преград для доступа НКО к государственному финансированию. Механизм господдержки должен быть простым, открытым, равнодоступным и транспарентным.
- необходимо привлекать молодых специалистов в НКО для роста функциональных возможностей сектора;
- необходимо прилагать больше усилий для информирования населения об общественных институтах. Так, согласно опросу исследовательской группы ЦИРКОН, проведенному в ноябре 2012 года, 44% респондентов ничего не знали об НКО;
- для эффективного взаимодействия НКО и органов государственной власти и управления необходимо привлекать помощь СМИ и бизнеса, а также перенести фокус внимания НКО с абстрактных конструкций (например, форумы, идеи кодекса этики НКО) на практическую работу с населением, что повлияло бы на отношение рядовых граждан к НКО по стране в целом.

Таким образом, необходимо выработать единую государственную концепцию формирования и поддержки «третьего сектора» в России. Она должна обеспечить не только создание благоприятных правовых, организационных, материальных и иных условий для стимулирования развития третьего сектора, но и реализацию ряда госпрограмм, предполагающих делегирование НКО части функций по оказанию социальных услуг населению.

Бизнес и НКО

Прослеживая историю их взаимодействия, можно сказать, что внимания бизнеса удалось добиться далеко не сразу, и диалог между этими структурами долго не устанавливался. Несмотря на наличие отдельных примеров эффективного взаимодействия бизнеса и НКО, сотрудничество двух секторов пока не получило широкого распространения и не носит системного характера.

Партнерство с НКО позволяет бизнесу расширить свое понимание социальной ответственности. Кроме того, компании получают профессиональную помощь в реализации социальных программ. Эти два сектора также обогащают друг друга инновационными технологиями и подходами к решению поставленных задач.

В развитых странах влияние НКО на бизнес очень высоко: под давлением гражданских организаций компания может поменять свою политику в какой-либо сфере и стать более социально ответственной.

Вместе с тем партнерские отношения с НКО могут приносить экономическую выгоду, так как потребитель зачастую готов платить более высокую цену за товар

компании, которая поддерживает социально значимые проекты. В России, где государственное управление в социальной сфере остается не слишком эффективным, альянс бизнеса и НКО поможет решить многие проблемы с меньшими затратами.

НКО способны помочь бизнесу справится с проблемой нелегитимности собственности в глазах населения. Кроме того, объединившись, два сектора могут успешно бороться против административных барьеров и коррупции, которые сегодня являются основными препятствиями на пути развития экономики.

К сожалению, на деле при построении партнерских отношений между бизнесом и НКО есть немало проблемных моментов. Многие из них связаны с этикой отношений. Основу успешного сотрудничества составляет ряд условий: учет ценностей обеих сторон, прозрачность и подотчетность стейкхолдерам, понимание взаимной выгоды и доверие, эффективные коммуникации с общественностью.

Одна из серьезных проблем заключается в том, что компаниям очень трудно выбирать партнеров для своих социальных проектов, поскольку нет четких критериев профессионализма НКО. Поэтому необходимо также выработать этические стандарты их деятельности.

Но в связи с тем, что некоммерческий сектор слишком разнообразен по видам своей деятельности и структуре организаций, разработать единый этический кодекс будет очень трудно. Однако, возможно.

Для успеха своих и совместных программ третьему сектору необходимо стать «прозрачнее».

На основании вышеизложенного материала, предлагаем следующее:

1. Предлагаем создать площадку, в рамках которой будет проходить голосование за представленные НКО проекты. Голосовать будет население на соответствующей территории, где проекты будут потенциально реализованы. (По аналогии с проектом «Активный гражданин»). Данное предложение позволит более четко осветить аспекты деятельности НКО среди населения.

2. Проводить ежегодный всероссийский конкурс «НКО года». В последующем на основании данного конкурса будет составлен рейтинг НКО.

3. Разработать единый этический кодекс НКО.

4. Считаем целесообразным создание коалиций НКО для более эффективной работы.

Таким образом, необходимо содействовать развитию участия бизнеса в социальных проектах не только в рамках благотворительной или финансовой помощи, но и развитию волонтёрства и участия всех сотрудников компании. Только тогда достигается полная вовлеченность бизнеса в социальные проекты, а также максимальный эффект как для получателей, так и для отправителей такой помощи.

Межсекторное социальное партнерство - это оптимальная стратегия взаимодействия государственного, коммерческого и неприбыльного секторов.

Взаимодействие НКО и государственных структур носит неоднозначный характер. С одной, стороны государство идет навстречу некоммерческому сектору в части разработки законодательства, регламентирующего межсекторное взаимодействие и как следствие в части формирования государственной политики (обсуждения, консультации, публичные слушания). Но с другой стороны, дискредитирует НКО через проверки. Также государство не всегда заинтересовано во внедрении социальных технологий, которые предлагает НКО с целью модернизации социальной сферы. Осознание взаимовыгодного партнерства и повышение информационной обеспеченности «третьего сектора», может повысить потенциал взаимодействия. Долгосрочные отношения бизнеса и государства необходимо для работы как над небольшими, так и над масштабными проектами.

Л.А. Жукова
докт. ист. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

А.А. Романов
канд. ист. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ В СФЕРЕ БЛАГОУСТРОЙСТВА МОСКВЫ В ПОСЛЕДНЕЙ ТРЕТИ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ

Важнейшим проявлением модернизаторских тенденций в развитии российского государственного механизма в эпоху Великих реформ стало создание местных выборных органов – земских и городских. 12 июня 1870 г. было принято «Городовое положение», по которому создавались выборные городские думы и исполнительные органы – городские управы во главе с городскими головами. Выборы гласных проводились по трём избирательным собраниям (куриям), формировавшихся по имущественному цензу: крупных, средних и мелких налогоплательщиков.

В отличие от земского, городское самоуправление не создавалось заново, а реформировалось. Выборные городские органы были введены Екатериной II (1785 г.), но к середине XIX в. они не справлялись с благоустройством городов, в основном из-за отсутствия средств. По реформе 1870 г. городское самоуправление получило постоянный доход за счёт налогообложения населения.

Хотя функции городского самоуправления во многом совпадали с земскими (народное образование, здравоохранение, почта), здесь имелась и специфика, связанная с благоустройством - освещение, канализация, водопровод, мосты, тротуары, озеленение.

Эта сфера деятельности Московской думы была направлена на улучшение повседневной жизни горожан и является предметом настоящего исследования.

Отмена крепостного права создала условия для экономического и культурного развития страны. Отразилась она и на внутренней жизни Москвы, создав рынок рабочей силы. Это вызвало рост промышленности и строительства. Стал оформляться пролетариат, приобретала вес демократическая интеллигенция. Происходила ломка дореформенного быта дворянской и купеческой Москвы. Начало Великих реформ ознаменовало рубеж Москвы капиталистической. Она стала превращаться в индустриальный центр и приобретать черты крупного капиталистического города. Если в начале 1860-х гг. в Москве проживало около 400 тыс. человек, то в 1882 г. – уже 753 тыс. Источником пополнения города были миграционные процессы, пореформенное отходничество крестьян. По данным переписи 1897 г. в Московской губернии 20,7% составляли «отходники» из других губерний[1]. Рост населения обострил проблемы городского хозяйства.

Насущным вопросом было водоснабжение, т.к. недостаток питьевой воды в Москве создавал неудобства для жителей и являлся причиной эпидемий. С 1863 г. Мытищинский водопровод ежесуточно доставлял горожанам 500 тыс. ведер воды. С 1866 г. началась прокладка новых водопроводов: Ходынского (130 тыс. вёдер), Преображенского (6 тыс. вёдер), Андреевского (50 тыс. вёдер) и Артезианского (25

© Л.А. Жукова, А.А. Романов, 2014
[1] Кадомцев Б.П. профессиональный и социальный состав населения Европейской России по данным переписи 1897 г. СПб., 1909. С. 93 – 94.

тыс. вёдер). Работы были закончены к 1890 г. К 1911 г. водопроводы обслуживали 97% жителей Москвы[1].

Большие неудобства испытывали москвичи из-за отсутствия очистных сооружений. Открытие канализационной сети центральной части города состоялось летом 1898 г. Работы по устройству канализации внутри помещений проводились за счёт домовладельцев, с них взимался единовременный сбор в размере 3% от доходов домовладения. Плата за пользование канализацией ежегодно устанавливалась городской Думой[2].

Важной частью расходов бюджета города, расположенного по берегам рек Москвы, Яузы, изрезанного мелкими речками, было устройство мостов. На всём протяжении р. Москвы в черте города до 1829 г. имелся один постоянный мост – Большой Каменный. Остальные мосты были деревянными и демонтировались в половодье. Летом важную роль играл перевоз на лодках, а зимой - переправа по льду.

Уже в 60-е гг. XIX в. городское управление обратило внимание на установление сообщения между берегами рек Москвы и Яузы. В 1865 г. в Москве было 15 мостов: 8 постоянных каменных и 7 временных деревянных. Дума поставила задачу заменить непрочные деревянные мосты постоянными.

В 1877 г. возвели мост через р. Пресню, необходимый для движения к товарной станции Московско-Брестской железной дороги. В 1880 г. был построен Тессинский мост через Яузу, имевший протяженность 25,5 м, ширину – 17 м. Мост был устроен на рельсовых сваях с железными балками. Его стоимость составила 16 658 руб. В это же время на многих мостах проводился ремонт, были обновлены 4 деревянных моста (Комиссариатский, Костомаровский, Малый Краснохолмский, Госпитальный). В ряде мест небольшие мосты заменялись трубами, в которые заключали русла речек. Так были ликвидированы мосты: Георгиевский, Хапиловский, Лаврентьевский, Малый Крымский.

В 1881 г. началась замена Большого Устьинского моста через Москву-реку. Новый мост при ширине в 19,1 м и длине в 140,5 м имел 3 арочные металлические пролёта с ездой поверху. По мосту шли трамвайные пути. Тогда же было принято решение о замене деревянного Малого Устьинского моста через Яузу. Мост был сделан металлическим, арочной системы в один пролёт. Ширина его составляла 17 м, длина – 34,9 м. Оба моста открылись в 1883 г. Таким образом, с 1865 по 1883 г. городское управление частично решило задачу замены деревянных мостов постоянными.

Важным направлением деятельности Московской думы была проблема озеленения города и благоустройства его улиц. Исследователь деятельности Московской городской думы И.А. Вернер отмечал, что «Степень благоустройства Москвы не соответствовала её значению, как столицы империи: архаические мостовые из камня требовали замены более усовершенствованными покрытиями; система водостоков имелась лишь в центральных частях; естественные протоки не были заключены в трубы и были причиной зловония; большинство проездов освещались слабо и примитивным способом; железнодорожные пути пересекали улицы, расстраивая по ним движение»[3].

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

---

[1] Водопроводы русских городов. Вып. 2. М., 1913. С. 238.

[2] Кошман А.В. Город на рубеже столетий: Лаборатория и хранитель культуры. // Очерки русской культуры. Конец XIX – начало XX века. Т. 1. Общественно-культурная среда. М., 2011. С. 49.

[3] Вернер И. А. Деятельность Московской городской думы в 1909 – 1912 годах. М. 1912. С. 58 – 59.

окрестностях городу принадлежали обширные лесные участки: Сокольники, Воробьевы горы, Мамонтовская дача[1].

Сокольнический парк был куплен в 1879 г. у Министерства государственного имущества по инициативе и при финансовой поддержке городского головы С.М. Третьякова, за 314 267 руб. Городское управление ставило задачу сделать Сокольники 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. Было устроено водоснабжение и освещение. В 1873 г. было установлено 127 керосиновых фонарей, число которых к началу XX в. увеличилось до 272[2]. В 1875 г. Сокольники были соединены с Москвой конно-железной дорогой.

Городское управление организовывало воскресный отдых москвичей в Сокольниках, сдавая участки для торговли напитками, 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[3].

Местом отдыха стали также Воробьёвы горы. Проект парка на Воробьевых горах был утверждён на заседании Думы 24 сентября 1904 г.[4] В 1905 г. на верхнем участке был устроен сад, создание парка в нижнем участке 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 горами[5].

Работы по благоустройству были проведены на многих площадях Москвы: Театральной, Миусской, площади Старых Триумфальных ворот. Театральная площадь в 70 - 80-е гг. XIXв. имела непривлекательный вид. Весной и осенью она была покрыта лужами, а зимой занесена снегом[6]. 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.

17 мая 1905 г. в Думе был одобрен проект благоустройства Миусской площади[7].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.

Повседневную жизнь москвичей во многом определял городской транспорт. Наряду с конкой на улицах Москвы с 1903 г. появился электрический трамвай, который стал массовым и наиболее дешевым видом общественного транспорта.

---

[1] Современное хозяйство города Москвы. / Под ред. Вернера И.А. М., 1913. С. 587.
[2] Каменецкая Е.Н. Общественные садовые насаждения города Москвы. М., 1896. С.12.
[3] Там же. С.14.
[4] ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 2. Д. 2897. Л. 125.
[5] Современное хозяйство города Москвы. С. 587.
[6] Вернер И. А. Деятельность Московской городской думы в 1909 – 1912 годах. С. 81.
[7]ЦИАМ. Ф. 179. Оп. 2. Д. 2905. Л. 86.

В начале XX в. на улицах Москвы появились новые автомобили («Фиат», «Опель», «Мерседес», «Даймлер-бенц». Автомобиль входил в моду, становился символом жизненного успеха. В 1916 г. в Москве был создан первый в стране автомобильный завод (АМО), во главе которого стояли братья Рябушинские.

Появление нового вида транспорта вызвало опасение, что на узких московских улицах движение автомобилей чревато авариями. В 1903 г. Московская городская дума утвердила специальное постановление «О порядке движения по Москве на автоматических экипажах». Однако наиболее привычным видом перевозок москвичей оставались извозчики, которых в начале века насчитывалось 20,5 тыс.[1]

Таким образом, период последней трети XIX – начала XX вв. сыграл важнейшую роль во внешнем благоустройстве Москвы. В это время под руководством городской Думы проводились работы по замощению улиц и площадей, прокладке мостов, развитию садово-паркового хозяйства. Многое из начатого осталось незавершенным, что можно объяснить не тем, что городское управление работало недостаточно эффективно, а тем, что в своей деятельности оно не поспевало за темпами и масштабами развития пореформенной Москвы. Препятствием на пути благоустройства был недостаток средств. Современник отмечал, что «несмотря на полученное право строить, Дума была стеснена в своих действиях и принуждена выполнять свои предположения о постройке в очень скромных размерах. Затруднение заключалось в недостатке денежных средств, особенно ощутительном в виду той массы работ, которые предстояло выполнить, чтобы привести наружное благоустройство в удовлетворительное состояние»[2].

Первая мировая война и последовавшие за ней события помешали реализации намеченных мероприятий по благоустройству Москвы. Однако усилия городских властей не пропали даром и многое из того, что было сделано, получило дальнейшее развитие в советское время.

М.А.Задорина
аспирант
(ИГУиП, УрФУ им. Б.Н.Ельцина)

И.В.Тесленко
канд.социл. наук, доцент

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В условиях геополитической нестабильности на первый план выходят вопросы поддержания конкурентоспособного развития государства и обеспечения высоких показателей благосостояния граждан. Уровень конкурентоспособности современной экономики в значительной степени определяется качеством профессиональных кадров. Имеющиеся негативные тенденции в развитии человеческого потенциала оказывают отрицательное воздействие на поддержание конкурентных позиций России в мировой экономике. Основополагающую роль в решении данных проблем государство отводит модернизации системы профессионального образования с учетом приоритетов развития экономики в целях улучшения качества рабочей силы

[1] Кошман А.В.. Указ.соч. С.57.
[2] Кротков П.В. Исторический очерк инженерных сооружений г. Москвы. М., 1896. С. 2.
© М.А. Задорина, И.В. Тесленко, 2014

и выстраивания эффективных механизмов взаимодействия общества, образования, науки, бизнеса и государства.

В настоящее время ситуация с человеческим капиталом в стране характеризуется тем, что большая часть работников, занятых в экономике, «находится в положении либо частичной деквалификации, либо общей деградации и может рассматриваться как крайне опасная с точки зрения перспектив модернизации» [1, с. 36]. В ряде регионов России наблюдается проблема десинхронизации системы профессионального образования и рынка труда. Не исключением является и Свердловская область.

В Свердловской области в настоящее время существует проблема несоответствия объемов и структуры профессиональной подготовки кадров актуальным потребностям регионального рынка труда. Сегодня лишь каждый третий выпускник (28 %) учреждений профессионального образования трудоустраивается по полученной специальности [2, с. 65].В семи случаях из десяти (74 %) предприятия-работодатели заявляют о потребности в специалистах рабочих профессий со средним профессиональным образованием. Особенно остро строит проблема дефицита кадров в таких отраслях, как машиностроение, металлургия, металлообработка, химические и биотехнологии. Между тем, численность студентов вузов растет (153,9 тыс. человек в 2000 году до 175,9 тыс. человек в 2012 году), а численность студентов учреждений среднего профессионального образования уменьшается (с 153,4 тыс. человек в 2000 году до 104,3 тыс. человек в 2012 году). Наряду со снижением численности населения трудоспособного возраста (с 18,6 % в 2000 году до 16,9 % населения трудоспособного возраста от общей численности населения в 2012 году) и увеличением демографической нагрузки (с 644 лиц нетрудоспособных возрастов в 2000 году до 687 лиц нетрудоспособных возрастов на 1000 человек трудоспособного возраста в 2012 году), в области в составе безработных преобладает молодежь в возрасте до 29 лет (39,5% по данным на 2012 год) [4].

Важно отметить, что современная студенческая молодежь Свердловской области в достижении успеха в жизни полагается на связи и знакомства (32% студентов колледжей, 35% студентов вузов), предпочтение образованию отдают лишь школьники (54%), основная масса которых нацелена на получение высшего образования по нетехническим направлениям подготовки, в то время как экономика региона нуждается в специалистах с техническим образованием. Учащиеся школ и студенты колледжей, вузов говорят о необходимости улучшения профориентационной деятельности в школах, способствующей осознанному выбору будущей профессии. Поиск работы обучающимся представляется нелегким занятием (69% школьников, 52% студентов колледжей и 64% студентов вузов), в связи с чем они намереваются продолжить работу там, где проходили производственную практику (19% школьников, 17% студентов колледжей и 19% студентов вузов) или посредством системы распределения (9% школьников, 24% студентов колледжей и 16% студентов вузов), когда-то существовавшей в годы советской власти. Студенты колледжей в большей степени ориентированы на карьерный рост, достижение высокого уровня профессионализма, нежели студенты вузов, ориентированные на получение высоких доходов от профессиональной деятельности. Обучающиеся после окончания учебных заведений профессионального образования собираются работать по специальности (40% студентов вузов, 46% студентов колледжей и 46% школьников), однако во время обучения в учреждениях профессионального образования по специальности работают лишь единицы – 17% студентов вузов и 16 % студентов колледжей [3, с. 42-43]. Таким образом, на примере профессиональных ориентаций школьников и студентов можно убедиться в оторванности образовательных программ, обучения от

реалий регионального рынка труда, низком уровне информированности о потребностях экономики Свердловской области.

В связи с этим, модернизация системы профессионального образования в регионе должна быть направлена на развитие взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, образовательных организаций, профессионально-педагогического сообщества, обучающихся и их родителей, работников и работодателей в целях повышения эффективности профессионального образования и удовлетворения спроса на профессиональные компетенции рабочей силы на рынке труда, т. е. на развитие социального партнерства в профессиональном образовании.

Таким образом, именно социальное партнерство становится основополагающим фактором модернизации системы профессионального образования в Свердловской области, эффективным механизмом развития содержания образования, содействия трудоустройству и прохождению производственной практики, экспертизы качества подготовки выпускников, имеющим важное значения для формирования профессионально-квалификационной структуры подготовки профессиональных кадров в соответствии с потребностями граждан и приоритетами развития социально-экономической сферы Свердловской области.

В настоящее время правовое обеспечение социального партнерства в профессиональном образовании в Свердловской области развито слабо. Отсутствует соответствующий нормативный правовой акт (как на федеральном, так и на региональном уровнях), обеспечивающий комплексное взаимодействие социальных партнеров на всех уровнях профессионального образования. Между тем, практически во всех нормативных правовых актах, регулирующих развитие образования, содействие занятости населения, указана необходимость взаимодействия работодателей, государства, системы профессионального образования и граждан по ряду направлений, составляющих сущностное ядро социального партнерства в профессиональном образовании.

Таким образом, можно выделить ряд направлений по совершенствованию социального партнерства в профессиональном образовании в рамках модернизации системы профессионального образования Свердловской области: 1) разработка и внедрение модели взаимодействия субъектов социального партнерства в профессиональном образовании в Свердловской области; 2) принятие закона «О социальном партнерстве в профессиональном образовании» как на федеральном, так и на региональном уровне; 3) совершенствование механизма профессиональной ориентации обучающихся образовательных учреждений, направленного на формирование основы будущей структуры и объемов подготовки профессиональных кадров в Свердловской области.

В заключение добавим, что плохо налаженное взаимодействие субъектов социального партнерства в профессиональном образовании приводит к тому, что учреждения профессионального образования, службы занятости и граждане испытывают затруднения от нехватки информации о том, каковы реальные потребности рынка труда, какие направления обучения наиболее перспективны, какие новые тенденции появляются. Данный фактор негативно отражается на профессиональных планах обучающихся, которые выбирают невостребованные на рынке труда направления подготовки.

Литература

1. Горшков М. К. Социальные факторы модернизации российского общества с позиций социологической науки // Социологические исследования. 2010. № 12. С. 28-41.
2. Задорина М.А., Тесленко И.В. Изучение социального партнерства в профессиональном образовании на региональном уровне (по материалам исследования в Свердловской области) //Мониторинг общественного мнения: социальные и экономические перемены: электрон. науч. журн. 2013. № 5. С.61-69. URL: http://wciom.ru/journal117/
3. Задорина М.А., Тесленко И. В. Управление профессиональными ориентациями школьников и студентов как механизм обеспечения соответствия образования запросам населения и экономики Свердловской области // Перспективы развития профессионального образования в социально-экономических условиях современной России: сборник статей Всерос. науч.-практ. конф. с международным участием. Екатеринбург: УрФУ, 2013. С.41-45.
4. Регионы России: социально-экономические показатели [Электронный ресурс]: статистический сборник / Федеральная служба государственной статистики. 2013. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_14p/Main.htm

А.Х. Закаева
Студентка
(ГУУ, г.Москва)

РЕАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РФ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Образование относится к числу неотъемлемых атрибутов современного общества, его адекватный уровень определяет степень возможности для индивида добиться успеха, полноценно участвовать в социальном развитии. Развернувшаяся в мире научно-технологическая революция предъявляет высокие требования как к стартовому образованию детей и молодежи, так и к непрерывному последующему повышению первоначального уровня, дообучению и переобучению взрослых. Образование вносит важнейший вклад не только в распространение знаний, но также в формирование личности обучающихся, воспитание индивидов, отвечающих потребностям общества.

Являясь фактором социально-экономического прогресса, образование не может не входить в поле зрения политики государства. Человек как субъект процесса, выступая производительной силой в общественном производстве, должен по своим качествам соответствовать уровню современного социально-экономического развития государства, в котором живет и трудится.

От уровня образования напрямую зависит качество трудовых ресурсов, а следовательно, и состояние экономики общества. Образование выступает фактором воспроизводства социально-профессиональной структуры общества. Система образования формирует гражданина, тем самым воздействует на политическую сферу общественной жизни. Образование через культурно-воспитательную функцию влияет на духовную жизнь общества. Формирование общей культуры является условием любой профессиональной подготовки в будущем, создает условия и предпосылки для социальной мобильности человека или социальной группы,

© А.Х. Закаева, 2014

сохраняет и передает культурное достояние общества из поколения в поколение. Современное образование - средство решения важнейших проблем не только всего общества, но и отдельных индивидов, являясь одним из важнейших этапов их личной биографии.[1] В современной системе образования, как и во всем обществе, углубляется социальное расслоение, дифференциация, многообразие форм, методов и программ обучения сопровождается избирательным и сегрегирующим подходом к участникам педагогического процесса. Наблюдаются процессы локализации образования, придания ему элитарных форм, эксклюзивности, что поощряется проводимой государственной политикой в сфере образования.

В любом государстве характер системы образования определяется социально-экономическим и политическим строем, а также культурно-историческими и национальными особенностями страны. Требования общества к образованию выражаются в системе принципов государственной образовательной политики. Целями государственной политики в этой сфере является создание условий для реализации гражданами своих прав на образование, по своей структуре и качеству соответствующее потребностям развития экономики и гражданского общества.

Заботой государства становится не просто гарантия получения образования, а проблема выхода из острейшего кризиса цивилизации через получение качественного, соответствующего эпохе и ее гуманным целям образования, определяющего будущее развитие.

На современном этапе развития России образование, в его неразрывной, органичной связи с наукой, становится все более мощной движущей силой экономического роста, повышения эффективности и конкурентоспособности народного хозяйства, что делает его одним из важнейших факторов национальной безопасности и благосостояния страны, благополучия каждого гражданина. Образование призвано использовать свой потенциал для консолидации общества, сохранения единого социокультурного пространства страны, для преодоления этнонациональной напряженности и социальных конфликтов на началах приоритета прав личности, равноправия национальных культур и различных конфессий, ограничения социального неравенства.

Важнейшей задачей является создание такой социально-политической организации образования, которая позволит реализовать в интересах всего общества и отдельной личности динамический потенциал знания. В этом отношении требуется привлечь серьезные политические ресурсы и осуществить важные изменения и в структуре социальной политики в отношении сферы образования.

Поэтому особый интерес приобретает анализ проблематики, связанный с особенностями реализации социальной политики в сфере образования, который является на данный момент актуальным.

Конкретные социальные гарантии и льготы определены соответствующими законами и нормативными актами. Они установлены раздельно для обучающихся и работников образовательных учреждений, при этом, учитывается специфика, например для учащихся по дневной (очной) форме обучения и для сочетающих обучение и работу, для проходящих переподготовку и получающих новую специальность по направлению службы занятости населения, а также учитывается специфика гарантий и льгот для основного состава образовательного учреждения - педагогов (воспитателей) и вспомогательного состава, для совместителей, для работающих во вредных условиях и опасных для здоровья.

Принимаются без вступительных испытаний в федеральные государственные высшие учебные заведения для обучения по направлениям подготовки

---

[1] Беляков С.А. Модернизация образования в России: совершенствование управления. - М.: МАКС Пресс, 2013. с.215

(специальностям), соответствующим профилю олимпиады победители и призеры заключительного этапа Всероссийской олимпиады школьников и члены сборных команд РФ, участвовавших в международных олимпиадах по общеобразовательным предметам и сформированных в порядке, определяемом Правительством РФ (ст. 11 федерального закона о высшей школе).

Государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке.

Социальные гарантии и льготы для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, для детей и подростков с отклонениями в развитии, для подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, для граждан, содержащихся в воспитательно-трудовых и исправительно-трудовых учреждениях, подробно изложены в Законе РФ «Об образовании» (в статьях 5, 16, 50, 51), в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в статьях 11, 16).

Так, организуются оздоровительные образовательные учреждения, в том числе санаторного типа, для детей, нуждающихся в длительном лечении. При этом, учебные занятия для таких детей могут проводиться образовательными учреждениями на дому или в лечебных учреждениях. Обеспечение указанных мероприятий является расходным обязательством субъекта РФ.

Определенная специфика имеется в социальной поддержке студентов высших учебных заведений. Статьей 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» определено, что:

- студентам очной формы обучения федеральных государственных вузов выделяются дополнительные средства на оказание поддержки нуждающимся студентам в размере двадцати пяти процентов стипендиального фонда, предусматриваемого в установленном порядке в расходах федерального бюджета; федеральным государственным вузам выделяются дополнительные средства в сумме двукратного месячного размера академической стипендии для организации культурно-массовой, физкультурной и оздоровительной работы со студентами очной формы обучения;
- каждый обучающийся, нуждающийся в жилой площади, должен быть обеспечен отвечающим санитарным нормам и правилам местом в общежитии при наличии соответствующего жилищного фонда вуза; размер платы за проживание в общежитии, коммунальные и бытовые услуги для обучающихся не может превышать пяти процентов размера стипендии;
- право переводиться с платного обучения в бесплатном в порядке, предусмотренном уставом вуза имеют студенты вузов и т.д.

Конституция Российской Федерации гарантирует права граждан на образование. Однако в современной сложной социально-экономической ситуации эти гарантии не всегда соблюдаются. Государство должно в полной мере обеспечить их выполнение, создав правовые и экономические условия для следующего: реально бесплатного полного среднего образования в пределах государственного стандарта и бесплатного образования других уровней в пределах предусмотренных законом; равного доступа всех граждан России к образованию разных уровней; выбора образовательного учреждения и образовательных программ вне зависимости от места жительства и уровня доходов семьи; получения образования в соответствии с установленными государственными стандартами, гарантирующими приемлемое для общества качество образовательных программ.[1]

[1] Вахрушева Е. В. Изменения в системе национального Российского образования / Е. В. Вахрушева, К. Н. Крапивина // Молодой ученый. - 2013. - №1. - С. 326-328

Для повышения объективности оценки результатов выпускников общего образования и обеспечения равных возможностей на получение среднего и высшего профессионального образования необходимо осуществить изменение сложившейся системы выпускных экзаменов в общеобразовательных учреждениях и вступительных испытаний в вузы с учетом результатов эксперимента по введению единого государственного экзамена. При этом должен сохраниться высокий уровень требований к поступающим в вузы. С целью отбора наиболее талантливых абитуриентов в определенные категории вузов могут быть также введены дополнительные требования, в частности учитывающие результаты общероссийских и международных олимпиад. Одновременно отрабатывается и реализуется система специализированной подготовки (профильного обучения) в старших классах общеобразовательной школы, ориентированная на индивидуализацию обучения и социализацию обучающихся, в том числе с учетом реальных потребностей рынка труда. Для расширения доступности образования вне зависимости от места жительства и уровня доходов семьи необходимо ввести систему государственных минимальных социальных стандартов в образование, а также разработать и реализовать комплекс социально-экономических мер по обеспечению доступности образования на всех его ступенях и адресной социальной помощи учащимся и студентам из малообеспеченных семей, сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

На сегодняшний день главным решением проблем свободного доступа к высшему образованию является двухуровневая система высшего образования (бакалавриат-магистратура). Главное ее преимущество заключается в сопоставимости степеней в рамках единого европейского образовательного пространства и в возможности получить высшее образование, обучаясь сразу в нескольких вузах. Принципы Болонского процесса предполагают разработку и использование системы зачетных единиц, решающей проблему сравнимости образовательных программ и содействующей увеличению академической мобильности. Это позволяет внедрять в вузах многоступенчатую структуру образовательных программ, позволяя совмещать их с учебными программами вузов зарубежных стран, увеличивая тем самым мобильность студентов в процессе получения ими высшего образования.

Таким образом, важнейшей задачей является создание такой социально-политической организации образования, которая позволит реализовать в интересах всего общества и отдельной личности динамический потенциал знания. В этом отношении требуется привлечь серьезные политические ресурсы и осуществить важные изменения и в структуре социальной политики в отношении сферы образования.

Поэтому особый интерес приобретает анализ проблематики, связанный с особенностями реализации социальной политики в сфере образования, который является на данный момент актуальным.

Литература

1. Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (26 февраля 2014 года)// garant.ru
2. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ № «Об образовании в Российской Федерации»// garant.ru
3. Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // garant.ru
4. Беляков С.А. Модернизация образования в России: совершенствование управления. - М.: МАКС Пресс, 2013. - 437 с.

5. Вахрушева Е. В. Изменения в системе национального Российского образования / Е. В. Вахрушева, К. Н. Крапивина // Молодой ученый. - 2013. - №1. - С. 326-328.
6. Пещеров В.Г. Россия перед выбором: проблемы отечественного образования // Власть. 2012. № 3. - С.23-29

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

К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ СИСТЕМНО-ДИНАМИЧЕСКОГО ПОДХОДА К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОБЛАСТИ НАУКИ И ТЕХНОЛОГИЙ[1]

Наблюдающийся в последние годы кризис партийного представительства в мире заставляет многих исследователей заострять внимание на альтернативной системе представительства интересов – функциональной, предполагающей ключевую роль всевозможных отраслевых или региональных групп интересов, лоббистских структур и т.п. [6, 7].

Примером рассматриваемых тенденций служит государственная политика в области науки и технологий. С одной стороны, исходя из анализа как стратегических, документов Правительства РФ и Минбрнауки России, так и публичных выступлений представителей политического руководства страны, данная проблематика является в высшей степени актуальной [4]. С другой стороны, не менее актуален вопрос о степени публичности государственной научно-технической политики, методах ее формирования, степени участия общественных институтов в этом процессе.

Нельзя не отметить ряд общих тенденций, характеризующих современную практику государственного управления наукой, в том числе: а) увеличение численности официальных структур для обеспечения доступа представителей общественных групп к формированию научной политики, финансированию науки и оценке ее эффективности; б) увеличение роли внутренних для науки финансирующих структур промежуточного уровня; в) развитие партнерства между различными организациями и структурами, выполняющими исследования и разработки [3, 9]. Как отмечает ряд ученых и практиков, общество оказывает влияние на формирование научно-технической политики, в том числе в лице разнообразных заинтересованных групп, а в некоторых странах – еще и частных бесприбыльных организаций[9].

Как представляется, вышеуказанные обстоятельства делают актуальным исследование процесса деятельности социально ориентированных НКО в области науки и технологий. В этой связи можно выделить такие их формы, как: а) центры публичной политики [1, 2]; б) государственные и общественные академии наук; в) государственные и общественные научные фонды; г) консультативные структуры при органах власти и научно-исследовательских структурах; д) союзы молодых ученых.

В соответствии с внутренней логикой деятельности социально ориентированных НКО в сфере науки и технологий целесообразно предположить, что данный процесс имеет как минимум три измерения: пространственное,

[1] Статья подготовлена в рамках гранта Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) №14-03-00 776
© Д.Ю. Знаменский, 2014

временное и технологическое. Первое сопряжено с областью деятельности указанных организаций, а также с комплексом социально ориентированных НКО, задействованных в процессе формирования и реализации научно-технической политики. Второе предполагает выделение ряда этапов жизненного цикла соответствующих некоммерческих организаций, а именно: а) их формирование; б) включение в соответствующие процессы; в) участие в формировании и реализации государственной научно-технической политики, осуществление собственных проектов; г) обратная связь с государством; д) прекращение деятельности. Третье означает ключевую роль технологий взаимодействия указанных организаций и государства в рассматриваемых процессах. Подобный подход, уже апробированный автором в ряде публикаций, можно назвать системно-динамическим [5, 12]. Развивая данный подход, можно охарактеризовать деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций в области науки и технологий следующим образом.

Пространственная составляющая рассматриваемого процесса, как уже было отмечено, предполагает характеристику области деятельности социально ориентированных НКО, т.е. весь комплекс институтов, образующий научную систему страны (включая собственно описанные выше типы социально ориентированных некоммерческих организаций), а также отношения между ними. Отдельного внимания здесь заслуживает система соответствующих органов государственной власти и управления, а также осуществляемая ими научно-техническая политика.

Представляется очевидным, что от способа формирования государственной политики зачастую зависит ее характер и основные направления. В этих условиях анализ развития национальной модели государственной политики становится одной из важных задач политической науки. Характеризуя данную модель, думается принципиально важным описание таких ее элементов, как: во-первых, система ценностных ориентаций и образцов поведения, характерных для политической культуры данного конкретного общества; во-вторых, центр принятия политических решений; в-третьих, характеристика системы представительства интересов; в-четвертых, характер процесса принятия политических решений [5, 11].

Характеризуя российскую модель государственной политики, представляется важным прежде всего охарактеризовать первый из упомянутых выше ее элементов. Так, в числе ключевых тенденций развития российской государственности, особое внимание, по нашему мнению, заслуживают такие, как, во-первых, патернализм и авторитарный характер власти, во-вторых, этатистский характер политической культуры самого общества, неразвитость самостоятельных институтов гражданского общества и, наконец, в-третьих, традиционно невысокий уровень легитимности представительных органов власти [8, 10, 13]. Думается, что данные факторы существенным образом влияют на структуру и особенности функционирования отечественной политической системы, что, в свою очередь, сказывается на характере национальной модели государственной политики и формате участия социально ориентированных НКО в процессе ее формирования и реализации.

Анализируя *временную составляющую*, т.е. названные выше этапы «жизненного цикла» социально ориентированных НКО, следует отметить достаточно условное их разграничение. В отдельных случаях тот или иной этап может отсутствовать. В рамках рассмотрения этапа формирования социально ориентированных НКО следует выделить два принципиальных пути их появления. Во-первых, подобные структуры могут создаваться по инициативе власти. Во-вторых, появление социально ориентированных НКО может быть связано с общественной инициативой.

Характеристика этапа включения указанных организаций в процессы развития научной системы страны, как представляется, также зависит от пути появления той

или иной социально ориентированной НКО. Так, в первом случае соответствующие структуры изначально создаются, как правило, для взаимодействия с конкретным органом власти и реализации строго определенных функций. Таким образом, их интеграция в процессы формирования и реализации государственной политики в области науки и технологий происходить сравнительно легко и бесконфликтно. В случае появления социально ориентированной НКО как результата самоорганизации научного сообщества данный этап может затянуться во времени и сопровождаться сложностями политического и административного характера. Однако, в обоих случаях важным этапом включения социально ориентированных НКО в рассматриваемые процессы является этап ее регистрации уполномоченным государственным органом. Иными словами, можно говорить о разрешительном порядке возникновения данных организаций.

Рассматривая участие социально ориентированных НКО в исследуемых процессах, думается принципиальным выделение, во-первых, их участия в процессах формирования и реализации государственной научно-технической политики и, во-вторых, реализации данными организациями собственных проектов по развитию науки и технологий.

Особо следует отметить роль социально ориентированных НКО при осуществлении обратной связи, т.е. реакции общества на проводимую государством научно-техническую политику. В первую очередь речь здесь идет о формализации данной реакции и ее доведении до сведения власти.

Этап прекращения деятельности социально ориентированных НКО может быть связан как с окончательной реализацией ими своих функций так и с их ликвидацией в силу экономических, политических или иных обстоятельств.

Что касается *технологической составляющей* рассматриваемых процессов, т.е. собственно форм и методов участия социально ориентированных НКО в процессе развития научного комплекса страны, то обращают на себя внимание следующие моменты.

Во-первых, органы государственной власти могут привлекать данные организации к подготовке проектов решений в области науки и техники, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов к выполнению программ и проектов, финансируемых за счет бюджета. Однако следует отметить, что в настоящее время участие социально ориентированных НКО в процессах формирования государственной научно-технической политики носит, как правило, формальный характер.

Во-вторых, значение указанных структур возрастает на стадии реализации государственной политики. В частности они могут выступать получателями бюджетных средств по разнообразным программам поддержки науки. Анализируя мировые тенденции в данной области, нельзя не отметить, что первоочередное внимание в данном контексте уделяется организациям, посредничающим между правительствами и исследовательскими структурами. Так, в некоторых странах действуют специальные правительственные фонды для финансирования приоритетных исследовательских проектов, выдвигаемых начинающими учеными.

Таким образом, системно-динамический подход, выступая в качестве методологической основы исследования государственной политики, позволяет всесторонне рассмотреть и охарактеризовать деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций в процессе формирования и реализации государственной научно-технической политики.

Литература

1. Гимазова Ю.В. От «фабрик мысли» к «центрам публичной политики»: международный опыт и перспективы России // Вестник университета (Государственный университет управления). 2012, № 4. С. 10-15.
2. Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика России: проблемы публичности // Власть. 2009. № 10. С. 38-40
3. Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика: разработка, реализация, оценка эффективности. Монография. М.: ГУУ. 2010.
4.Знаменский Д.Ю.. Михалина О.А. Участие политических институтов в процессе формирования государственной научно-технической политики Российской федерации // Вестник университета (Государственный университет управления). 2013. № 8. С. 191-195.
5. Знаменский Д.Ю. К проблеме формирования национальной модели государственной политики в современной России // Вестник университета (Государственный университет управления). 2014. № 7. С. 047-052.
6. Знаменский Д.Ю. Системно-динамический подход к исследованию процесса формирования и реализации государственной политики // Теория и практика общественного развития. 2014. № 12. С. 104-106.
7. Иванов В.К. Консьюмеризация политической жизни: исторический аспект и современность //Вестник университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 033-039.
8. Лопарев А.В. Национальные особенности взаимоотношения государства и гражданского общества в России (историко-политический аспект) // Власть. 2009. № 6. С. 128-132
9. Миндели Л.Э. Хромов Г.С. Управление государственным сектором науки. Зарубежный опыт. М. ЦИСН. 2004.
10. Омельченко Н.А. О понятии «государственность», традиционных основах, условиях и факторах формирования российской государственности // Вестник университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 55-61.
11. Соколов Н.Н. Организационные и социально-психологические основы подготовки и реализации управленческих решений // Вестник университета (Государственный университет управления). 2013. № 8. С. 167-171.
12. Сычев А.В., Знаменский Д.Ю. Научный потенциал негосударственного вуза: системный подход к исследованию // Интернет-журнал «Науковедение». 2013. № 4 (17) [электронный ресурс]-М.: Науковедение, 2013 - - Режим доступа: http://naukovedenie.ru/PDF/09evn413.pdf, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус., англ.
13. Филимонов Д.А., Ибраимов А.А. Государственная политика по предотвращению экстремизма в молодежной среде // Вестник университета (Государственный университет управления). 2011. № 20. С. 88-93.

С.А. Зуденкова
канд. экон. наук, доцент
(ГУУ, г.Москва)

М.Е. Стадолин
канд. экон. наук, доцент
(ГУУ, г.Москва)

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РФ

Проблемы в экономике РФ, обусловленные с одной стороны последствиями мирового финансового кризиса, вызвавшего замедление темпов роста (даже стагнацию в определенные периоды), а с другой стороны экономическим давлением ряда зарубежных стран, определяемым санкционной политикой, не могут не сказаться на жилищно-коммунальном хозяйстве, одной из важнейших социальных отраслей.

ЖКХ - важнейшая отрасль городского хозяйства, это собой сложный инженерный комплекс зданий и сооружений, а также промышленного и ремонтно-строительного производства, созданного для их обслуживания и сохранности». ЖКХ - это крупная отрасль непроизводственной сферы, предназначенная для сохранности и улучшения использования жилищного фонда, бесперебойного обеспечения населения коммунальными услугами, необходимыми для жизни и деятельности человека, дальнейшего повышения общего уровня благоустройства и санитарного состояния городов. Все виды деятельности ЖКХ – это обобществление тех функций, которые раньше выполнялись каждым человеком для себя и являлись домашним трудом. Выделить их в самостоятельную отрасль хозяйства можно только на основе индустриализации всех процессов производственной (эксплуатационной) деятельности. [1]

Как известно, социально-экономическая сущность ЖКХ определяется его значением для развития всего хозяйства страны, ролью в повышении производительности общественного труда, что обуславливается, прежде всего, освобождением человека от тяжелого домашнего труда. От рациональной организации быта человека, его жилищных условий, использования свободного времени зависит производительность общественного труда. Это определяет на только простое, но и расширенное воспроизводство рабочей силы, т.е. повышение квалификации, без которой невозможен технический прогресс ни в одной отрасли хозяйства страны.

Как и прежде, кризисные процессы в экономике страны оказывают сильное влияние на жилищно-коммунальное хозяйство. Если ранее, ЖКХ - отрасль, которая в советское время развивалась по остаточному принципу, претерпела передел и в управлении, и в финансировании, а также болезненно и сложно пережила включение в новый тип хозяйственный отношений, то в 2000-х годах на устранение диспропорций развития этого хозяйства выделялись значительные средства. Однако решить все проблемы отрасли, обеспечить ее устойчивое развитие оказалось невозможно [2].

В настоящее время, ЖКХ является основой жизнеобеспечения почти 104 тысяч российских населенных пунктов. Его доля в ВВП страны составляет 7,2%, оборот отрасли — более 3 трлн. руб. в год. Доля основных фондов — более 26% от общего объема основных фондов страны (8 трлн. рублей). Жилищные и коммунальные услуги оказывают 35746 предприятий и организаций. Численность

© С.А. Зуденкова, М.Е. Стадолин, 2014

работников в системе ЖКХ — более 3 млн. человек. ЖКХ потребляет более 20% энергоресурсов страны. В России зарегистрировано 3,2 млн. многоквартирных домов, степень износа 1,65 млн. из них — от 31% до 65%, еще 210 тыс. домов имеют степень износа от 66% до 70%, т.е. фактически проблему высокого износа жилищного фонда решить не удалось. 11% всего жилищного фонда России нуждается в неотложном капитальном ремонте и переоборудовании коммунальных квартир для посемейного заселения; 9% — в реконструкции. Не благоустроено около 20% городского жилищного фонда, а в малых городах каждый второй дом не имеет полного инженерного обеспечения. В целом в России в неблагоустроенных квартирах проживает около 40 млн. человек. В очереди на улучшение жилищных условий состоит почти каждая десятая семья. Более 2,5% многоквартирных домов являются ветхими или аварийными. В стоимостном выражении ветхий и аварийный фонд составляет 93 млрд. рублей, кредиторская задолженность перед ресурсоснабжающими организациями — свыше 350 млрд. рублей. Не удалось решить проблемы и с износом в коммунальном хозяйстве. Статистика по надежности сетей негативная: повреждаемость за последние 5 лет выросла в 1,7 раза; потери составляют более 20% (зарубежный опыт 6-8%); перекладка сетей по факту не превышает 2% в год от общей протяженности (при потребности минимум в 6%). Физический износ основных фондов ЖКХ в Российской Федерации остается на уровне 60%, достигая в отдельных муниципальных образованиях 70-80%. Около 30% основных фондов жилищно-коммунального хозяйства уже полностью отслужили нормативные сроки. Темпы нарастания износа продолжают составлять 2-3% в год и составляют в среднем по России 46%. Наиболее остро эта проблема стоит в малых и средних городах (с численностью населения менее 250 тыс. человек) ввиду их низкой инвестиционной привлекательности для крупных частных инвесторов [3].

Среди других нерешенных проблем выделяются проблемы с тарифами на жилищно-коммунальные услуги. Если ранее казалось, что переход к 100 % оплате ЖКУ позволит обеспечить полное финансирование хозяйства, то практика показала, что без снижения затрат (прежде всего за счет неэффективных) отрасль не сможет перейти в разряд безубыточных. Также следует отметить, что последние годы имел место постоянный рост тарифов, значительно опережающий рост качества предоставления услуг. В результате, Правительство РФ было вынуждено установить средний индекс предельного роста совокупного коммунального платежа для регионов на 5 лет. Предполагалось, что в среднем по Российской Федерации изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в 2014 году не смогут превышать 4,5%, или инфляция минус 30%.

По данным ВЦИОМ для 58 % населения России состояние ЖКХ является общенациональной бедой, 8 % россиян утверждают, что счета коммуналки для них непосильны и существует угроза выселения семьи из квартиры, 2% населения страны вообще отказались платить по счетам [4].

Таким образом, полувековая политика в сфере ЖКХ закончилась провалом, потому что ЖКХ продолжают мучить такие старые «болезни» как:

- несовершенство действующей структуры управления;
- недостаток поступлений финансовых средств из различных источников;
- слабая научно-техническая и производственная база;
- установление оптимального уровня тарифов;
- многофункциональность предприятий.

Жилищно-коммунальное хозяйство испытывает на себе влияние всех происходящих в стране экономических преобразований, и усиление кризисных процессов, наблюдаемое в последнее время, будет являться дополнительным дестабилизирующим фактором. Хватит ли запаса прочности в отрасли для сглаживания новой волны социальной напряженности, остается вопросом.

Представляется, что вектор трансформации ЖКХ должен быть направлен на снижение издержек предприятий, за счет повышения эффективности использования имеющихся ресурсов. Наверное пора требовать повышение ответственности руководителей и исполнителей конкретных видов работ за неправильные или ошибочно принятые решения, следует более активно использовать механизм контроля качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг со стороны независимых ни от граждан, ни от предприятий ЖКХ организаций. С другой стороны, считаем, что государство должно помочь в организации ресурсосбережения – бесплатно установить приборы учета потребления ресурсов в государственном и муниципальном фонде, что даст мощный импульс процессу ресурсосбережения и в частном жилищном фонде. В условиях, когда привлечение инвестиций в отрасль в краткосрочном периоде представляется невозможным, только продуманная государственная политика сможет создать необходимые стимулы для сохранения жилищно-коммунального хозяйства и обеспечения бесперебойного снабжения жилищно-коммунальными услугами населения.

Литература

1. Зуденкова С.А. Особенности развития конкуренции в ЖКХ. // Сервис в России и за рубежом. 2009. № 1. с. 69-74.
2. Стадолин М.Е. Реформа системы управления жилищным фондом г. Москвы: ожидания и последствия. // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 7. с. 141-144.
3. На грани катастрофы: российское ЖКХ в цифрах. // Энергетика и ЖКХ. 04 апреля 2013. Режим доступа: http://ejnews.ru/11016 (дата обращения 10.11.2014)
4. Петрова Ю. Рост тарифов ЖКХ стал серьезной нагрузкой для бюджета. // Ведомости недвижимости. 18 декабря 2012. Режим доступа: http://wciom.ru/index.php?id=269&uid=113491 (дата обращения 10.11.2014).

В.К. Иванов
канд. полит. наук, доцент
(ГУУ, г. Москва)

И.А. Бронников
канд. полит. наук, доцент
(ГУУ, г. Москва)

ОСОБЕННОСТИ ИНТЕГРАЦИИ РОССИИ И БЕЛОРУССИИ

Союзное государство России и Белоруссии уже имеет многолетнюю историю, до сих пор во многом оставаясь проектом. На фоне новых форматов постсоветской интеграции осмысленность его дальнейшего осуществления поставлена под вопрос. Однако представляется, что модель Союзного государства является по-прежнему значимой и самоценной, так как заложенные в ней принципы новыми структурами не дублируются и не перекрываются.

С формированием Евразийского экономического союза постсоветское пространство вступило в новую эпоху своего существования. Впервые Россия

© В.К. Иванов, И.А. Бронников, 2014

предпринимает инициативу, имеющую стратегическое значение. Впервые она предлагает свой новый геополитический проект бывшим союзным республикам.

Так, Евразийский союз подразумевает модель, в которой не будет никаких существенных различий между положением, например, Киргизии и Белоруссии – их статус в отношениях с Россией может оказаться примерно одинаков. Между тем представляется несомненным, что Белоруссия имеет все основания претендовать на гораздо более высокий и более близкий уровень отношений с Москвой, чем государства Средней Азии. То же самое можно сказать и про Россию: для неё отношения с Белоруссией должны быть чем-то существенно большим, чем с Киргизией. Более того, они наверняка должны быть облечены в специальные формы.

Это обусловлено в первую очередь этнокультурной и исторической близостью наших народов, несопоставимо большей интенсивностью их взаимосвязей, общностью языкового и цивилизационного пространства. При несомненной значимости всех тех различий, которые отделяют белорусов от великоросов, в широком смысле слова мы были и остаёмся одним народом. Кроме того, мы очень комплиментарны во взаимоотношениях друг с другом – почти все русские испытывают искреннюю симпатию к белорусам, а большинство белорусов также вполне искренно симпатизируют русским. Это та реальность, с которой необходимо считаться, поэтому для становления эффективных политических институтов и механизмов сотрудничества она так или иначе должна в них выражаться.

Надо учитывать, что в отношении к среднеазиатским странам российское общество настроено совершенно иначе. По соцопросам значительная и постоянно растущая часть населения вообще поддерживает идею введения визового режима. Более того, бытовые конфликты между выходцами из этого региона и россиянами стали привычным фоном российской жизни. И это не удивительно: как уже не раз подчёркивалось, в России фактически нет межэтнических конфликтов, но есть межцивилизационные: все проблемы в межнациональных отношениях так или иначе сводятся к двум сторонам – условно христианской (или же постхристианской культуры) и условно мусульманской. Понятно, что не религиозный вопрос лежит в корне этих конфликтов. Чаще всего они бытовые, и их основа – сильнейшие различия в бытовой культуре между народами столь разных культурных традиций. Конечно, эти народы друг другу не враждебны, но их отношения не идут ни в какое сравнение с белорусско-русскими.

Современная политика сродни культурологии: для её успешного проведения необходим учёт культурных, ментальных особенностей населения. Более того, основная форма организации современных западных обществ – т.н. nation-state – является лишь наиболее удачной технологией политического оформления культурных различий. То же можно сказать и про любые наднациональные формы: их успешность обусловлена их историчностью и их культурной целостностью. Это та реальность, от которой бессмысленно убегать, гораздо лучше её учитывать.

Проект Евразийского союза не является цивилизационно цельным, но он основан на возрождении давних и довольно крепких исторических связей, он объединяет пространство со значительным запасом общей исторической памяти. Кроме того, он обладает единым языком межнационального общения - русским языком. Это придаёт всему проекту определённую силу и перспективность и не является попыткой возрождения СССР, так как основан на совершенно иных принципах межгосударственных отношений.

Тем не менее модель Евразийского союза (а есть основания полагать, что он будет не только экономическим) подразумевает неизбежную ограниченность интеграционных процессов, в первую очередь связанных именно с трансцивилизационным пространством его реализации. Несомненно, он не может

быть достаточной формой для взаимоотношений России и Белоруссии, что в настоящее время является одной из наиболее важных проблем в процессе формирования дальнейшей стратегии интеграции двух стран.

Существует старая форма Союзного государства России и Белоруссии. Она не отменена, однако идёт поиск способов её сохранения, более того, под вопрос ставится и сама осмысленность этого процесса. Ведь проект Евразийского союза во многих (главным образом экономических) аспектах оказывается более тесной формой интеграции, чем Союзное государство. Более того сама его идея с самого начала была обречена на неудачи - слишком много было заложено противоречивого и необоснованного в реальном соотношении сторон и их интересов. Однако эта форма интеграции существует и пока её решено сохранить – по крайней мере ряд её наработок остаётся актуальным.

Думается, что именно формат Союзного государства России и Белоруссии может быть возрождён на новом уровне и стать значимой составляющей интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Однако рудиментарные попытки интеграции, видимо, совсем не то, что Минску (да и Москве) хотелось бы реально видеть. Союзному государству в новых условиях сильнейшим образом не хватает идеологии, исторической обоснованности, осмысленного целеполагания, то есть всего того, что выходит за рамки чисто экономических отношений, всего того, что придавало бы ему смысл и самостоятельную значимость на фоне других «скоростей интеграции». И надо сказать, в заявлениях президента Белоруссии А.Г. Лукашенко много того, что нужно для ускорения этого процесса, однако его положительные идеи остаются по сей день невостребованными.

Несколько слов из недавних выступлений президента Белоруссии, сказанные российским СМИ: «Им что, нужна сильная Россия? Нет! Она должна быть аморфная, разваленная, искромсанная, исковерканная. Но мы с этим не согласимся - ни мы, ни вы. Мы из этой ситуации выйдем. Мы ведь - русские люди, как мы часто говорим». А 15 сентября 2012 г., во время переговоров с В.В. Путиным в Сочи, президент Белоруссии сказал: «Нам надо держаться друг за друга - двум, скажем так, русским, по большому счету, народам. Ибо будем биты поодиночке». Немного ранее в своих телеинтервью А.Г. Лукашенко сказал уже не раз повторенную с тех пор фразу: «Белорусы – это русские со знаком качества». Это своего рода формула горделивого русского самосознания для белорусов. За этими словами стоит как утверждение существования нескольких русских народов, так и модель особых отношений именно на этих (общерусских) основаниях. Понятно, что это касается уже не только России и Белоруссии, но и Украины, а также Казахстана, то есть всех тех государств, на интеграцию с которыми есть реальный запрос общества в России, как свидетельствуют многочисленные соцопросы.

Известно, что официальная Россия категорически отказывается от русской идентичности и общерусской тематики. Де-юре русской нации в России нет, есть лишь этнографически русское население, фиксируемое переписями. Ничто русское, за исключением языка, не прописано ни в Конституции, ни в других федеральных законах. Такова государственная идеология. Господство официально декретируемой российской идентичности при отрицании государственной значимости русской не предполагает согласия с утверждениями А.Г. Лукашенко. Более того, они воспринимаются скорее с опаской, как нарушающие дозволенные идеологические рамки. Во многом то же самое мы можем видеть и в самой Белоруссии: несомненно, что формулировки Александра Григорьевича, входя в клинч с официальной идеологией белорусской государственности, не предполагают соперничества с ней. Это своего рода сигналы для Москвы.

К сожалению, Россия пока невосприимчива к таким сигналам. На деле заявления Лукашенко вызывают не только заинтересованную симпатию, но

одновременно и недопонимание: как же их реально использовать в политике – с пользой и безопасно.

Все эти заявления Президента Белоруссии могли бы стать идеологической основой для особых интеграционных отношений между Россией и Белоруссией. Более того, основой, которая найдёт большой общественный отклик, который сам по себе будет своего рода полигонной площадкой для новых подвижек и изменений в идеологии официальной России. Однако пока что можно говорить об идеологии «интерфейса» союзных отношений между Россией и Белоруссией.

Внутренняя целостность, этнокультурное родство единого политического пространства – это принципиальный фактор силы и процветания, гораздо более значимый, чем максимальное территориальное расширение. Это не значит, что надо отказываться от очень выгодных для России и перспективных проектов по евразийской интеграции, однако это означает, что подобные проекты не должны заменять собою иные формы интеграции. Думается, что Союзное государство предполагает гораздо более прочное и внутренне обоснованное объединение, благодаря чему и представляет особую ценность.

А.А. Ильюхов
докт. истор. наук, профессор
(ГУУ. г. Москва)

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ НА МЕСТАХ В 1917-1918 гг.

Проблема становления демократии в России актуальна более столетия. Даже в советское время, когда политическая система была не только однопартийной, но существовала в рамках одной идеологической концепции, некоторые признаки (проявления) формальной демократии имели место. Но в России на протяжении всей её истории у власти всегда стояла одна политическая сила, затем партия - будь то монархисты дворяне или коммунисты. Опыт многопартийности в российской политической системе чрезвычайно мал. Но в России был краткий период, с конца ноября 1917 г. по июль 1918 г. (чуть более полугода), когда у власти была коалиция социалистических партий. В наши дни, примерно с начала 90-х годов, сложилась властная коалиция партий стоящих на разных идеологических основах. Причём и тогда, и сейчас существует противоречие между однопартийной властью в центре и коалиционной властью на местах. Посмотреть, как действовала такая политическая система не только интересно, но и поучительно.

Первые дни после октябрьского переворота развернулась активная политическая борьба за создание так называемого "однородного социалистического. Пришедшие к власти большевики вовсе не хотели делиться властью, но в крестьянской стране они были вынуждены считаться с теми, кто выражал их интересы, т. е. с эсерами (в основном левыми).

Уже в ноябре-декабре 1917 г. чётко выявилось противоречие, когда в столице власть большевистская, а на местах она коалиционная. Страсти, которые кипели в столице среди лидеров и видных функционеров партии большевиков, и их оппонентов по поводу создания такой коалиции совсем иначе воспринимались в провинции. Если В.И. Ленин был абсолютно непримиримым противником вообще какого-либо соглашения и коалиции даже с левыми эсерами и меньшевиками-интернационалистами, то на местах эта коалиция была, как правило, реальностью.

© А.А. Ильюхов, 2014

Поэтому восприятие самой возможности вхождения в правительство и другие властные структуры представителей социалистических партий рассматривался в провинции как вполне естественный шаг. Дело в том, что в губернских и уездных центрах местные ВРК, и созданные им на смену новые органы власти, создавались при участии не только совместно с левыми эсерами и близкими к большевикам меньшевиками-интернационалистами, но часто и с участием правых эсеров и меньшевиков.

Политический союз двух партий начал складываться достаточно стихийно, без каких-либо указаний сверху, на ряде областных, губернских и уездных съездах Советов ещё накануне октябрьского переворота. Основой такого сближения были единство целей и близкое понимание основных идей переворота. Например, 15 октября 1917 г. на III Областном съезде Советов Поволжья левые эсеры отделились от правых и выступили в блоке с большевиками. Они голосуют за большевистскую резолюцию. На областном съезде Советов Сибири 16-24 октября 1917 г. левые эсеры входили в объединённую фракцию с максималистами и по своей политической линии были близки к большевикам.[1]

В Казани в октябре 1917 г. произошло фактическое объединение военных организаций большевиков и левых эсеров. Руководитель левоэсеровской «военки» прапорщик Н.Е. Ершов, перешедший к большевикам, становится руководителем объединённой военной организации. В вооруженной борьбе, которая началась в Казани 24 октября и закончилась 26 октября, левые эсеры и большевики действовали совместно. Вместе с тем, между ними иногда возникали противоречия, которые, однако, не носили непреодолимый характер. Большевики Н.Е. Ершов и К.Я. Грасис непосредственно руководили вооружённой борьбой, и местным левым эсерам казалось, что максималистские устремления последних и их ставка на силу могут разрушить единый фронт революционной демократии (т. е. всех левых социалистов) в качестве основы для формирования Советской власти в Казани. Поэтому они пытались в какой-то мере сгладить противоречия, разрядить атмосферу резкой конфронтации. Отсюда следовали некоторые превентивные действия, которые потом большевики оценили как проявление «мелкобуржуазных колебаний».[2] Представляется, что в эти дни в Казани выявились не столько идейные, теоретические противоречия, сколько личностные интересы и устремления.

Многие местные организации большевистской партии сами инициировали создание в результате переворота коалиционных органов власти. Например, 6 ноября 1917 г. Буйская группа РСДРП (б) (Костромская губерния) приняла следующую резолюцию: «1. Признание программы советского правительства; … 6. Дополнение ЦИК представителями от непредставленных в нём Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, всероссийских профессиональных организаций, как-то: совета профессиональных союзов, совета фабрично-заводских комитетов, Викжеля и почтово-телеграфного союза …». В самой Костроме такое объединение произошло 29 октября 1917 г. но большевики там не преобладали.[3]

Но поистине массовым такое единение начало осуществляться после октябрьского переворота, в ноябре и декабре 1917 г., т. е. уже после установления власти большевиков в период так называемого "триумфального шествия советской власти". Для людей того времени это было вполне естественно и понятно, ведь "революцию делали" вместе – вместе и власть делить. Причём формальными

---

[1] См. 1917 год в Саратовской губернии (сб. документов, февраль – декабрь 1918 г.). Саратов, 1957. С. 175; Большевики Западной Сибири в борьбе за социалистическую революцию (март 1917 г. – май 1918 г.) Сборник документов. Курган, 1958. С. 187.

[2] Стариков С.В. Политическая борьба в Поволжье. Левые социалисты в 1917-1918 гг. С. 68-69.

[3] Установление советской власти в Костроме и Костромской губернии. Сборник документов (март 1917-сент. 1918 гг.). Кострома, 1957. С. 202-206, 227-228.

лидерами на местах далеко не всегда были большевики. Авторитетными лидерами революции в конце 1917 г. очень часто были и эсеры, реже меньшевики.

Иногда большую роль играла не численность той или иной фракции в местном Совете, а авторитет и известность конкретных лиц, будь то большевик или левый эсер. Так было, например, в Новгородской губ., где на III съезде демократических организаций (3-5 декабря 1917 г.) было 218 большевиков, 17 левых эсеров, 60 «эсеров центра», 25 «социал-демократов (объединённых)». В президиум было избрано 4 большевика, 1 левый эсер и по одному представителю от двух других партий.[1]

Но наблюдалась странная картина – общая численность конкретных членов партии левых эсеров в той или иной губернии не корелировалась с числом Советов, где левые эсеры составляли большинство. Например, в Вологодской губернии во всех 6 уездных Советах, приславших своих представителей на IV Чрезвычайный Съезд Советов, левые эсеры были в меньшинстве, но в составе Советов их было 147 чел, а большевиков – 237 чел. В Казанской губ. соответственно 354 и 802 чел. Здесь в 4 уездах из 5 эсеры не были в большинстве. В Черниговской губернии в уездных Советах был 321 левый эсер и только 201 большевик. Но с преобладанием левых эсеров была только половина уездов – 3 из 6. Всего в уездных Советах было зарегистрировало 3 653 левых эсера и 10 478 большевиков.

Заключение союза большевиков и левых эсеров на местах во многом зависело от силы и авторитета местных организаций этих партий. Естественно, там, где большевики были слабы или немногочисленны, там правят «политический бал» другие эсеры. Примером тому может служить ситуация в Тамбове, где ещё 7 октября был создан «Комитет спасения родины и революции». В его состав вошли: Центральный Совет рабочих и солдатских депутатов, Исполком Совета крестьянских депутатов, представители городской Думы и всех «политических партий кроме большевиков». 1 ноября этому Комитету была «передана вся власть в Тамбовской губернии». После победы восстания в Петрограде - 13 ноября, на заседании Исполкома Советов раб., солд. и крест. депутатов большевики предложили резолюцию требующую распустить «Комитет спасения». Но это предложение не было поддержано Исполкомом Совета. Не прошло аналогичное предложение большевика Васильева на экстренном общем собрании Совета раб., солд. и крест. депут. 14 ноября. В тот же день железнодорожники Тамбовского узла «на общем собрании вынесли резолюцию, в виду спасения революции прекратить партийную междоусобную войну»[2] (Это уже тезис Викжеля и его разделяют конкретные железнодорожники).

Так как вхождение членов других социалистических партий в состав представительных и исполнительных органов новой (большевистской) власти на местах было массовым, то центральные (Петроградские) власти в ноябре-декабре 1917 г. смотрели на это как на естественный процесс и пока не поправляли "товарищей на местах". Например, 7 ноября на заседании Петроградского ВРК был сделан доклад делегации из Нижнего Новгорода, где сообщалось, что "в начале ноября … во временный Исполком в основном вошли большевики, но также меньшевики и эсеры". ВРК не возражает против такого расклада.[3]

Таким образом, в первые месяцы после октябрьского переворота был очевиден разрыв в политической структуре центральной власти и власти на местах.

---

[1] Установление и упрочение советской власти в Новгородской губернии. 1917-1918. Сборник документов и матер. Изд. 2. Л., 1989. - С. 101.

[2] Крушицкий П., Соколов С. 1917-1918. Хроника революционных событий Тамбовской губернии.Тамбов. 1927. - С. 33, 34, 36, 37.

[3] Документы великой пролетарской революции. Т. 1. /Из протоколов и переписки военно-революционного комитета Петроградского Совета 1917 г. М., 1938. С. 193. Сохранён стиль документа.

Решительная позиция В.И. Ленина и его сторонников на создание только большевистской власти на местах не нашла и не могла найти поддержки. И дело здесь было вовсе не в том, что идею "однородного социалистического правительства" разделяли некоторые лидеры большевиков. Главная причина была в совместной борьбе против старой власти и Временного правительства, которую они вели и до февральской революции, и в период от Февраля к Октябрю. На местах, как правило, выборные органы новой власти не были только большевистскими. Иначе и быть не могло, ведь влияние большевиков далеко не везде было значительным и, тем более, не абсолютным. Более того, в некоторых регионах страны именно эсеры (и не всегда левые) составляли большинство в советах. Например, в январе-июле 1918 г. в Мордовии среди делегатов уездных съездов Советов левые эсеры составляли в среднем 38 %, а большевики всего 8,8 %. Здесь только в одном уезде - Темниковском – большевистских депутатов было немного больше – 12 %, а левых эсеров 11 %, т. е. практически одинаково. Но в большинстве уездов этого региона преобладание левых эсеров было абсолютным. Так, в Рузаевском уезде делегаты-левые эсеры составляли 78 %, в Краснослободском – 73 %, Инсарском – 50 % и т. д. Но везде велика была роль беспартийных делегатов (как правило, крестьян), которые составляли от 17 до 77 % в разных уездах. Вот эти «беспартийные» в указанное время часто шли именно за левыми эсерами, точнее за их лозунгами.[1]

Характерно, что многие большевики сопротивлялись, как могли, не допуская левых эсеров в различные властные структуры. Характерный в этом отношении эпизод произошёл 23 ноября на заседании Петроградского ВРК, рассматривавшем вопрос о представительстве левых эсеров в этом очень властном тогда органе. Когда эсеры предложили ВРК свой список новых членов ВРК, секретарь ВЦИК В. Аванесов заявил, "что такого решения ЦИК не выносил". Речь шла о постановлении ВЦИК, о включении представителей партии левых эсеров во властные структуры. В ответ на эту дезинформацию эсеры "предъявляют записку, в которой за подписью Свердлова говорится, что социалисты-революционеры входят в количестве 11 человек на паритетных началах. Этим вопрос и исчерпывается". Тогда в состав Петроградского ВРК вошли левые эсеры: Э.И. Бурштейн, Я.М. Кузнецов, В.А. Алгасов, Ф.П. Другов, К.Ф. Сандуров, Г.Д. Закс, И.М. Прохоров, В.М. Юзентович, И.И. Ильюшин, И.Ф. Быдзан.[2]

Таким образом, складывающийся союз двух левых социалистических партий, был совершенно естественным в тех условиях. В том числе и это обстоятельство заставило большевиков «наступить на горло собственной песне» и заключить правительственный союз с левыми эсерами. На местах, в провинции заключение этого соглашения было встречено как естественный процесс. Социалистов на местах не приходилось особо убеждать в том, что только в союзе левых социалистических партий возможно установление власти Советов в крестьянской стране. Только эта коалиция может реализовать на практике обещания, данные на II съезде Советов. Но в верхах большевистской партии так считали далеко не все.

---

[1] Юрченков В.А. Левые эсеры и советское строительство: региональный аспект. // Общество и власть. XX век. Труды НИИГН. Т. 5. Саранск. 2006. - С. 86.

[2] Петроградский военно-революционный комитет. / Документы и материалы в трёх томах. Т. 1. Редкол.: Д.А. Чугаев и др. М.: «Наука». 1966. - С. 285, 297-298.

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

ЛИБЕРАЛИЗМ: ИСТОРИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ В РОССИИ

Либеральные идеи приходят с Запада как система взглядов, умонастроения, берущие верх в передовых странах Европы и с этой точки зрения, действительно либерализм не имеет исторических корней в России.

Хотя русскому либерализму были свойственны общие черты либерализма, как общественного и идеологического течения эпохи домонополистического капитализма, но он имел и свои политико-культурные особенности.

Либерализм в России, так же как и в Западной Европе, можно разделить на два явления: либерализм политический и либерализм как система ценностей, системообразующих взглядов. В реальной жизни они переплетаются, дополняя, и питая друг друга.

В либеральной идеологии прослеживается дихотомия, глобальная альтернатива выбора пути развития нашей страны: реформаторство правящих кругов или трансформация системы.

Распространение этой идеологии в России имело свои особенности по сравнению со странами Западной Европы. Чтобы говорить о специфике русского либерализма, сопоставлять его с западноевропейским мировоззрением, надо, прежде всего, вспомнить особые условия его формирования, связанные с русской историей.

Либерализм в политической истории России как совокупность идейных представлений и методов действия, имея определенные традиции и пройдя своеобразный путь развития, не смог стать доминирующим типом ориентации, хотя оказывал влияние на общественную и политическую жизнь.

В начале XX в. либералы выходят как сила, только начинают обретать самостоятельное политическое сознание. Однако им не удалось создать систему идей, которая оказалась бы способной интегрировать основные стремления российского общества. Им история не дала на это время. Главное, что не удалось либералам - сформировать политическую элиту, которая была бы в состоянии опереться на совокупность общественных интересов в борьбе против старой власти. Отрицая первостепенное значение в ту пору идеи социального равенства, либералы России дали народникам и социал-демократам возможность сформулировать перспективу, в основу которой закладывалось радикальное, в духе большинства крестьян, решение аграрного вопроса.

Драма российской политической истории в том, что демократический и либеральные импульсы, вместо того, чтобы дополнять, друг друга, вошли в ожесточенное столкновение. Невозможность объединения или хотя бы взаимопонимания этих враждующих тенденций привела к деформации, как либерализма, так и демократической тенденции. Наши демократы доказывали ненужность или даже враждебность либеральных свобод, а либералы из "образованного общества" сторонились демократизма, усматривая в нем главную опасность свободам и правам личности.

Политическая традиция не имела широко разветвленных демократических структур, не знала практики достижения общенационального согласия в широком смысле этого слова, срединной модели политического курса, ориентированного на равноудаленность от крайностей, хотя попытки осуществления центристской линии

© Е.П. Казбан, 2014

предпринимались. Центристский курс «верхов» пытался осуществить П.А. Столыпин, политика которого объективно была направлена на создание в стране основ правового государства, формирование фермерства, способного стать основой среднего класс.

Временное правительство в 1917 году стремилось консолидировать общество перед лицом общенациональной катастрофы, действовать в рамках общедемократических норм, в борьбе против как ориентации правых на восстановление военно-монархического режима, так и против стремлений левых сил на продолжение революции, завоевание власти, изменение политической системы, утверждение диктатуры пролетариата.

В 9О-х годах идею политического центризма выдвинул М.С. Горбачев. Однако все попытки осуществления центристской политики заканчивались неудачей, носили характер ситуационного лавирования, нежели четко продуманной стратегической линии. Фактически можно говорить не столько о центристской политической линии, сколько лишь о ее составляющих элементах, потенциальной возможности осуществления.

Причина неудач проведения центристской политики можно искать в особенностях политического развития России. На протяжении веков прослеживается ведущая роль сильного государства, политизация всех сфер жизни общества.

Мощному государству в России всегда отводилась особая роль. Если на Западе государство выполняло функции нейтрального арбитра, следящего за соблюдением правил политической игры, которую ведут политические партии, то в России его главная задача заключалась в охране и развитии общей для всех граждан социокультурной среды. На Западе государство служило индивиду, в России индивид служил государству. Государственный, общий, «соборный» интерес получил первенство над интересами индивида или какой-то части общества. Наряду с идеей сильной государственности, идея социальной справедливости занимает ключевое место в иерархии ценностей россиян.

Важнейшей особенностью развития России можно назвать специфику осуществления модернизации, ее догоняющий, запоздалый характер, а так же проведение ее «сверху». Последствиями этого в политическом и социальном развитии российского социума можно считать такое явление, как раскол, ценностное разъединение. Раскол выступает как перманентный внутрикультурный конфликт, выражающийся в сосуществовании в рамках одной культуры разных субкультур, тяготеющих к противоположным путям общественного развития. Раскол повышает напряженность, психологическую и политическую тревожность, усиливает дезорганизацию, дезориентацию социальных групп.

В историческом процессе России характерным является запоздалое начало капиталистического развития, более позднее по сравнению с Западом становление многих политических, правовых, культурных, религиозных составляющих буржуазного уклада в жизни общества. В этих условиях политический либерализм, противостоял устойчивой консервативной тенденции общественного развития и здесь, очевидно, необходимо искать причины отказа от реформ и причины многих их неудач. Даже умеренные либеральные взгляды были для того времени достаточно смелыми, даже революционными. Либерализму как мировоззрению и направлению общественно-политической мысли и политической практике не было на русской почве противовеса слева - масштабного общественного демократического движения.

Давая оценки на основе сравнительного исторического опыта результатам модернизационных процессов, ученые отмечают, что и по материальным показателям и по показателям, относящимся к духовному самочувствию соответствующих народов, первичная модернизация была самой эффективной. В

данном случае критерием эффективности может рассматриваться ее малая затратность и разрушительность по отношению к национальной культурной традиции.

Российская модернизация происходила под сильным давлением опыта других стран, которые давали образцы эффективной деятельности для всех сфер жизни, подсказывали путь решения возникающих, все более сложных проблем с культурологической точки зрения - на основе различных способов принятия решений, значимых для общества. В России же преобладает стремление адаптироваться к ситуации.

Модернизация порождает существенные изменения в социальном строе традиционного общества. В этих условиях государство с целью предотвращения дестабилизации всей системы вынуждено взять на себя роль активного реформатора прежних социальных структур и институтов. Речь идет об особой роли русского государства, несвойственной для государств Западной Европы в этот период. Происходит своего рода саморегуляция системы, когда она вновь и вновь, преодолевая силы торможения, активизирует те социальные элементы, которые выступают за преобразования в направлении модернизации. Этот процесс, вызывающий представления о циклической смене реформ и контрреформ, в общественном сознании каждой эпохи выступает как борьба различных социальных и социальную сферу, но и политическую систему, а точнее сказать ее изменения осуществлялись в последнюю очередь, непоследовательно и очень противоречиво. Экономическая перестройка общества не подкреплялась приходом к власти новых политических элит, созданием новых политических институтов и их полноценным функционированием, утверждением новых либеральных в классическом смысле слова принципов и норм политической жизни. Экскурс в историю нашей страны дает представление об ее исторических особенностях и причинах отклонения, специфике протекания процессов общественного развития по сравнению с Западной Европой. Соответственно и идеология процесса модернизации - либерализм неизбежно имела в России свои особенности.

Особенности русского либерализма в первую очередь связаны с особой сильной ролью государства в общественно-политическом процессе. Под воздействием и при непосредственном участии государства в России происходит распространение либеральных идей, а позднее и формирование самого русского либерализма. Прослеживается двойственность роли государства. В этом и есть одна из особенностей политического развития нашей страны.

Целесообразно выделить еще одну существенную особенность русского либерализма предопределенную особенностями исторического развития России. Социальная база для распространения либерализма была своеобразна. Средний слой - носитель этих идей, складывается медленно, а русская буржуазия, медленно формирующаяся в класс, политически несостоятельна, связана неразрывно тысячью нитями с самодержавием, с дворянской монархией. Поэтому вплоть до конца XIX в. основными приверженцами либерализма были дворяне. Либерализм формировался как дворянский, непоследовательный, половинчатый и ограниченный. Идеологи дворянского либерализма отстаивали компромисс и сосуществование буржуазно-либеральных учреждений власти с феодально-крепостническими порядками. Первоначально они не составляли и программ политических реформ. Это можно объяснить тем, что самодержавие выражало общие интересы дворянства, а каждый помещик был в какой-то мере защищен от чиновничьего произвола своими привилегиями.

В современной России риторика либерализма слышатся все тише и тише. Само понятие либерализма, либерал приобретает ругательное значение,

ассоциируется с западным влиянием и противопоставляется такому явлению как патриотизм, и традиционализм

В современной политической практики, как и век назад прослеживается несколько проявлений либерализма. Одним из таких направлений может рассматриваться так называемый «системный либерализм». Этот термин вводит Лилия Шевцова — председатель программы «Российская внутренняя политика и политические институты» Московского Центра Карнеги, развивают и позиционируют такие видные ученые как Юрий Афанасьев.

Речь идет о либеральной риторике, фразеологии, слоганах, которые используются властью. И сюда же эти ученые включим технократов, которые были в ельцинском правительстве, затем перешли в путинское правительство и продолжают управлять экономикой. Обслуживая интересы существующего политического режима, они, по сути, по своему трактуют идеи демократии и либерализма. Это направление может быть позиционировано как государственный либерализм – официальная линия власти, особенно в экономической сфере.

На российской политической арене присутствует и другое направление, которое отрицание европейских либеральных понятий и норм в качестве универсальных, обязательных и для России, воспринимает чаще всего как русский национализм — или же как отказ в стратегическом целеполагании от западной ориентации вообще (в плане цивилизационных координат), как переориентация неизвестно на что: то ли на Восток, то ли в Евразию. Как и столетие назад это составляющая в либеральном спектре политически не очень сильна, не может консолидировать вокруг себя широкие слои населения и представлена несистемной оппозицией, слоями интеллигенции, которые не хотят осознавать, как сформулировал А. Пелипенко, —«власть в Российской системе - это не только характеристика политического субъекта и не обозначение соответствующего типа социальных отношений. И даже не сумма первого и второго. Это — категория мистикокосмологическая, глубоко сакральная, поскольку, по сути своей, есть первопричина всякой культурной упорядоченности».

Западная модель либерально-демократического развития, которую пытались реализовать в России, оказалась беспочвенной не только в силу отсутствия в стране социального слоя, способного воспринимать и отстаивать либеральные ценности и понятия, которые неприемлемы для России не с той точки зрения, хороши они или плохи сами по себе, верны или ложны по существу, а потому прежде всего, что внеположны ей и, следовательно, навязываются России как догмы чистой воды.

С.В. Калашников
докт. юрид. наук, профессор
(ГУУ, г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ РАЗВИТОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Формирование и функционирование в условиях России развитого гражданского общества непосредственно связано с построением демократического правового государства, хотя сегодня это весьма, отдалённая перспектива. Эти две важные политико-правовые категории являются сторонами одной «медали»,

© С.В. Калашников, 2014

поскольку правовому демократическому государству должно соответствовать развитое гражданское общество, способное осуществлять постоянный и действенный общественный контроль за государственной властью во всех сферах общественной жизни. Однако для достижения прогресса во взаимоотношениях российского государства и всего общества, необходим баланс, который достигается посредством различных форм и методов взаимодействия, а также стремлением государства подчиняться праву и учитывать мнение гражданского общества при осуществлении своих функций.

Правовой базой и ориентиром для дальнейшей демократизации всех сфер общественной жизни, должна быть, в первую очередь Конституция РФ 1993 года, которая впервые в истории отечественного конституционализма закрепила ориентир дальнейшего развития России как демократического правового государства нашла свое юридическое обоснование в ст. 1 гл. 1 Конституции РФ 1993 г., а также действующее законодательство. Эта цель достижима лишь при условии формирования конституционного строя, в условиях которого государство не только подчинено праву, но и служит интересам народа и является основным гарантом защиты и обеспечения конституционных прав, свобод и законных интересов личности.

В настоящее время в России, как и во многих государствах молодой демократии» на постсоветском пространстве, демократическое правовое государство еще не создано, в силу различных объективных и субъективных причин, в первую очередь, например, высокого уровня коррупции всех уровней власти, а также в правоохранительной и в судебной системе, низкого уровня правового сознания и правовой культуры общества и должностных лиц механизма государственной власти и органов местного самоуправления, злоупотребления властными полномочиями и повсеместного нарушения конституционных прав, свобод и законных интересов личности, а также отсутствия эффективного общественного контроля за государственной властью и за деятельностью органов местного самоуправления и иных факторов. Что же касается развитого гражданского общества, то сегодня оно также находится в зачаточном состоянии и не способно осуществлять эффективный общественный контроль за государственной властью и должностными лицами, наделёнными государственно-властными полномочиями, хотя отдельные его элементы (институты), безусловно, созданы и даже функционируют. Соответственно, процесс демократического развития в России происходит слишком медленными темпами и, по мнению автора, рассчитан на достаточно длительный исторический период времени.

Однако мировой и отечественный опыт показывает, что процессы формирования правового государства и гражданского общества, могут развиваться одновременно и параллельно, поскольку для этого уже созданы конституционные гарантии и определенные предпосылки:

– многообразие и равноправие форм собственности, включая частную собственность на землю, свобода предпринимательства и предпринимательская деятельность, продолжающиеся процессы разгосударствления государственного сектора;

– политическое многообразие, идеологический плюрализм;

– продолжения реформы государственной власти, демократизации избирательного процесса, появление многочисленных неправительственных структур: ассоциаций, правозащитных и иных организаций, союзов, клубов по интересам;

– заметное развитие местного самоуправления;

– активизация роли церкви в обществе, светский характер государства, что способствует закреплению в общественном сознании терпимости друг к другу и к представителям иных национальностей, милосердия и сострадания к человеку, добра и справедливости, человеколюбия;

– укрепление в общественном сознании демократических принципов и институтов: народовластия, приоритета прав и свобод личности;

– интенсификация международного сотрудничества Российской Федерации с различными государствами и международными организациями в различных сферах международной жизни, и, в первую очередь, в сфере защиты и обеспечения прав и свобод личности, во внешне экономической деятельности и др.

Даже, несмотря на жёсткую критику России, её внутренней и внешней политики нашими политическими оппонентами в лице США и Евросоюза, применение к ней экономических санкций, в современных условиях наблюдаются тенденции, направленные на дальнейшее демократическое развитие, демократическую ориентацию нашего государства и общества в будущем. Поэтому **проблемы становления правового государства и гражданского общества рассматриваются сегодня, как первоочередные, актуальные, занимающие центральное место не только в отечественной юридической науке, но и являются общегосударственными.**

Еще во времена античности выдающиеся мыслители того времени Платон, Аристотель, Полибей, Цицерон заложили основы юридической мысли, связанной с выработкой принципов правового государства. Так, Платон писал в «Законах»: «Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-то властью. Там же, где закон – владыка над правителями, а они – его рабы, я усматриваю спасение государства и все блага, которые только могут даровать государствам боги»[1].

По Канту, «государство – это «объединение множества людей, подчиненных правовым законам» Благо государства состоит в высшей степени согласованности государственного устройства с правовыми нормами, что предполагает особое значение проблемы свободы воли и ответственности индивида[2].

Идеи Монтескье, исследовавшего возможности развития законности в обществе и ограничения всевластия государства, Руссо, разрабатывавшего концепцию естественных прав личности и модель народного суверенитета, Вольтера и Дидро явились прелюдией к обоснованию принципов, определивших содержание Декларации о правах человека и гражданина 1789 г. и французской Конституции 1791 г.[3].

Однако, в современных условиях существует еще одно важное условие, способное создать предпосылки как для построения правового государства, так и для формирования гражданского общества. Оно состоит в **сведении до минимума административно-командного метода руководства и управления делами государства и общества** в целом, ограничении бюрократизма, коррупции, в создании эффективного механизма общественного контроля за государственной властью, широком включении в управленческий процесс негосударственных структур.

Концепция правового государства в новой России сформирована в многочисленных работах отечественных ученых-юристов, например, в трудах В.С. Нерсесянца[4].

---

[1] *Платон.* соч. В 4-х т. - М., 1974. Т.4. С. 715.
[2] *Кант И.* соч. В 6-ти т. – М., 1963-1966. Т. 4. Ч. 2. С. 235.
[3] *Шелестов Ю. И.* К вопросу о генезисе правового государства // Вестник /Моск. ун-т/ Серия. Политические науки. 1997. №2. С 76-77.
[4] *Нерсесянц В.С.* Наш путь к праву. - М., 1992.

Г.Н. Манов видит социальное правовое государство не как переходную форму к чему - то более совершенному, а как политическую оболочку бытия демократического и гуманного общества, которую оно не может сбросить как обветшалую одежду. Формирование правового государства, как и его теоретическая модель, предполагает всесторонний учет не только внутренних, но и внешних условий его бытия. Верховенство закона он называет одним из главных признаков правового государства и отмечает, что приоритет норм международного права автоматически не приводит к их реальному верховенству над нормами внутреннего права[1].

Законы должны обладать правовым содержанием, гарантировать свободу и защищенность граждан, выражать интересы всего общества. Верховенство или господство права предполагает подчинение ему, прежде всего, государства, что является важной юридической гарантией защиты человека от государственно-властного производства.

Доминирующая, например, в США идеология естественных и неотчуждаемых прав человека исходит из того, что люди, устанавливая конституционную государственную власть, отдают в ее пользу часть своей естественной свободы и в этих пределах обязуются подчиняться власти (сразу же после принятия Конституция США была дополнена Биллем о правах). Толкование норм американской Конституции сводится к тому, что у человека (гражданина) нет никаких обязанностей по отношению к государству, кроме одной: соблюдать Конституцию и законы, т.е. быть законопослушным, осуществлять только правомерное поведение, постольку, поскольку законы не нарушают его естественные и неотчуждаемые права.

Такая концепция правового государства формирует, по мнению автора, прогрессивное мировоззрение граждан, способствует уважению их к праву, (Конституции), повышает уровень правовой культуры, следовательно, снижает уровень преступности в обществе, создает условия для благоприятного формирования гражданского общества.

Однако, применительно к современной России сложилась несколько иная тенденция ментальности подавляющей части российского общества: есть закон, значит, его нужно обойти. Отсутствие у граждан уважения к праву, Конституции страны, к правам и законным интересам других субъектов права, а также недоверие к государству, его органам и должностным лицам, не может создать условия для развития в России правового демократического государства и развитого гражданского общества.

В этой связи, для интенсификации процесса дальнейшего развития демократического правового государства и развитого гражданского общества, следует решить целый рад сложных задач:

– обеспечить подчинение государственных органов, в том числе и правоохранительных, вооруженных сил Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, законодательству субъектов Федерации;

– создать посредством согласования воль государства и институтов гражданского общества, функционирующих в России прочных юридических, экономических, социальных, политических и иных гарантий для реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранцев и лиц без гражданства, включая эффективный общественный контроль последнего за деятельностью чиновничьего аппарата государственной власти и за органами местного самоуправления. Формой такого общественного контроля могут выступать общественные Советы или Комитеты, организуемые непосредственно гражданами,

[1]*Манов Г. Н.* Правовое государство и глобальные проблемы современности// Гражданское общество и государство: предпосылки формирования. - М., 1991. С. 12-17.

например, общественные Советы в местах лишения свободы или Комитет солдатских матерей в армии ;

– воспитывать и постепенно создавать высокий уровень общественного правосознания и правовой культуры граждан;

– укрепить в общественном сознании необходимость признания и уважения государством норм и принципов международного права, прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности в обществе и служении государства гражданам, обществу в целом, юридическую ответственность государства и его органов, должностных лиц за нарушение прав человека и основных его свобод .

Тем не менее, демократические преобразования, происходящие в настоящее время в российском обществе и государстве по своим целям, задачам и принципам в своей основе являются предпосылками для создания в России гражданского общества. В этой связи целесообразно рассмотреть вопрос *о признаках гражданского общества* (в соотношении с признаками правового государства).

По мнению автора, характеристики (признаки) гражданского общества и правового государства взаимозависимы и взаимосвязаны. Это обусловлено, прежде всего, невозможностью существования как государства без общества, так и общества без государства. Но не каждое государство может создать условия для формирования гражданского общества.

Таким образом, автор полагает, что*признаками гражданского общества* применительно к России являются следующие: 1) политический демократический режим; 2) республиканская форма правления; 3) федеративная форма государственного устройства (для России); 4) многопартийная политическая система, основанная на политическом и идеологическом плюрализме; 5) свобода средств массовой информации (СМИ); 6) свобода слова; 7) создание и активизация деятельности негосударственных общественных, организаций, союзов, ассоциаций, движений, клубов и т.п.; 8) обеспечение, поддержка и защита государством местного самоуправления; 9) существование конституционного строя, обеспечивающего подчинение государства праву; 10) наличие эффективного механизма реализации прав и свобод человека и гражданина на всех уровнях власти; 11) наличие действенного контроля за государственной властью со стороны общества (негосударственных структур); 12) конституционная ответственность государства; 13) социально ориентированная экономика.

Государственная власть в условиях демократического правового государства должна обеспечивать: 1) верховенство право, закона: 2) полновластие народа: 3) защиту конституционных прав, свобод и законных интересов личности; 4) быть организована и функционировать на основе разделения властей: 5) являться предсказуемой и контролируемой обществом. Только при соблюдении этого условия общество может считаться гражданским.

Вопросы о соотношении правового государства и гражданского общества, применительно к конкретным условиям России еще не разрешены, поскольку процесс их становления только начинается. Проблема представляется многогранной и противоречивой, во-первых, из-за длительного существования тоталитарного политического режима в процессе исторического развития России, во-вторых, в связи с сохранением и распространенностью в современных условиях правового нигилизма и высокого уровня недоверия граждан и общества в целом к государственной власти.

Центральным аспектом проблемы представляется разрешение противоречия между объективной необходимостью формирования гражданского общества и задачей стабильного функционирования государства как правового и социального.

Взаимосвязь и взаимозависимость процессов формирования правового государства и гражданского общества состоит не только в их единой цели -

признании человека, его прав и свобод высшей ценностью, но и в повышении гражданской (политико-социальной) и конституционной ответственности личности перед обществом. Именно поэтому процесс формирования правового государства можно рассматривать как воплощение целей и стремлений всех членов общества, заинтересованных в фактическом обеспечении своих прав и свобод, законности и правопорядка. Однако, главными в становлении гражданского общества в условия России *должны стать факторы духовного порядка*, формирования новой ментальности российского общества, опирающегося не только на наши традиционные ценности: семья, любовь к Отечеству и др.,, но и на лучшие достижения мирового сообщества.

Автор полагает, что духовный кризис следует рассматривать как одно из серьезных препятствий на пути формирования как правового государства, так и гражданского общества. Однако повышение общественного сознания граждан определяется еще и уровнем социально-экономического развития страны. Господство «пролетарского» сознания и мировоззрения оставило заметный след в истории, фактически уничтожило складывавшийся в России на протяжении многих лет солидный интеллектуальный потенциал, который в определенной мере был востребован другими странами и сыграл немаловажную роль в становлении и развитии в них гражданского общества.

Весьма существенным, по мнению автора, представляется рассмотрение вопроса о *соотношении правового государства и гражданского общества посредством анализа их функций*, поскольку этот вопрос недостаточно исследован в отечественной юридической науке.

Правовому государству присущи все функции, свойственные любому демократическому государству. К функциям правового государства относятся все функции, присущие демократическому государству, например, правотворческая, правоисполнительная, правоохранительная и внешние.

В.В. Колбановский с позиции социолога утверждает, что *основными функциями гражданского общества,* являются следующие:

1) саморегуляция (гомеостазис) – процесс безразличный и безотносительный к отдельным социальным группам; 2) социальная интеграция; 3) саморазвитие социальных субъектов гражданского общества (экономических и политических субъектов, в первую очередь классовых и этнических, затем массовых политических и иных движений, а также профессиональных объединений и корпораций); 4)гомогенизация условий социальной жизни (т.е. экономических, политических, культурных, информационных и других) независимо от государственных и географических рубежей[1].

Анализируя изложенное, следует признать, что все названные функции гражданского общества «имеют право на существование».

Однако, по убеждению автора, функциями гражданского общества применительно к условиям именно России являются следующие перечисленные ниже.

1. *Нормотворческая функция* связана с изданием негосударственными структурами актов, относящихся непосредственно к их деятельности, например, регламентирующих порядок их образования, направления деятельности, цели, задачи, взаимоотношение с государственными органами власти и т. д., естественно, санкционированных государством. Важно заметить, что любая нормотворческая деятельность институтов гражданского общества должна основываться на законах и осуществляться в точном соответствии с ними.

---

[1]*Колбановский В.В.* Основные функции гражданского общества / Проблемы формирования гражданского общества. - М., 1993. С. 25-40.

2. *Контрольная функция гражданского общества* за государственной политической властью и отдельными элементами гражданского общества. В современных условиях эта функция практически не реализуется из-за недостаточно развитых институтов гражданского общества. Упразднив ранее имевшие место механизмы общественного контроля, например существовавшую во времена советского периода систему народного контроля, новая российская государственность пока еще не создала ничего взамен. В этом плане представляется весьма важным актуализация так называемых журналистских и депутатских расследований. В условиях развитого гражданского общества эта его функция является одной из самых основных.

3. *Участие в осуществлении государственной политической власти* проявляется, прежде всего, в представительном характере народовластия, представительном характере и структуре Федерального Собрания РФ, законодательных (представительных) органов субъектов федерации, а также местного самоуправления. Кроме того, ее выражением, является участие представителей различных негосударственных структур, органов местного самоуправления в решении общегосударственных задач.

5. *Правоохранительная (судебная)* функция гражданского общества наглядно выражается в осуществлении правосудия мировыми судьями, судом присяжных. Сущность ее состоит в вынесении, например, присяжными заседателями как представителями общества оправдательного или обвинительного вердикта «виновен» или «не виновен» лицу, обвиняемому в совершении преступления. Несмотря на различное отношение к суду присяжных со стороны ученых-юристов и практических работников, суд присяжных как альтернативная форма судопроизводства существует в реальных условиях и оказывает определенное влияние на судебную практику и на процессы взаимоотношения личности - государства - общества.

6. *Поддержка государственной власти или противодействие ей.* выражается либо в одобрении проводимого государством политического курса (реформ), либо, наоборот, в актах гражданского неповиновения.

7. *Оказание материальной поддержки (помощи) государственной политической власти* (благотворительная деятельность общественных фондов, частных фирм и т.п., спонсорство).

8. *Воспитательная и образовательная функция* проявляется в семейном воспитании и образовании, а также в процессе обучения в негосударственных коммерческих учебных заведениях.

Подводя итог сказанному, можно констатировать, что в России пока еще не существует ни правового государства, ни гражданского общества. Однако Конституцией РФ 1993 г. (ст. 17-44) заложены определенные правовые основы для их формирования. Они определяют новые задачи государства и общества по развитию уже созданных демократических институтов, а также по созданию и обеспечению условий их эффективного функционирования и укрепления существующего конституционного строя.

А.В. Кирка
Аспирант
(ГУУ, г. Москва)

ПОЛИТИЧЕСКИЙ КРАУДФАНДИНГ – СУЩНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ В РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

Экономические ресурсы занимают одно из важнейших мест в политической деятельности, являясь эффективным инструментом материального обеспечения потребностей, неизбежно возникающих при решении различных политических задач. При этом номенклатура методов аккумуляции экономических ресурсов в политической практике неизбежно расширяется и улучшает свои качественные характеристики для того, чтобы в полной мере отвечать вызовам современности.

В рамках настоящего доклада нам хотелось бы коротко осветить новую для отечественной политической практики технологию, именуемую краудфандингом, представляющую собой нетрадиционный, но от этого не менее эффективный метод аккумулирования экономических ресурсов.

Краудфандинг – это коллективное, основанное на использование сети Интернет и современных социально-сетевых технологий сотрудничество индивидов, которые на добровольных началах объединяют свои денежные или иные ресурсы, чтобы поддержать интересующие их проекты. При использовании данной технологии изначально ставится определенная цель, заявляется необходимая денежная сумма, составляется детальная калькуляция всех расходов, а информация о ходе сбора средств публично доступна и открыта для всех желающих.

С технической точки зрения данная технология понятна и прозрачна. Конечный результат – определенная сумма денежных средств – является результатом совместной работы двух технологических платформ. С одной стороны, собственно сама кампания по сбору средств проводится на базе одной из популярных краудфандинговых площадок, перечень которых весьма обширен и разнообразен. С другой стороны, информационная поддержка сбора средств осуществляется через обширнейшие коммуникационные каналы, представляемые современными социально-сетевыми сервисами. Результат подобного взаимодействия впечатляет. К примеру, за прошлый год на одной из популярнейших краудфандинговых площадок Kickstarter денежные средства пожертвовали примерно 3 миллиона человек из более чем 200 стран мира, собрав в общей сложности 319 786 629 долларов США[1].

На западе краудфандинг с 2000 года широко используется для сбора средств через Интернет на политические цели. В 2008 году Барак Обама только на этапе предварительных выборов собрал около $272 млн с около двух миллионов человек — по большей части это были небольшие частные взносы[2]. Здесь можно процитировать Арианну Хаффингтон – редактора американского новостного онлайн-издания Хаффингтон Пост, которая писала, что «если бы не было Интернета – Барак Обама никогда бы не стал президентом»[3]. Не менее интересным примером эффективного политического краудфандинга является избирательная кампания сенатора от Республиканской партии США Рона Пола в том же 2008 году.

© А.В. Кирка, 2014
[1] http://www.kickstarter.com
[2] Хау Джефф Краудсорсинг: Коллективный разум как инструмент развития бизнеса / Пер. с англ. – М.: «Альпина Паблишер», 2012
[3] «How Obama's Internet Campaign Changed Politics». New-York Times. 07.11.2008

Безусловно, финансовые результаты Пола не сравнить с объемами, собранными Бараком Обамой, однако он по праву считается рекордсменом среди кандидатов-республиканцев[1].

Самым настоящим пионером отечественного политического краудфандинга можно назвать А. Навального – фигуры настолько же резонансной, насколько и неоднозначной. Сбор средств на проведение предвыборной кампании А. Навального в ходе выборов мэра города Москвы, прошедших 08.09.2013 г. осуществлялся на основе технологии краудфандинга. Навальному, на основе использования краудфандинга за относительно небольшой срок удалось собрать более 49 миллионов рублей частных пожертвований[2].

Рассматривая пример обозначенного политического деятеля с беспристрастной, объективной научной точки зрения, можно утверждать, что кандидату Навальному удалось продемонстрировать – онлайн-сегменты коммуникационного пространства представляют собой эффективный плацдарм для реализации сетевых политических проектов, вопреки традиционному для отечественной политической жизни непубличному, приглушенному характеру политической борьбы, а также недостаточной развитости институтов гражданского общества[3]. Использование технологий краудфандинга и обширных возможностей социальных сетей, в совокупности с регулярным декларированием традиционно эффективной в нашей стране идеи справедливости, которая является «одной из основополагающих в русской моральной традиции»[4] дало значительный эффект при решении стоявших перед ним политических задач, что самым очевидным образом продемонстрировали результаты прошедших в сентябре 2013 года выборов столичного градоначальника.

Государственная политика в данной области раскрывается в рамках номенклатуры соответствующих актуальных нормативно-правовых актов, которые можно условно разделить на две группы: во-первых, это законодательная база, определяющая параметры проведения избирательных кампаний различных уровней, а, во-вторых, это нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность электронных платежных систем. Так, законодательство регулирует предельные суммы совокупных расходов кандидатов и допустимые источники поступления денежных средств в избирательные фонды (пожертвования от благотворительных организаций и частных лиц никоим образом не возбраняются)[5], а закон «О национальной платежной системе» приравнивает электронные платежи к безналичным расчетам и обеспечивает их свободную конвертацию[6]. Таким образом, в настоящее время каких-либо значительных правовых барьеров для политического краудфандинга фактически не существует, если, конечно, не относить к таковым объективно обоснованные механизмы обеспечения государственной безопасности (например, запрет на финансирование кандидатов со стороны иностранных субъектов и аффилированных с ними лиц).

---

[1] http://lenta.ru/lib/14204128

[2] Кирка А.В. Социально-сетевые технологии в избирательном процессе на региональном уровне на примере предвыборной кампании А. Навального // Вестник университета (ГУУ). М.: Издательский Дом ГОУВПО "ГУУ", 2013. № 20. С. 42-46

[3] Знаменский Д.Ю. Государственная политика Российской Федерации в области образования, науки и инноваций: проблемы комплексного подхода к формированию и реализации // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2012. – №4. – С. 29-34.

[4] Омельченко Н.А., История государственного управления в России: учеб.–М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008

[5] Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

[6] Федеральный закон от 27.06.2011 N 161-ФЗ (ред. от 22.10.2014) «О национальной платежной системе»

Вместе с тем необходимо отметить, что последние годы характеризуются существенным усилением государственного регулирования сети Интернет. Налицо стремление государства внести определенную упорядоченность в корпус законов в связи с ростом значимости информационных технологий в социальном и политическом аспекте, что, безусловно, вызывает широкий резонанс среди так называемой сетевой общественности[1]. Не исключено, что политика наращивания государственного контроля в области информационного взаимодействия в сети Интернет будет продолжена и каким-либо образом затронет в том числе и краудфандинг.

Безусловно, на данный момент нельзя говорить о том, что политический краудфандинг занимает серьезные позиции в отечественной политической практике. В настоящее время большинство российских краудфандинговых проектов, коих на сегодняшний день насчитывается порядка 200[2], посвящены решению вопросов бизнеса, городского или регионального хозяйства, а также благотворительности. Вместе с тем, нельзя не отметить происходящий в последние годы в нашей стране бурный всплеск социальной активности – люди все чаще весьма энергично защищают свои интересы в рамках повседневной жизни, эффективно используя при этом современные социально-сетевые технологии. И если, к примеру, сегодня граждане составляют коллективную жалобу на нерадивого руководителя местной инженерной службы, то что может помешать им провести сбор средств на производство и распространение агитационных листовок за или против того или иного кандидата завтра? Нельзя также забывать об особой культурной специфике наших сограждан, склонных к активным пожертвованиям на цели, представляющиеся им благородными и полезными, примеров чему в нашей истории великое множество: сборы голодающим Поволжья, на переселение будущих земледельцев на территорию Крыма, на оборону во время Великой отечественной войны, сборы финансовых и иных материальных ресурсов для помощи беженцам из Украины в ходе последних событий – продолжать можно бесконечно.

По нашему мнению, в ближайшем будущем в российском политическом пространстве с большой вероятностью могут появиться новые акторы – возглавляемые неформальными сетевыми лидерами крупные сообщества граждан, способные в кратчайшие сроки осуществлять консолидацию значительных финансовых, интеллектуальных и информационных ресурсов для решения широкого спектра политических задач. Следующим же этапом – вполне логичным и ожидаемым, может стать появление нового, нетрадиционного типа политических деятелей, продвигаемых не крупными финансово-промышленными группами, а финансируемых за счет средств, собранных на основе использования технологии краудфандинга. Ведь совершенно очевидно, что пример А. Навального – это только начало, лишь первые робкие шаги политического краудфандинга в нашей стране.

В завершение своего доклада хотелось бы особо отметить крайне интересный факт, имеющим непосредственное отношение к рассматриваемой теме. Несколько лет назад крупнейшая в мире социальная сеть Facebook актуализировала свой функционал, добавив в него встроенную платежную систему. При этом, если изначально пользователи оперировали виртуальными денежными средствами под названием Кредиты Фейсбук, то с недавних пор появилась возможность проведения операций в местной валюте, в том числе, разумеется, в рублях. На данный момент денежные средства в рамках социальной сети можно тратить на внутренние развлекательные и информационные сервисы, а также на благотворительность. При этом список благотворительных организаций, как отмечают разработчики Facebook,

---

[1] «Интернет в России: Состояние, тенденции, перспективы развития». Отчет по итогам 18-го российского Интернет Форума РИФ+КИБ 2014

[2] http://crowdsourcing.ru/crowdmap

в обязательном порядке будет постоянно пополняться. И если сейчас у пользователей сети есть возможность пожертвовать деньги на борьбу с онкологическими заболеваниями или на защиту животных, то кто же сможет помешать им жертвовать денежные средства в адрес специфических благотворительных организаций, осуществляющих продвижение «демократических ценностей» в отдельно взятой стране (например, широко известный фонд USAID[1]) или на поддержку полюбившегося кандидата в рамках избирательной кампании в недалеком будущем, особенно если это можно будет сделать всего-лишь одним нажатием левой кнопки мыши?

А.В. Кожаринов
канд. экон. наук, доцент, проректор по социальной и воспитательной работе
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

А.А. Смирнова
студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

Н.А. Миловидова
студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

О РАЗВИТИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА

На эволюцию инфраструктурных объектов, как правило, выделяются государственные деньги, так как до недавних пор в нашей стране не было устойчивой нормативной базы для участия частного сектора в финансировании инфраструктурного развития. Несмотря на то, что общественные ожидания опережают возможности бюджета и потребность в альтернативном финансировании увеличивается, частные операторы все еще имеют дело с масштабными рисками от вложения своих денежных средств. Однако, не так давно возникли разнообразные модели финансирования так называемых публично значимых проектов и смешанные структуры. Они созданы для обеспечения участия в принципиально публично финансируемых проектах частного сектора. Их создание должно лечь в основу формирования законодательных основ прибыльных и равноправных взаимоотношений между государственными органами и частными партнерами.

Государство выступает в роли главнейшего партнера в создании условий для эффективного претворения в жизнь программы государственно-частного партнерства: в сфере улучшения законодательства, образования узконаправленных институтов для поддержки ГЧП и выработки способов финансовой поддержки. Все это – обязательные пункты для наиболее справедливого распределения рисков между государством и частным сектором, что, по итогу, снизит стоимость проекта также для налогоплательщиков и потребителей.

Одновременно с этим, с целью обеспечения заинтересованности частного сектора инвестировать в транспортные, муниципальные и прочие проекты социальной инфраструктуры, требуется законодательно установить такие условия

[1] http://www.usaid.gov

© А.В. Кожаринов, А.А. Смирнова, Н.А. Миловидова, 2014

ведения бизнеса, при которых риски инвестирующей стороны сводятся к коммерчески приемлемым и разумным. Условия также должны обеспечивать участникам долгосрочные взаимовыгодные отношения и соответствующее перераспределение рисков и доходов - что интересует инвесторов в первую очередь.

Заметим также, что, принимая инвестиционные решения, инвесторы ставят регулятивные/юридические риски на первое место по важности [2]. Данные риски инвесторов волнуют гораздо больше макроэкономических, валютных и политических. Именно поэтому необходимо остановиться подробнее именно на законодательных аспектах государственно-частного партнерства в сфере развития инфраструктуры как крайне серьезных основах эффективности участия частного сектора в «публичных» проектах.

Стоит выделить некоторые принципы, являющиеся основополагающими и имеющие отражение лишь в идеальном концессионном законодательстве.

Во-первых, стабильность. В ней нуждается не только инвестор, но и публичный (государственный) сектор, поскольку быстро меняющееся законодательство мешает заключению договорных отношений, что, в свою очередь, негативно отражается на доверии частного инвестора. Потеря доверия же приносит проблемы в виде принятия инвестором неправильных инвестиционных решений и отпугивает частный сектор от участия в будущих проектах.

Во-вторых, предсказуемость. Последствия от невыполнения или ненадлежащего выполнения обязательств, а также следующих за этим с этим санкций также приводят к принятию невыгодных государству инвестиционных решений, однако они являются таким же необходимым элементом современного законодательства о концессиях, как и стабильность.

В-третьих, справедливость. Примером может служить проведение конкурса по концессии, или выплата компенсации, если одна из сторон нарушила условия договорных обязательств.

В-четвёртых, гибкость законодательства. Принцип означает свободу договора, в зависимости от четко очерченных условий, экономико-финансовых показателей, технических характеристик проекта и т.д.

Помимо совершенствования законодательной базы, следует провести целый ряд иных мероприятий и создать комплексную программу для того, чтобы ГЧП качественно использовалось в каждой сфере. Далее рассмотрим наиболее важные препятствия успешному развитию ГЧП на данный момент.

Во-первых, это то, что в России отсутствует концепция развития и укрепления ГЧП, которая должна быть простой и лаконичной и, в идеале, опубликована в форме резолюции правительства страны, к примеру, указа, декрета, или протокола заседания с приложением одобренного документа.

Во-вторых, это плохо развитая на данный момент законодательная база.

В-третьих, отсутствие четкой программы мероприятий, необходимых для реализации задач правительства. Программа должна состоять не только из нормативно-правовой базы, но и из экономических расчетов, их обоснований и сроков выполнения. Реализация пунктов принятой программы и надлежащее соблюдение сроков ее исполнения дадут возможность получить общественное признание проекта.

Следующее, что необходимо подчеркнуть, это что кроме концептуальных, стратегических задач и выстраивания четкого законодательства, важно сформировать институциональную инфраструктуру для получения выгод от действующей концепции ГЧП на практике. Чтобы использовать различные модели обеспечения гибкости, позволяющие отыскивать и давать оценку альтернативным подходам, целесообразным является создание специализированных агентств,

организаций или подразделений по ГЧП, в целях сбора опыта и делегирования ему определенных полномочий – так называемого, «мозгового координирующего центра», в чьей компетенции был бы подбор проектов, их оценка и подготовка к внедрению на практику.

Еще одним немаловажным фактором является большой риск коррупции, являющейся значительной преградой для развития частного финансирования не только на местном, но и на федеральном уровне.

Другой аспект в списке необходимых элементов программы развития государственно-частного партнерства — это обучение кадров на всех уровнях, а также разъяснительная кампания о ГЧП в средствах массовой информации.

Таким образом, рассмотрим существующие на сегодняшний день характеристики нормативно-правовой базы. За последний период времени произошли позитивные изменения в концессионном законодательстве и в практике. Как по мнению частного сектора, так и по мнению властей зарождается значительный прогресс в реализации идей ГЧП. Начало было положено разработкой закона «О концессионных соглашениях», а также принятие в июне 2008 года поправок к данному закону и другим актам, в том числе антимонопольному законодательству в области процедур конкурса.

Однако, имеющиеся проблемы как в самом концессионном законодательстве, так и в его применении, вынуждают государство совершенствовать его и в дальнейшем. Поэтому обозначим список проблем функционирующего на сегодняшний день законодательства, которыми являются:

1. Ограничения финансирования из Инвестиционного Фонда;
2. Невозможность залога прав по концессиям;
3. Отсутствие законодательства о прямом соглашении;
4. Проблемы прозрачности и открытости процедур;
5. Непредусмотренная возможность выбора сторонами соглашения международного арбитража для решения споров;
6. Неэффективные механизмы и инструменты государственной поддержки;
7. Некачественная финансовая защищённость концессионера при расторжении концессионного соглашения;
8. Плохо развитый в России институт независимого инженера [1].

В качестве заключения стоит внести свои предложения по совершенствованию законодательства о концессиях.

Во-первых, следует принять во внимание возможность более широкого задействования средств Инвестиционного Фонда на многостороннюю подготовку проектов ГЧП при помощи квалифицированных консультантов.

Во-вторых, рационально установить положение законодательства, которое разрешает прямое соглашение между кредитором и концедентом и право кредиторов на непосредственное управление в ситуациях невыполнения обязательства концессионером.

В-третьих, следует усовершенствовать правила проведения концессионных конкурсов для повышения конкуренции и расширения состава участников. Здесь проблемами выступают недостаточный вес или полное отсутствие качественных критериев, отсутствие предквалификации, процедуры «конкурентного диалога».

В-четвёртых, необходимо увеличить список механизмов и инструментов государственной поддержки, и развивать их, учитывая инфляцию издержек, гибкость при введении тарифов, возможность выдачи гарантий рефинансирования.

В-пятых, целесообразным является укрепление гарантий компенсации и их механизмов, особенно при расторжении концессионных соглашений, издержек, связанных с досрочным прекращением договоров не по вине концессионера,

валютные риски, упущенную прибыль, компенсацию для погашения долговых обязательств и т.д.

И, наконец, необходимо развивать в России институт независимого инженера, который имел бы широкий спектр полномочий по контролю и аттестации работ, с целью максимально объективного рассмотрения будущих споров технического характера между концедентом и концессионером.

Литература

1. Бутова Т.В., Рагулина Ю.В. Теория и практика взаимодействия властных структур и бизнеса. Учебник к 95-летию Финансового университета при Правительстве РФ. М.: Кнорус, 2013 г. С. 22
2. Рагулина Ю.В., Петрова Ю.И., Плахотников А.А., Елесина М.В. Государственно-частное партнерство: региональный опыт развития // Изд-во: Издательский дом "Научная библиотека". Москва, 2014. С. 33

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

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ И БИЗНЕСА

Международные основы взаимодействия таможенных органов и бизнеса основаны на Международной конвенции по упрощению и гармонизации таможенных процедур Всемирной таможенной организации (далее Конвенции Киото).

Рост международных грузоперевозок, стремительное развитие информационных технологий и чрезвычайно высокие конкурентные взаимоотношения международной коммерческой деятельности, основанное на качественном обслуживании и удовлетворении потребностей клиентов, оказали огромное влияние на возникновение конфликта с традиционными методами и процедурами таможенного администрирования.

В этой связи, в целях приведения таможенных механизмов в соответствие с требованиями международной торговли Всемирная таможенная организация (WCO) провела работу по обновлению, действовавшей с 1974 года Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур.

Совет Всемирной таможенной организации (далее WCO) принял в 1999 году новую редакцию указанной Конвенции в целях модернизации таможенных процедур для их эффективного использования международной торговлей в XXI веке.

Нормы Международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур в редакции Протокола 1999 года направлены на оказание помощи в развитии таможенных процедур и их всемирной глобализации для обеспечения деловой стабильности и действенности, которые требуются для мировой торговли.

Современное производство и системы доставки грузов, соединенные с применением новых форм электронной коммерции, делают быстрые и прогнозируемые таможенные формальности и процедуры одной из предпосылок для интенсивного развития международных торговых отношений.

© В.А. Колобкова, 2014

Остановимся на основополагающих принципах Международной Конвенции (Конвенции Киото). В процессе пересмотра Конвенции Киото были соединены важные современные концепции и подходы в отношении таможенного регулирования. Они включают применение новых технологии, внедрение современных форм таможенного контроля, готовность и желание к партнерству коммерческого сектора с таможенными органами на взаимно выгодных условиях.

Главным среди принципов Конвенции Киото является обязательство таможенных администраций обеспечить прозрачность и стабильность осуществляемых таможенных формальностей и процедур во всех аспектах международной торговли.

Кроме того, таможенным органам надлежит вводить в использование технологии риск-менеджмента, чтобы взаимодействуя с другими органами власти, торговым сообществом внедрить в практику международные стандарты Конвенции Киото.

Конвенция Киото также содержит обязательные правила для применения, которые все Договаривающиеся Стороны должны принять без оговорок. Учрежден Комитет Управления (WCO), который будет гарантировать, что положения Конвенции остаются уместными и однообразно применяемыми участниками Конвенции.

Рассмотрим ключевые положения Конвенции Киото.

Конвенция Киото должна способствовать облегчению торговли посредством последовательного применения:

- юридических положений Общего Приложения;
- специфических приложений и глав Конвенции.

Общее Приложение к измененной Конвенции предписывает следующие принципы, которые Таможенная администрация (таможни) обязана применять:

1. Стандартизация и упрощение таможенных процедур.
2. Непрерывное развитие и совершенствование технологий таможенного контроля.
3. Максимальное использование информационных технологий.
4. Сближение норм таможенного регулирования и интересов мировой торговли.

Ключевыми элементами Конвенции, которые должны применять Таможенные администрации, являются:

- максимальное использование автоматизированных систем;
- использование предварительной информации о прибытии грузов для внедрения программ выборочного контроля;
- использование электронной передачи данных;
- создание легко доступной для кого-либо информации о законах в сфере таможенного регулирования, о таможенных требованиях и правилах;
- применение технологии риск-менеджмента (риски уплаты налогов и выборочный контроль);
- обеспечение системы обжалований при осуществлении таможенных формальностей.

В соответствии со статьей 2 Протокола об изменении конвенции Приложения к ранее действующей редакции Киотской конвенции заменяются на Генеральное приложение и на Специальные приложения.

Руководящие принципы к приложениям Конвенции Киото могут быть представлена следующим образом.

Измененная конвенция обеспечивает внедрение руководящих принципов, которые гарантируют, что принципы упрощения и гармонизации, содержащиеся в Конвенции, применяются таможенными администрациями эффективно.

Руководящие принципы конвенции, направленные на упрощение, это те которые реализуются через использование эффективных технологий и автоматизацию.

Процедура присоединения сводится к следующему.

В соответствии с Протоколом об изменении Конвенции любая из Договаривающихся Сторон Конвенции вправе выразить свое согласие на принятие обязательств по Протоколу, включая Приложения к нему, путем:

а) его подписания без оговорки о ратификации;

б) передачи на хранение документа о ратификации после подписания с оговоркой о ратификации;

в) присоединения к нему.

Обязательным условием присоединения к Конвенции является принятие государством всех положений Генерального Приложения.

В то же время договаривающиеся стороны имеют периоды времени для внесения изменений в национальное законодательство и приведение его в соответствие с положениями Генерального Приложения после принятия измененной Конвенции, в частности:

- 36 месяцев для стандартов;
- 60 месяцев для переходных стандартов.

Эти периоды могут быть продлены до года в особых случаях, если это запрашивается договаривающейся стороной и Комитет Управления находит причины существенными.

Стандарты таможенных процедур, которые содержатся в Генеральном и Специальных приложениях, охватывают практически весь спектр вопросов таможенного регулирования, которые существуют на данном этапе научно-технического развития и состояния международной торговли.

Необходимо так же отметить, что, во многих случаях в отношении тех или иных таможенных процедур или операций, есть возможность определить конкретные условия их проведения (взимание налогов, гарантии, условия признания лица в качестве декларанта и т.д.), Государствам - участникам Конвенции предоставляется возможность самостоятельно определять национальным законодательством соответствующие правила, в зависимости от состояния экономических отношений в стране, ее уровня развития и т.д. В то же время, практически во всех случаях, где мировая практика показала возможность «бюрократизации» этих процедур, даемся соответствующая детализация стандартов для того, чтобы установить единые подходы, обеспечивающие прозрачность правовых норм законодательства в сфере таможенного регулирования.

Основное содержание положений Конвенции Киото направлено на организацию и проведение таможенного контроля, который обеспечивая надлежащее применение таможенного законодательства, а также соблюдения других правовых требований будет, одновременно, оказывать максимально содействие международной торговле. В связи с этим, таможенный контроль должен поддерживаться на минимальном уровне, необходимом для того, чтобы отвечать основным целям и должен осуществляться на основе выборочности с максимально возможным использованием методов управления рисками.

Осуществление таможенного контроля на основе таких подходов позволит должностным лицам таможенных органов:

сосредоточить внимание на сферах повышенного риска и, следовательно, обеспечить более эффективное использование имеющихся в их распоряжении ресурсов;

увеличить возможности выявления нарушений таможенного законодательства, а также недобросовестных участников внешнеторговой деятельности и физических лиц;

оказывать содействие добросовестным участникам внешнеторговой деятельности и физическим лицам.

Все это будет способствовать ускорению международных товаропотоков.

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

Е.С. Нальгиева
студентка
(ГУУ, г. Москва)

Т.И. Зеева
студентка
(ГУУ, г. Москва)

ОСОБЕННОСТИ ПОСТРОЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ ТАМОЖЕННОГО ОРГАНА

Неотъемлемой составляющей «Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года»[1] является совершенствование работы по подбору и расстановке кадров, повышение профессионального уровня должностных лиц таможенных органов, реализация мер, направленных на противодействие коррупции. Поэтому кадровым подразделениям в системе таможенных органов всегда отводилась особая роль.

Система управления персоналам (далее - СУП) таможенного органа представляет собой комплекс взаимосвязанных элементов (подсистем), состоящих из органов управления, принципов, методов, форм и средств и направленных на достижение целей, стоящих перед таможенным органом.

СУП в таможенных органах состоит из управленческих подразделений, то есть из двух основных составляющих:

– руководство персоналом;
– работа с персоналом.

К особенностям руководства персоналом относятся:

- непосредственное постоянное общение с персоналом в процессе деятельности;
- основополагающий характер управленческих функций, направленных на реализацию целей;
- больший объем властных полномочий, чем у функциональных руководителей.

Особенностями работы с персоналом являются:

- непостоянство (эпизодичность, фрагментарность) работы с каждым должностным лицом;
- вспомогательный характер деятельности (подбор, обучение, продвижение, увольнение);
- ограниченность властных полномочий по сравнению с непосредственными руководителями.

© В.А. Колобкова, Е.С. Нальгиева, Т.И. Зеева, 2014

[1] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2575-р «Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года».

СУП в таможенных органах включает такие процессы, как:

– обоснование и определение целей, функций, организационной структуры управления персоналом;

– формирование вертикальных и горизонтальных функциональных взаимосвязей руководителей и специалистов в процессе обоснования, выработки, принятия и реализации решений.

Цели и функции СУП - есть цели и функции подразделений службы управления персоналом. Например, цель отдела кадров таможенного органа - реализация кадровой политики и осуществление непосредственной работы с персоналом, направленной на обеспечение эффективной деятельности таможенного органа. К функциями отдела кадров можно отнести:

- оформление кадрового решения начальника таможенного органа,
- заключение служебных контрактов с должностными лицами и трудовых договоров с работниками таможенного органа;
- организация и обеспечение проведения аттестации должностных лиц таможенного органа;
- формирование кадрового резерва;
- осуществление контроля за надлежащим прохождением службы;
- соблюдение организационно-штатной дисциплины и др.

Следующим процессом СУП в таможенных органах является организационная структура. В практической деятельности таможенной системы сложились следующие виды организационных структур:

1. Линейная. При линейной структуре управления руководитель едино начально отвечает за деятельность подчиненных, руководит им по всем функциям управления.

2. Функциональная. Руководитель осуществляет общее руководство посредством функциональных руководителей, специализирующихся на определенных управленческих функциях.

3. Линейно-функциональная. Линейные руководители осуществляют свою деятельность на принципах единоначалия. Функциональные подразделения выступают в качестве помощников руководителя по специальным функциям управления.

4. Линейно-штабная. Данная структура включает в себя специализированные подразделения (штабы), которые не обладают правами принятия решений и руководства какими - либо нижестоящими подразделениями, а лишь помогают соответствующему руководителю в выполнении отдельных функций.

В таможенных органах, в основном, преобладают смешанные структуры.

В рамках организационной структуры между субъектами и объектами управления, т.е. между руководителями и подчиненными, четко распределены задачи и функции управления, права и обязанности, ответственность за их выполнение. В таможенных органах сложились следующие виды взаимоотношений[1]:

1. Вертикальные. Все нижестоящие звенья находятся в подчинении у руководителя, находящегося на более высоком уровне управленческой вертикали.

2. Горизонтальные, которые делятся на: коллегиальные (отношения между участниками одного отдела) и параллельные (отношения между сотрудниками разных отделов, занимающих одинаковое положение в организации).

3. Диагональные – отношения между звеньями управления, находящимися на различных уровнях системы управления, и не состоящими в отношениях прямого подчинения, но взаимодействующих при исполнении решений вышестоящего уровня.

---

[1]Библиофонд[Электронный ресурс]. М., 2003-2014. URL: http://www.bibliofond.ru (Дата обращения: 02.05.2014).

СУП в таможенных органах включает подсистемы линейного руководства и функциональные подсистемы[1]. Подсистема линейного руководства осуществляет управление таможенным органом в целом, отдельными функциональными подразделениями. Функции этой подсистемы выполняют: начальник таможенного органа, его заместители, руководители функциональных подразделений.

К функциональным подсистемам относятся: управление планированием персонала, управление отбором и учетом персонала, управление развитием персонала, управление мотивацией поведения персонала, управление социальным развитием, управление развитием организационной структуры, обеспечение нормальных условий труда, правовое обеспечение СУП, информационное обеспечение управления персоналом[2].

Функции подсистемы планирования персонала состоят в том, что кадровая служба, совместно с руководством таможенного органа разрабатывает кадровую политику и стратегию управления персоналом, осуществляет кадровое планирование и прогнозирование потребности в персонале; систематический анализ кадрового потенциала должностных лиц, анализ рынка труда.

В настоящее время наиболее полно реализуется в практической деятельности кадровых служб подсистема управления отбором и учетом персонала, функции которой состоят в следующем: организация отбора, приема, оценки, перевода и увольнения персонала; ведение статистического учета персонала; документационное обеспечение системы управления персоналом.

Подсистема управления трудовыми отношениями проводит: анализ и регулирование групповых и личностных взаимоотношений; анализ и регулирование отношений руководства; управление производственными конфликтами.

Функции подсистемы управления развитием персонала состоят в следующем: организация периодической оценки кандидатов, работа с кадровым резервом; реализация деловой карьеры и служебно-профессионального продвижения персонала.

Функции подсистемы управления мотивацией поведения персонала в деятельности кадровых служб состоят в следующем: разработка системы оплаты труда и материального поощрения; разработка форм морального поощрения персонала; назначение пенсий; обеспечение работы дисциплинарной комиссии.

Подсистема управления социальным развитием осуществляет: управление жилищно-бытовым обслуживанием; развитием культуры и физического воспитания; обеспечение охраны здоровья и отдыха, организацию социального страхования.

Важную роль для кадровой службы таможенных органов играет подсистема развития организационной структуры управления, функции которой заключаются в следующем: анализ сложившейся оргструктуры управления; проектирование новой оргструктуры управления; разработка штатного расписания; разработка и реализация рекомендаций по разработке стиля и методов руководства.

Подсистема обеспечения нормальных условий труда осуществляет: соблюдение требований психофизиологии и эргономики труда; обеспечение требований технической эстетики охраны труда и окружающей среды; соблюдение требований военизированной охраны таможенных органов и должностных лиц.

Функции подсистемы правового обеспечения системы управления персоналом состоят в следующем: решение правовых вопросов прохождения службы персоналом; согласование распорядительных и иных документов по управлению персоналом; оказание содействия при проведении дисциплинарных расследований.

---

[1] Просянников Н.Н. Управление в таможенных органах: Учебное пособие.- Владивосток: ВФ РТА, 2008. – с. 44.

[2] Колобкова В.А. Совершенствование управления персоналом в условиях реформирования таможенной службы: Дис. канд. экон. наук: 08.00.05: Москва, 2003 - 188 с. РГБ ОД, 61:03 – 8/3017 – 1.

Подсистема информационного обеспечения системы управления персоналом выполняет следующие функции: информационное и техническое обеспечение системы управления персоналом, обеспечение персонала научно-технической информацией.

В СУП таможенных органах существует такое понятие как «кадровое обеспечение», которое подразумевает необходимый количественный и качественный состав персонала[1].

К количественным показателям персонала относятся: численность персонала, эффективность использования рабочего (служебного времени) и др..

Качественные характеристики представляют собой совокупность профессиональных, нравственных и личностных свойств персонала, являющихся конкретным выражением соответствия их тем требованиям, которые предъявляются к должности. Всю совокупность качественных характеристик персонала можно условно разделить на три основные группы[2]:

- способности (уровень образования, объем полученных знаний, стаж, профессиональные навыки);
- мотивации (сфера профессиональных и личных интересов, стремление сделать карьеру, стремление к власти, готовность к дополнительной ответственности и дополнительным нагрузкам);
- свойства (способность воспринимать определенный уровень физических, психических или интеллектуальных нагрузок, способность концентрации внимания, памяти и другие личностные свойства, необходимые для выполнения какой-либо работы).

Количественный состав СУП определяется организационно-штатными структурами. В свою очередь, типовая структура и штатная численность таможенных органов утверждается в соответствии с Приказом ФТС России от 18.10.2005 № 970 «Об утверждении положения об организационно-штатной работе в таможенных органах Российской Федерации и в учреждениях, находящихся в ведении ФТС России». Конкретная структура и штатная численность таможни и таможенного поста утверждается вышестоящим таможенным органом.

В таможенных органах организацией СУП занимаются следующие кадровые подразделения:

– Управление государственной службы и кадров;
– службы (отделы) кадров;
– подразделение инспектирования и профилактики правонарушений;
– подразделениепсихологической работы.

В своей деятельности вышеперечисленные подразделения руководствуются:

– Конституцией Российской Федерации.
– Международными договорами.
– Таможенным законодательством Таможенного союза.
– Законодательством Российской Федерации о таможенном деле.
– Трудовым кодексом Российской Федерации.
– Федеральными законами "О службе в таможенных органах Российской Федерации", "О системе государственной службы Российской Федерации", "О государственной гражданской службе Российской Федерации".
– Другими федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

---

[1]Колобкова В.А. Совершенствование управления персоналом в условиях реформирования таможенной службы: Дис. канд. экон. наук: 08.00.05: Москва, 2003 - 188 с. РГБ ОД, 61:03 – 8/3017 – 1.
[2]Доскова Л.С.Управление персоналом.-М.: «Эксмо», 2008. – с. 9.

– Положением о таможне, нормативными и иными правовыми актами ФТС России, правовыми актами РТУ и таможни[1] и др.

Организационно - методическое руководство и контроль деятельности отдела кадров таможни осуществляет кадровая служба регионального таможенного управления (РТУ), а в части выполнения задач и функций, возложенных на отдел кадров, - заместитель начальника таможни по работе с кадрами. Кадровое подразделение возглавляет начальник, который подчиняется непосредственно заместителю начальника таможни по работе с кадрами, осуществляющему координацию и контроль деятельности подразделения.

Основными задачами отдела кадров являются:

– подбор и расстановка персонала, обеспечение укомплектованности персоналом структурных подразделений таможни и таможенных постов;

– осуществление контроля за прохождением службы должностными лицами и работниками таможни и таможенных постов;

– осуществление контроля за исполнением в таможне требований законодательства РФ, регламентирующего работу с персоналом.

Основными задачами подразделения инспектирования и профилактики правонарушений являются:

– организация проведения служебных проверок по фактам нарушений порядка прохождения службы должностными лицами таможни и таможенных постов;

– изучение и анализ состояния дисциплины в таможне и на таможенных постах, выработка и практическое осуществление комплексных мер, направленных на предупреждение и профилактику дисциплинарных проступков;

– организация и контроль за проведением индивидуальной воспитательной и предупредительно-профилактической работы, направленной на повышение личной ответственности должностных лиц таможни и таможенных постов за порученный участок работы, добросовестное выполнение должностного регламента (должностной инструкции), соблюдение служебного распорядка, общих принципов служебного поведения и служебной этики;

– обучение руководителей структурных подразделений и должностных лиц, ответственных в таможне и на таможенных постах за предупредительно-профилактическую и воспитательную работу, практике работы с подчиненными и оказание им методической помощи.

Кроме того, подразделения инспектирования и профилактики правонарушений отвечают за организацию торжественных мероприятий, связанных с памятными событиями, государственными и профессиональными праздниками, подготовку и проведение смотров-конкурсов художественной самодеятельности, спортивных состязаний и др.

Основными задачами подразделения подготовки кадров являются:

– планирование профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации должностных лиц таможни и таможенных постов;

– организация профессиональной подготовки должностных лиц таможни по следующим видам обучения:

- профессиональная переподготовка;
- повышение квалификации;

[1]Приказ ФТС РФ от 08.04.2011 № 758 "Об утверждении типовых положений о подразделениях кадровой службы регионального таможенного управления и кадровых подразделениях таможни"

- стажировка;
- краткосрочные целевые семинары;
- постоянно действующие тематические семинары и круглые столы с участием представителей научного и экспертного сообщества;
- сборы и конференции, конференц-связи.

Проведение программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки осуществляется с применением дистанционных образовательных технологий

Основными задачами подразделения психологической работы являются:

- психологическое обеспечение кадровой работы в таможне;
- психологическое обеспечение профессиональной деятельности должностных лиц и работников таможни и таможенных постов;
- разработка предложений по совершенствованию психологической работы в таможне;
- психологическая и психолого-педагогическая подготовка должностных лиц и работников таможни и таможенных постов;
- психологическая работа по оптимизации социально-психологических процессов в структурных подразделениях таможни и таможенных постов;
- оказание психологической помощи должностным лицам и работникам таможни и таможенных постов.

Важнейшую составляющую в организации СУП в таможенных органах играет психолог. Психолог непосредственно подчиняется заместителю начальника таможенного органа по работе с кадрами, организационно-методически - начальнику подразделения психологической службы (психологу) вышестоящего таможенного органа. В сферу компетенции психолога входит участие в профессиональном отборе кандидатов на службу, создание банка психологических данных сотрудников, проведение индивидуально-психологической работы с теми, кто проявляет признаки затруднений адаптации. Психолог вносит весомую лепту в сохранение стабильности и работоспособности коллектива таможенного органа.

Психолог несет ответственность за:

- организацию психологической работы в таможенном органе;
- правильное применение психологических методик;
- объективность данных им психологических заключений, предложений, выводов и рекомендаций;
- соблюдение профессиональной этики.

Деятельность психологов регулирует специально разработанный «Этический кодекс психолога таможенного органа Российской Федерации»[1].

Кодекс базируется на следующих принципах:

- Принцип уважения личности.
- Принцип профессиональной компетентности.
- Принцип конфиденциальности.
- Принцип ответственности.
- Принцип профессиональной независимости.

Несоблюдение этических норм поведения может стать основанием для предъявления претензий к психологу. Однако нарушение Кодекса само по себе не является правовым проступком, поскольку он не имеет силы закона.

[1]Приказ ГТК РФ от 14.12.2000 № 1164 (ред. от 03.11.2004) "Об утверждении нормативных документов психологической службы таможенных органов Российской Федерации".

Необходимо отметить, что для эффективного выполнения функциональных обязанностей специалисты кадровых подразделений таможенных органов должны обладать особыми умениями и навыками:

- методами оценки личностных, деловых качеств должностных лиц и результатов коллективной работы;
- способами воздействия на коллектив;
- техникой публичных выступлений;
- ведением переговоров при возникновении трудовых споров.

Исходя из всего вышесказанного, можно констатировать, что система управления персоналом таможенного органа является важным звеном всей таможенной системы, так как эффективное функционирование деятельности таможенных органов во многом зависит от грамотного управления персоналом. С каждым годом масштаб и уровень сложности задач, решаемых кадровыми подразделениями, меняются. Увеличиваются нагрузки, усложняются проблемы.

Д.А. Кузьмина
студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

М.С. Цыплакова
студентка
(Финансовый университета при Правительстве РФ, г. Москва)

АНАЛИЗ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОБЛЕМ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ МОСКВЫ

Одним из этапов процесса урбанизации является пространственная группировка территорий, главным образом городских поселений, в результате которой, образуется комплексная динамическая система с многообразными интенсивными связями. Такое объединение называют городской агломерацией. По мнению профессора Попадюк Н.К., чье определение наиболее точно отражает суть рассматриваемого понятия, агломерация представляет собой урбанизированные образования с присоединенными к городу-ядру соседними городами. Эти объединения формируют общую производственно-транспортную, энергетическую инженерно-коммуникационную инфраструктуру, расположенную на единой для всех объединяемых городских образований и систем расселения населения территории[1].

Прежде всего, группировка территорий осуществляется с целью достижения агломерационного эффекта, что подразумевает извлечение экономической выгоды за счет компактной концентрации производственных объектов на одной территории. Инфраструктура агломерации должна способствовать обеспечению передачи информации различного рода с наименьшей временной задержкой. Изучив наиболее успешную мировую практику организации городских территорий, можно сделать вывод о том, что к основным элементам преобразования при планировании относят:

- Обозначение границ агломерации,

© Д.А. Кузьмина, М.С. Цыплакова, 2014

[1]Попадюк Н.К., Попадюк Т.Г. Управление инновациями в агломерации: подходы к формированию городской системы управления знаниями **http://www.uecs.ru/innovacii-investicii/item/2632-2013-12-17-08-08-54**

- дорожное строительство (сокращение максимального времени в пути внутри агломерации),
- решение вопроса об управлении (создание общего органа правления или же сохранение местных органов, входящих в агломерацию территориальных единиц),
- разграничение индустриальных и жилых зон.

Анализ проблем современной московской агломерации целесообразно проводить по вышеперечисленным показателям.

Состояние современной инфраструктуры Москвы необходимо рассматривать в рамках преобразований, предпринятых в последние годы. Известно, что в 2012 году стартовала программа «Новая Москва», в ходе реализации которой, к прежней Москве были присоединены новые территории. Официально к Москве присоединились обширные новые территории, включающие 21 муниципальное образование и 19 поселений. Вместе они составили два крупных городских округа - Троицкий и Новомосковский (ТиНАО) – которые носят общее название Новая Москва.[1]

Мировая практика показывает, что для реализации таких глобальных проектов как модификация инфраструктуры мегаполиса необходимо четкое администрирование со стороны государственной власти и местного управления. С целью администрирования такого масштабного проекта предусмотрено создание департаментов, к ведению которых относится развитие территории Новой Москвы. Так, Постановление правительства Москвы № 239-ПП был учрежден Департамент развития новых территорий города Москвы.[2] В связи с тем, что развитие инфраструктуры агломерации является комплексной задачей, и охватывает компетенции как органов, отвечающих за экономическую и социальную составляющую общественной жизни, так и вопросы эстетического облика и функциональности инфраструктуры, в программе Новой Москвы принимают участие и другие организации. Среди них: Государственное казенное учреждение города Москвы «Развитие Московского региона» (ГКУ «РМР»);Управление градостроительного регулирования ТиНАО;Управление Мосгосстройнадзора по Троицкому и Новомосковскому округам;Префектура Троицкого и Новомосковского административных округов.

На данный момент прошло 2 года с момента начала реализации программы. Однако на основе имеющихся данных можно судить о первых итогах ее выполнения. Соответствуют намеченному плану объемы вводимого жилья. Так, по данным официальных источников, российская столица заняла вторую строчку в мировом рейтинге по темпам строительства жилья, уступая лишь Пекину. В 2013 году на городском рынке недвижимости был установлен рекорд – введено 8,5 млн м^2 новостроек. На долю ТиНАО пришлось более 2 млн м^2. В 2014 году вводится около 2,5 млн м^2 недвижимости, а в период с 2015 по 2017 года там будут возводить по 3 млн кв. метров новостроек ежегодно. В общей сложности на присоединенных территориях должно появиться около 100 млн м^2 недвижимости, половина из которых будет относиться к жилому фонду. Параллельно с жильем запланировано и обустройство сопутствующей социальной инфраструктуры. По словам Дмитрия Медведева, на новых территориях должны появиться комфортабельные жилые

[1] «Два года Новой Москве - итоги и планы амбициозного проекта» 25.07.14. http://mosmonitor.ru/articles/realty/dva_goda_novoy_moskve_-_itogi_i_planyi_ambitsioznogo_proekta

[2] Постановление Правительства Москвы «О создании Департамента развития новых территорий города Москвы» № 239-ПП

кварталы, офисы, гостиницы, парки, спортивные сооружения, отвечающие международным стандартам.[1]

На графике представлен объем строительства в Новой Москве на текущей период, с учетом прогноза на 2015-2017 год (см. Рисунок 1).

Рисунок 1. Объем строительства в Новой Москве 2013-2017 г.

Однако нельзя не отметить и то, что значительно возросла стоимость жилья на присоединенных территориях. Стоимость одного квадратного метра в среднем возросла более чем на 30% и составила по данным на 2013 год 80 тысяч рублей.

Приведенные выше результаты свидетельствуют о том, что программа выполняется достаточно успешно. Основные показатели, определенные к 2014 году, успешно выполнены.

В процессе формирования агломерации происходит слияние пояса ближних подмосковных районов с Москвой. Это способствует еще более тесной интеграции близлежащих городов, что объективно способствует совершенствованию инфраструктуры города.[2] Важнейшим элементом формирования логистической системы городской агломерации является организация дорожного строительства. Формирование логистической системы, а также ее координация, должна способствовать разрешению стоящих перед мегаполисом глобальных задач.[3] Так, для Московской агломерации основной задачей является снижение последствий вывиваемых кольцевой системой организации движения в городе – высокая транспортная нагрузка в центре города. Статистика показывает, что обеспеченность российской столицы улично-дорожной сетью в 2-3 раза ниже, чем у любого другого мегаполиса мира. Площадь территории Москвы, которую занимают дороги, всего 8% (на периферии показатели снижаются до 2 - 3%) при европейской норме 15 - 20%.

---

[1] Совещание по вопросу развития московской агломерации, Д.Медведев, 09.04.2012 http://www.kremlin.ru/news/14973

[2] Московская агломерация и «Новая Москва». –Махрова, Нефедова, Трейвиш, - ProetContra, 2012.

[3] ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛОГИСТИЧЕСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРОЙ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ – Швалов П.Г. Журнал: Известия Иркутской государственной экономической академии, Выпуск: № 3 / 2014, http://cyberleninka.ru/article/n/osnovy-upravleniya-logisticheskoy-infrastrukturoy-gorodskoy-aglomeratsii

Поэтому для предотвращения негативного влияния была разработана государственная программа развития транспортной системы. Эта программа предусматривает ряд основных направлений деятельности, который включает строительство «Вылетных магистралей», дорожных развязок и хордовых соединений.[1] По оценкам экспертов, предпринимаемые действия в рамках реализации государственной программы, после полного завершения строительства пропускная способность каждой трассы увеличивается в среднем на 20 - 30%. Финансирование данной программы проводится в основном за счет средств адресной инвестиционной программы (70%), общий бюджет программы составляет 2 273 051 488,7 тыс. руб.

Что касается системы общественного транспорта Москвы, следует обратить внимание на состояние и направления развития столичного метрополитена. В настоящее время разработана новая схема метро, на основе которой ведутся работы по строительству. Завершение проекта рассчитано на 2020 год. Результатом проекта должно стать строительство более 160 км линий метро и 78 новых станций. По оценкам разработчиков, укрупнения транспортной сети позволит снизить нагрузку на сеть метро, а также обеспечит «шаговую доступность» к станциям для 93% жителей Москвы. В целом, изучив современное состояние дорожных и транспортных объектов, можно выделить следующие основные, проблемы связанные с организацией транспорта и дорожного строительства:

- Плотность улично-дорожной сети– 3,3 км/кв.км, в 2-4 раза ниже аналогичных показателей крупнейших мегаполисов мира.
- При наименьшей протяженности линий метрополитена, объем перевозок в 1,5-2 раза превышает аналогичные показатели крупнейших мегаполисов мира.
- Сохраняется устойчивая тенденция к увеличению затрат времени при поездках по городу.
- Слабая система поперечных связей между радиальными автодорогами.
- Отсутствие развязок в разных уровнях на пересечениях улично-дорожных сетей, в том числе федерального значения, с железными дорогами и реками.
- Отсутствие эффективной системы управления дорожным движением.

На основе проведенного анализа состояния инфраструктуры Московской агломерации, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день существует ряд логистических проблем, связанных с центростремительной организацией движения в городе, а также остро строит вопрос обеспечения жилья. С целью решения обнаруженных проблем, при участии органов исполнительной власти различных уровней была разработана программа развития территорий Москвы, которая реализуется в настоящий момент. Осуществление программы проходит в соответствии с намеченным планом. Однако нельзя также не упомянуть и о важности привлечения инвестиций к проектам. Основная ставка делается на инвестиционную активность государственных монополий. Ожидаемый объем вливания их капитала в проекты реализуемые по программе развития территорий в 2015 году составит 400-500 млрд. долларов США.

Литература

1. Постановление Правительства Москвы «О создании Департамента развития новых территорий города Москвы» № 239-ПП от 22.05.2012

[1] Государственная программа «Развитие транспортной системы Москвы 2012 - 2016 гг.».

2. Государственная программа «Развитие транспортной системы Москвы 2012 - 2016 гг.».
3. Попадюк Н.К., Попадюк Т.Г. Управление инновациями в агломерации: подходы к формированию городской системы управления знаниями; Режим доступа: http://www.uecs.ru/innovacii-investicii/item/2632-2013-12-17-08-08-54
4. Махрова, Нефедова, Трейвиш «Московская агломерация и «Новая Москва»». Pro et Contra, 2012.
5. Швалов П.Г. Основы управления логистической инфраструктурой городской агломерации – Журнал: Известия Иркутской государственной экономической академии, Выпуск: № 3 / 2014, Режим доступа: http://cyberleninka.ru/article/n/osnovy-upravleniya-logisticheskoy-infrastrukturoy-gorodskoy-aglomeratsii
6. «Два года Новой Москве - итоги и планы амбициозного проекта» 25.07.14. Режим доступа: http://mosmonitor.ru/articles/realty/dva_goda_novoy_moskve_-_itogi_i_planyi_ambitsioznogo_proekta
7. Совещание по вопросу развития московской агломерации, Д.Медведев, 09.04.2012 http://www.kremlin.ru/news/14973

А.С. Кулагин
старший преподаватель
(ГУУ, г. Москва)

О ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЛЕГАЛЬНУЮ ИММИГРАЦИЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Согласно сведениям Федеральной миграционной службы Российской Федерации по состоянию на март 2014 года из 12 миллионов 400 тысяч иммигрантов 60% пребывали (проживали) на территории России нелегально[1]. Субъектами нелегальной иммиграции являются иностранные граждане и лица без гражданства, нарушающие требования законодательства о порядке въезда в РФ и пребывания на территории России, а также положения законодательства об осуществлении трудовой деятельности иностранными работниками. Незаконный въезд иностранных граждан и лиц без гражданства означает их проникновение на территорию РФ с нарушением порядка, установленного законодательством. Незаконное пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства предполагает несоблюдение ими порядка оформления пребывания на территории России независимо от того, законно или незаконно они въехали в РФ. Незаконная трудовая деятельность иностранных граждан и лиц без гражданства – это юридически неоформленная трудовая деятельность, которая противоречит требованиям законодательства о привлечении иностранных работников и использовании их труда.

Таким образом, нелегальная иммиграция – это въезд в РФ, пребывание (проживание) на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства и (или) осуществление данными лицами трудовой деятельности с нарушением установленного законодательством порядка, т.е. без оформления либо с ненадлежащим оформлением соответствующих документов и разрешений, с

© А.С. Кулагин, 2014
[1]Зыкова Т. Квота для иммигранта [Электр. ресурс]: http://www.rg.ru/2014/03/12/migranti-site.html.

использованием недействительных, поддельных, фиктивных или утративших юридическую силу в связи с истечением сроков действия документов.

Факторы, влияющие на интенсивность нелегальной иммиграции и численность нелегальных иммигрантов, могут носить различный характер. Экономический фактор заключается в том, что государства, привлекательные для иммигрантов, экономически более развиты, чем государства их гражданства. Нелегальная иммиграция зачастую обусловлена стремлением иммигрантов найти за рубежом работу, оплачиваемую выше, нежели на родине. В принимающих государствах нелегальные иммигранты эксплуатируются в качестве дешевой рабочей силы. Социально-политический фактор связан с поиском иммигрантами убежища в иностранных государствах вследствие политических репрессий, войны, геноцида в государствах их гражданства. Действие природно-географических факторов связано с неблагоприятными изменениями климата, стихийными бедствиями, дефицитом природных ресурсов в государствах гражданства иммигрантов.

Нелегальный въезд и незаконное пребывание миллионов иностранных граждан на территории России порождает комплекс экономических, социальных, политических и других проблем. Нелегальная иммиграция влечет за собой возникновение негативных последствий в различных сферах жизнедеятельности государства и общества. Массовая нелегальная иммиграция способствует формированию и развитию «теневых» экономических отношений, не урегулированных нормами налогового, трудового, административного, финансового законодательства. Нелегальное пребывание на территории РФ иностранных граждан, которые не адаптированы к культурным, социальным, природным и другим условиям, способствует возникновению социальной напряженности и является фактором угрозы для межнационального согласия. На территорию России инфильтруются лица, имеющие судимость, имеющие намерение совершить преступление, участники незаконных вооруженных формирований, религиозные экстремисты, увеличивается объем наркотрафика, осуществляются контрабанда людей и торговля людьми, формируются криминализованные национальные диаспоры.

Необходимость разрешения проблем, связанных с массовой нелегальной иммиграцией требует адекватного правового регулирования соответствующих общественных отношений. Основными направлениями противодействия нелегальной иммиграции являются укрепление Государственной границы РФ, совершенствование системы иммиграционного контроля, повышение технической оснащенности ФМС России и Федеральной пограничной службы ФСБ России, реализация программ легализации незаконных иммигрантов и др. Среди мер, направленных на борьбу с нелегальной иммиграцией особого внимания заслуживают меры юридической ответственности, применяемые государством за нарушение законодательства, которое регулирует въезд и пребывание иностранных граждан в РФ, а также их трудовую деятельность. Законодательством РФ в зависимости от степени общественной опасности установлена административная и уголовная ответственность за правонарушения, связанные с нелегальной иммиграцией.

Меры административной ответственности определены положениями Главы 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации (статья 18.8.); за незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации (статья 18.10.); за нарушение иммиграционных правил (статья 18.11.); за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства обязательных правил,

связанных с исполнением принятого в отношении их решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации, либо правил, связанных с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии, неосуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства, в отношении которых принято решение о прекращении процедуры реадмиссии, добровольного выезда из Российской Федерации в установленный срок (статья 18.18.)[1]. В качестве основного административного наказания за совершение указанных правонарушений предусмотрен административный штраф, а в качестве дополнительного по некоторым составам правонарушений – административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства.

Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства с 2006 года была ужесточена, состав соответствующих правонарушений расширен. Принятие данных мер было обусловлено ростом численности нелегальных иммигрантов. В связи с увеличением потока нелегальным иммигрантов представляется необходимым дополнить статью 4.3. «Обстоятельства, отягчающие административную ответственность» таким обстоятельством, как незаконное пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства на территории РФ. Следует отметить, что некоторые положения Главы 18 КОАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации» выходят за рамки объекта правонарушений, предусмотренных данной главой, например, положения статьи 18.15 об ответственности за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства. Кроме того, положения Главы 18 КОАП РФ предусматривают административную ответственность не только иностранных граждан и лиц без гражданства, но и граждан РФ, беженцев, чем вызвана необходимость изменения названия указанной Главы КОАП РФ.

За совершение преступлений, связанных с нелегальной иммиграцией, юридическая ответственность предусмотрена Уголовным Кодексом Российской Федерации. Так, статья 322 УК РФ предусматривает наказание за незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации. Частью 1 статьи 322 УК РФ за пересечение Государственной границы РФ без действительных документов на право въезда в РФ или выезда из РФ либо без надлежащего разрешения, полученного в порядке, установленном законодательством РФ предусмотрено наказание в виде штрафа в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо принудительных работ на срок до двух лет, либо лишения свободы на тот же срок. Часть 2 указанной статьи гласит, что пересечение Государственной границы РФ при въезде в РФ иностранным гражданином или лицом без гражданства, въезд которым в Российскую Федерацию заведомо для виновного не разрешен по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, - наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей, либо принудительными работами на срок до четырех лет, либо лишением свободы на тот же срок. Согласно части 3 указанной статьи деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой либо с применением насилия или с угрозой его применения, - наказываются лишением свободы на срок до шести лет. При этом действие статьи 322 УК РФ не

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Правовая система «Консультант».

распространяется на случаи прибытия в РФ с нарушением правил пересечения Государственной границы иностранных граждан и лиц без гражданства с целью использования права политического убежища в соответствии с Конституцией РФ, если в действиях этих лиц не содержится иного состава преступления. Статьей 322.1 УК РФ установлена ответственность за организацию незаконной миграции. В соответствии с частью 1 указанной статьи организация незаконного въезда в РФ иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в РФ или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации - наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо обязательными работами на срок до четырехсот двадцати часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с ограничением свободы на срок до одного года или без такового, либо лишением свободы на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового. Согласно части 2 указанной статьи те же деяния, совершенные организованной группой или в целях совершения преступления на территории Российской Федерации, - наказываются лишением свободы на срок до семи лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет либо без такового[1].

Необходимость включения соответствующих норм в УК РФ продиктовано не только тем, что правонарушения, связанные с нелегальной иммиграцией, имеют массовый характер, но и необходимостью соблюдения Россией международных обязательств, например, обусловленных Протоколом против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, который дополняет Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года[2]. Государства-участники должны принять законодательные и другие меры, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых ряд правонарушений. Лишь одно из них закреплено в статье 322.1 УК РФ. Предусмотренные пунктами b) и c) части 1 статьи 6 Протокола положения об ответственности за деяния, когда они совершаются в целях создания условий для незаконного ввоза мигрантов (изготовление поддельного документа на въезд/выезд или удостоверения личности; приобретение или предоставление такого документа или владение им; предоставление какому-либо лицу, которое не является гражданином соответствующего государства или не проживает постоянно на его территории, возможности находиться в этом государстве без соблюдения необходимых требований для законного пребывания в нем путем использования незаконных средств) не нашли отражения в действующем российском уголовном законодательстве.

[1] Уголовный кодекс Российской Федерации// Правовая система «Консультант».

[2] Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности // Собрание законодательства РФ. 2001. №31. Ст. 3295.

О.Н. Любина
зам. зав. кафедрой государственного управления
и кадровой политики
(МГУУ Правительства Москвы, г. Москва)

К ВОПРОСУ О КУЛЬТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Культура является обязательной составляющей служебной деятельности любой профессиональной группы. И институт государственных гражданских служащих не является исключением. Процессы реформирования, происходящие на государственной гражданской службе, вызывают интерес в силу особого статуса «слуг народа» и повышенных требований, предъявляемых к данному профессиональному сообществу. Реализация государственных задач требует своевременных и продуманных решений, принимаемых профессиональными и компетентными государственными служащими. И, следовательно, профессионализм и компетентность «слуг народа» снова оказываются в центре внимания.

Понятие «компетентность» включает только совокупность знаний, навыков и опыта государственных служащих, позволяющих им с высоким качеством осуществлять свою профессиональную деятельность? Или это более широкое понятие, к которому относятся и культурно-нравственная, духовная составляющая – так называемая «культурная компетентность». А может до культуры у нас, как всегда, «руки не доходят»?

Изучение данной проблематики показывает, что вопросы культуры и культурной компетентности гражданских служащих являются предметом исследования немногочисленной группы ученых и государственных деятелей.

Обращение же к значению феномена культура подчеркивает чрезвычайную сложность ее познания, поскольку «одни связывают культуру с традициями, рассматривают её как социальное наследие общества; другие подчеркивают нормативный характер культуры и трактуют её как свод правил, определяющих образ жизни данного общества; третьи на передний план выдвигают приспособительную функцию культуры, позволяющую человеку приспособиться к конкретным условиям данной социальной и природной среды и т.д.»[1].

Законодатель, регламентируя деятельность профессиональной группы государственных гражданских служащих, обошел стороной культуру в широком значении. В существующих сегодня кодексах содержится свод общих принципов профессиональной этики и основных правил служебного поведения[2]. Типовой кодекс служит основой для формирования должной морали в сфере государственной службы, уважительного отношения к ней со стороны общества, а также выступает как институт общественного сознания и нравственности государственных служащих и их самоконтроля.

Среди норм Типового кодекса этики и служебного поведения только три имеют опосредованное отношение к культуре и культурной компетентности государственных служащих, которые должны:

– соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

© О.Н. Любина, 2014

[1]Крапивенский С.Э. Социальная философия: учебник для гуманит.-соц. спец. вузов. – Волгоград: Комитет по печати, 1996. – 352 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://sbiblio.com/biblio/archive/krapivenskiy_socialnaja/

[2]Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол N 21)) // Официальные документы в образовании, 2011. № 36. Декабрь.

– проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами;

– проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России и других государств, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию.

Как видно из перечисленных норм вопросы культурной компетентности и культурных традиций на государственной гражданской службе отошли на второй план. Однако, как показывает практика функционирования института гражданской службы, вопросы культурного уровня руководителей и специалистов, участвующих в реализации государственных задач и функций, сегодня приобретают особую актуальность.

По мнению автора представляется интересным подход, предложенный П. Киричком к формированию пирамиды культурной компетентности государственных служащих[1], находящихся в передовых эшелонах модернизации России. Ученый определяет три качества, которые в обязательной мере должны быть присущи «слугам народа»: духовность, образованность, воспитанность. Духовность – как честь служения Отечеству. Образованность – как высокая интеллектуальность и постоянное стремление к самообразованию. Воспитанность – как высокая нравственность и гуманность. И, наконец, обязательная информационная составляющая, пронизывающая все сферы жизнедеятельности общества, должна входить в арсенал культурной компетентности.

Приходится с сожалением констатировать, что не всем государственным служащим присущи подобные качества в той мере, которая необходима при разговоре о культуре данного профессионального сообщества.

Особое место в вопросах социально-культурного развития России должно отводиться духовно-нравственному возрождению нации, предполагающему следование духовным и культурным традициям, принятие высоких нравственных стандартов жизни, постоянное духовное напряжение и рост личности, основными регуляторами жизнедеятельности которой становятся высшие человеческие ценности – Родина, вера, добро, истина и т.п. «Духовно возрастая, мы преображаем самих себя, наши семьи, общественные отношения, мы преображаемся как народ»[2]. Духовное развитие подразумевает стремление людей к вершинам культуры и совершенствованию своих творческих способностей[3], что, в свою очередь, является основой формирования культуры общества и культуры социальных групп. И, следовательно, сообщество государственных гражданских служащих не должно оставаться в стороне. Говоря о духовном и нравственном развитии отдельных членов этого профессионального сообщества и в целом профессиональной группы, мы можем говорить об улучшении качества жизни всего государства.

Еще одна обязательная составляющая культуры, способствующая модернизации России – образованность. Стратегией инновационного развития государства до 2020 года определены основные мероприятия по развитию кадрового потенциала. Одно из мероприятий – адаптация системы образования с целью формирования у населения с детства необходимых для инновационного общества и инновационной экономики знаний, компетенций, навыков и моделей

---

[1]Киричёк П. Культуры никогда не бывает в избытке // Государственная служба, 2009. – № 1 (57).

[2]Кирилл, Митрополит Смоленский и Калининградский. Через духовное обновление русского народа к его национальному возрождению // Журнал Московской Патриархии, 1995. – № 1-4. – С. 39 – 48. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www2.vrns.ru/

[3]Кемеров В. Философская энциклопедия. – М.: Панпринт, 1998. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.terme.ru/dictionary/183/word/duhovnost.

поведения, а также формирование системы непрерывного образования[1]. Желание членов общества быть разносторонне образованными, заниматься обучением и самообучением, интеллектуально совершенствоваться, генерировать новые идеи и пути их внедрения – вот критерии, указывающие на высокий уровень культуры общества. Следует помнить, что именно образованность позволит человеку не потерять связь с традициями и духовными ценностями, являться одновременно и носителем традиционной культуры, и обладателем творческого потенциала и инновационных качеств. Закрепленное в законодательстве о государственной гражданской службе требование об обязательности повышения квалификации служащих не реже одного раза в три года свидетельствует о заботе государства о непрерывном образовании членов данного профессионального сообщества. Однако анализ тематики программ дополнительного профессионального образования, предлагаемых государственным гражданским служащим, свидетельствует, что они в основном связаны с совершенствованием профессиональных знаний и навыков, развитием лидерских качеств, командообразованием, изучением информационных технологий, автоматизированных систем и баз данных. Процент программ, тематика которых ориентирована на культурные, нравственные и этические аспекты профессиональной деятельности, ничтожно мала или вовсе отсутствует. Отрадным представляется тот факт, что повышенное внимание со стороны Президента Российской Федерации к вопросам изучения родного русского языка, нашло свое отражение в образовательной практике учреждений, осуществляющих повышение квалификации государственных гражданских служащих. Чиновники с удовольствием вспоминают правила русского языка, учатся логически излагать свою речь, писать грамотные ответы на обращения граждан. Словом, развиваются и образовываются.

Всем известно, что в настоящее время в Российской Федерации и ее субъектах приняты и реализуются различные государственные программы, направленные, в том числе, и на повышение кадрового потенциала государственной гражданской службы.

Например, в столичном мегаполисе вопросы развития государственных гражданских служащих являются приоритетным направлением государственной программы города Москвы «Открытое правительство»[2]. Однако, ни цель соответствующей подпрограммы («Обеспечение государственной гражданской службы города Москвы квалифицированными кадрами, способными эффективно реализовывать стратегию развития города Москвы»), ни поставленные задачи (формирование эффективной управленческой команды города Москвы; профессиональное развитие и обучение государственных гражданских служащих города Москвы; осуществление нормирования деятельности государственных гражданских служащих города Москвы; реализация мер по противодействию коррупции в системе управления государственной гражданской службой города Москвы; повышение эффективности работы структурных подразделений по вопросам государственной службы и кадров органов исполнительной власти города Москвы) не связаны с формированием новой культуры государственной гражданской службы, новых ценностных ориентиров, отвечающих запросам современного общества.

---

[1]Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: КонсультантПлюс.

[2]Постановление Правительства Москвы от 22.02.2012 г. № 64-ПП (ред. от 10.07.2013) «О внесении изменений в государственные программы города Москвы и об утверждении государственной программы «Открытое Правительство» на 2012-2016 гг.». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: КонсультантПлюс.

А ведь мы понимаем, что основой потенциала данного профессионального сообщества является именно культура, позволяющая государственным гражданским служащим идентифицировать себя как целостный социальный институт. Культура, объединяющая государственных гражданских служащих, делает возможным эффективное функционирование государственных органов, реализацию государственных целей и задач. И, следовательно, первостепенное внимание со стороны руководителей государственных органов всех уровней должно уделяться вопросам формирования и развития культуры, повышению культурной компетентности государственных гражданских служащих.

О.С. Морозова
канд. полит. наук, доцент
(РГУ имени С.А. Есенина, г.Рязань)

П.Е. Кричинский
канд. ист. наук, доцент
(РГУ имени С.А. Есенина, г.Рязань)

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РФ

Одним из главных направлений политики современного демократического государства является активное взаимодействие всех его органов с гражданским обществом[1]. В этой связи особую важность приобретает контроль со стороны граждан за соблюдением государственными органами своих обязанностей перед народом, а также исключение коррупции, защита прав и свобод каждого гражданина и государства[2]. На первый план выходит согласование общественных и личных интересов с государственными интересами[3] (повышение реализации государственных функций и оказания государственных услуг).

До приятия Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» анализ существующей практики общественного контроля в Российской Федерации свидетельствовал, что целостная система общественного контроля в стране отсутствовала, а эффективность проводимых мероприятий в большинстве случаев была невелика и не приводила к существенному улучшению качества государственного управления, местного самоуправления, что было одной из причин роста коррупции, неудовлетворенности граждан, нарастанию социального напряжения в обществе.

2 августа 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который установил правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

© О.С. Морозова, П.Е. Кричинский, 2014

[1]Гришин Н.В. Институт выборов и российская государственность // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2012. № 3. С. 405-411.

[2]Евстифеев Р.В. Государство и общество в XXI веке: метафоры глобализации и глобализация метафор// Социум и власть. 2010. № 1. С. 4-9.

[3]Понеделков А.В., Усманов Р.Х., Гришин Н.В., Баранов А.В., Шашкова Я.Ю., Мирошниченко И.В. Россия в глобальном мире: институты и стратегии политического взаимодействия// Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2013. № 1 (33). С. 327-340.

Правом осуществления общественного контроля, согласно закону наделены все граждане Российской Федерации как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, которые могут запрашивать у органов власти необходимую для осуществления контроля информацию. Кроме того, субъекты общественного контроля могут в определенных случаях посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, подготавливать по результатам контрольных мероприятий итоговый документ, учитываемый при оценке эффективности деятельности соответствующих органов и организаций, и направлять его на рассмотрение как в органы власти, так и в средства массовой информации. В случаях выявления нарушений прав и свобод человека, прав и законных интересов общественных объединений субъекты общественного контроля вправе обратиться также в прокуратуру и в суд с исками.

Законом предусмотрены формы общественного контроля (общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения и публичные слушания) и порядок реализации каждой из них.

Сегодня повсеместно усиливается общественная составляющая управления.На разных уровнях: учреждения, муниципалитета, региона – создаются государственно-общественные управляющие советы, ассоциации, которые помогают решать достаточно широкий круг проблем, способствуют эффективному развитию территорий.

Как известно на территории Рязанской области существует Общественная палата Рязанской области. Она является независимым органом, которая обеспечивает взаимодействие граждан, постоянно проживающих на территории Рязанской области, с органами государственной власти и органами местного самоуправления муниципальных образований Рязанской области. В соответствии с принятым в январе 2009 года региональным законом «Об Общественной палате Рязанской области» палата формируется в количестве 36 человек. На первом этапе в ее состав входят по двенадцать представителей, определенных Губернатором Рязанской области и Рязанской областной Думой. Затем 24 утвержденных члена Общественной палаты Рязанской области проводят установленную законом процедуру отбора двенадцати представителей общественных организаций, изъявивших принять участие в конкурсе.

В состав палаты входят известные в Рязанской области люди. Это деятели науки и образования, культуры и искусства, руководители предприятий и учреждений социальной сферы, представители бизнеса, руководители религиозных и общественных организаций. Многие из них за свои заслуги имеют высокие звания и награды.

Общественная палата занимается решением таких важных задач, как обеспечение взаимодействия и обратной связи между гражданами и органами местного самоуправления, защита прав и свобод населения при формировании и реализации муниципальной политики по наиболее важным вопросам экономического и социального развития, содействие развитию всех форм самоуправления и самоорганизации граждан, выдвижение гражданских инициатив, имеющих общегородское значение, общественная экспертиза муниципальных нормативных актов, общественный контроль за деятельностью администрации, содействие решению городских проблем и вопросов местного значения, содействие развитию эффективности системы управления.

При создании Общественной палаты учитываются мнения граждан, а это соответственно должно стать шагом на пути решения проблемы недоверия власти со стороны общества, состоящего из граждан, проживающих на этой территории, у которых есть твердые жизненные убеждения, инициатива и собственная позиция.

Общественный совет (палата) в регионе или муниципальном образовании (городе или районе) – это необходимый инструмент практической демократии. Это фундамент гражданского общества, принципиально новый общественный институт, призванный способствовать развитию конструктивного диалога между обществом и властью и, тем самым, помогать развитию открытого, стабильного и здорового социума. Что, в свою очередь, и есть важнейший показатель успешного политического и экономического развития региона, показатель роста культуры и самосознания живущих здесь людей.

Общественный контроль является одним из наиболее эффективных механизмов взаимодействия гражданского общества и органов власти, в том числе и судебной, направленных на повышение эффективности их деятельности. Это связано, прежде всего, с тем, что на современном этапе развития общества эффективность государственного управления зависит от оценки данной деятельности гражданами страны и возможностей их участия в процессах принятия управленческих решений.

Особый интерес представляют основные направления совершенствования форм и методов общественного контроля в Российской Федерации:

1) расширение нормативной правовой базы осуществления общественного контроля в Российской Федерации.

2) интенсификация уже имеющихся механизмов открытости органов государственной власти, местного самоуправления и органов судебной власти.

3) привлечение более широких масс населения и общественных организаций в общественный контроль за деятельностью государственных органов власти, органов местного самоуправления и органов судебной власти.

4) привлечение внимания общественности к возможности активного участия в деятельности Открытого правительства, которое в настоящий момент является недостаточно.

5) в условиях избытка источников и каналов коммуникаций, поиск достоверной информации бывает затруднителен, в связи с чем, общественный контроль должен стать реальным механизмом получения достоверной информации о деятельности органов государственной власти, в том числе и судебной.

6) продолжение внедрения положительно зарекомендовавшей себя программы по обеспечению предоставление государственных услуг гражданам в режиме одного окна в сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), а также построение системы открытого государственного управления.

7) усиление деятельности по возможность он-лайн взаимодействия граждан с высшим должностным лицом исполнительного органа власти через социальные сети в субъектах РФ.

8) поиск новых форм и методов государственного управления, основанных на активном вовлечении граждан и общественных объединений в обсуждение и принятие управленческих решений, т.е. формирования системы общественного контроля.

Развитие институтов общественного контроля указывается в числе главных мер по профилактике коррупции, уровень которой в отсутствие общественного контроля может возрасти, что для развитого гражданского общества является недопустимым.

Таким образом, общественный контроль является важным средством обеспечения законности в сфере государственного управления, повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, снижения рисков принятия и реализации противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений, механизмом обеспечения

социальной и политической стабильности в обществе, более полной реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства[1].

Н.Н. Мусинова
канд. экон. наук, доцент
(Финансовый Университет при Правительстве РФ, г. Москва)

Р.Ж. Сираждинов
канд. экон. наук, доцент
(ГУУ, г. Москва)

РАЗВИТИЕ ФОРМ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИИ

Население любого государства в зависимости от своего места и роли в системе государственного управления может быть классифицировано на: 1) «политиков разовых» (простые избиратели); 2) «политиков по совместительству» (партийные активисты, для которых политика еще пока не составляет главной области деятельности); 3) «профессиональных политиков» (государственных деятелей и чиновников, освобожденных партийных функционеров и т. д.).[2]

Один из выдающихся исследователей теории государства – Кропоткин П.А., считал, что «государство есть лишь одна из тех форм, которые общество принимало в течение своей истории».[3] Причем он утверждал, что оно родилось из различных форм самоорганизации общества, и является результатом некоего «общественного договора». То есть государство и государственная политика является лишь одной из форм общественной жизни. Лишь в этом случае, то есть при соблюдении условий этого договора, государство не принуждает своих граждан к исполнению обязательств, которые никоим образом и нигде не зафиксированы.

Как показывает анализ мировой практики общественной активности граждан, она в последнее время значительно снизилась, за исключением отдельных категорий, которые, как правило, могут быть отнесены ко второй категории граждан, приведенной выше. Кроме того, необходимо учесть, что их активность инициируется со стороны внешних сил по отношению к отдельно взятому государству.

В последние годы отмечается снижение активности избирателей на выборах, причем практически всех уровней. Вызвано это, на наш взгляд, существующим мнением большинства граждан о предопределенности и предвзятости итогов выборов. В связи с этим, в базовые нормативные акты, регулирующие избирательное право граждан, были внесены изменения, в первую очередь касающиеся снижения порога явки избирателей на выборы депутатов различного уровня.

Как известно, реализация целей и задач государства осуществляется через разработку и реализацию государственной (общественной) политики. Государственная политика (что синонимично, как следует из выше отмеченного,

---

[1]Евстифеев Р.В. Российский путь к эффективному государству//Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2008. Т. 4. № 4. С. 117-128.

© Н.Н. Мусинова, Р.Ж. Сираждинов, 2014

[2] Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. / Л. В. Сморгунов, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.]; под ред. Л. В. Сморгунова. – Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. – М.: РОССПЭН, 2006. – 381 с.

[3] Кропоткин П.А. Анархия: Сборник/Сост. И предисловие Р.К. Баландин М.: Айрис-пресс. 2002.- 576 с.- (Библиотека истории и культуры) hpttp://www.imwerden.info/belousenko/books/kropotkin/kropotkin_anarkhija.htm

понятию «общественная политика») — совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной власти с привлечением институтов гражданского общества. Это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества и его отдельных сфер. При этом в большинстве случаев роль населения как субъекта разработки общественной политики, мягко говоря, принижается.

Рассмотрим, каким образом решались ранее и решаются в настоящее время вопросы непосредственного участия населения, как основного носителя гражданских свобод и прав, в государственном и муниципальном управлении.

Во времена Советского Союза эти вопросы регулировались Конституцией СССР, в которой были предусмотрены следующие формы непосредственного участия народа в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения (статьи 48, 49): выборы; всенародное обсуждение и голосование; народный контроль; участие в работе органов государственного управления и общественных организаций, органов общественной самодеятельности, в собрании трудовых коллективов и по месту жительства; предложения и заявления.

Кроме того, особенно в последние годы, широко использовалась не упомянутая в Конституции форма непосредственного участия граждан в государственном и местном управлении – наказы избирателей. Причем отсутствие реальных шагов по реализации наказов являлось формальным основанием для отзыва депутатов.

В Конституции России[1] предусмотрены следующие формы непосредственного выражения власти народа и его участия в государственном и муниципальном управлении (статьи 31-33): выборы; референдумы; собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование; индивидуальные и коллективные обращения.

Федеральным закономот 06.10.2003 № 131-ФЗ«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»(ред. от 23.06.2014) представлен расширенный и детализированный состав форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении (глава 5):[2]

1. Местный референдум;
2. Муниципальные выборы;
3. Голосование по отзыву депутата;
4. Сход граждан;
5. Правотворческая инициатива граждан;
6. Территориальное общественное самоуправление;
7. Публичные слушания;
8. Собрание граждан;
9. Конференция граждан (собрание делегатов);
10. Опрос граждан;
11. Обращения граждан в органы местного самоуправления.

Законом определено, что местный референдум проводится по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

---

[1] http://www.consultant.ru/popular/cons/1_2.html#p126

[2]http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=164503;fld=134;dst=100026;rnd=0.26663220720365644

Для организации местного референдума по инициативе населения необходимо собрать подписи, как правило, пяти процентов граждан обладающих избирательным правом. В случае отказа представительного органа о назначении местного референдума, возможно его проведение по решению суда. Но как показывает судебная практика, сложившаяся в России, такое решение, скорее всего, будет отрицательным. В качестве основания мотивированного отказа выступает отсутствие необходимых финансовых средств. Особенно если учесть, что у почти 95 процентов муниципальных образований бюджеты являются дефицитными, то есть для финансирования референдума необходимо обращаться к субъектам федерации. Проведенный нами анализ уставов 45 муниципальных образований Московской области, имеющих статус городских округов, городских поселений, и муниципальных районов, показал, что реализация населением предоставленного ему права на проведение местного референдума и голосование по отзыву депутата, возможна лишь при условии поддержки этой инициативы со стороны органов местного самоуправления.

Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа, может проводиться в поселениях с численностью жителей более 100, но не более 300, обладающих избирательным правом.

Публичные слушания могут проводиться по достаточно ограниченному кругу вопросов, к которым отнесены:

— муниципальные правовые акты по вопросам местного значения;
— устав муниципального образования;
— показатели местного бюджета и отчета о его исполнении;
— планы и программы развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, планировки территорий и проекты межевания территорий и другие смежные с ними вопросы;
— вопросы о преобразовании муниципального образования.

Собрания граждан в соответствии с полномочиями, предусмотренными в законе, проводится для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления. При наличии большого количества жителей на территории может проводиться конференция граждан (собрание делегатов), которая полномочна, решать те же самые вопросы.

Опрос граждан проводится на территории муниципального образования для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Опрос граждан может проводиться по инициативе представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования - по вопросам местного значения или органов государственной власти субъектов Российской Федерации - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Обращения граждан в органы местного самоуправления приведенным выше законом предусмотрены в индивидуальной или коллективной форме. При этом органы государственного и муниципального управления обязаны отвечать в течение строго регламентированного времени и в развернутой форме. Вопросы обращения

граждан в органы государственного и муниципального управления регулируются специальным законом.[1]

Большинство приведенных форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении имеют один недостаток- должны быть санкционированы органами местного самоуправления и на их реализацию в муниципальных бюджетах должны быть предусмотрены финансовые ресурсы. Однако в настоящее время долее, чем у 98 процентов муниципальных образований бюджеты дефицитны.

Приведенные выше формы народовластия в целом развиваются, но некоторые из них, несмотря на нормативно-правовое развитие, весьма ограничено применяются в практике, видимо, из-за их высокой регламентации и ограниченного права самого населения на нормотворчество. Вместе с тем, в последние годы появляются новые формы народовластия, наиболее интересные, с нашей точки зрения, кратко охарактеризуем.

В Москве в целях повышения активности избирателей на выборах, изменения мнения большинства граждан о предопределенности и предвзятости итогов выборов было использовано предварительное голосование по персональному составу Московской городской думы. Предварительное голосование проводилось в 45 избирательных округах города Москвы. Причем с точки зрения эффективности и результативности оно имело положительные итоги, как для властей, так и для населения. Так власть смогла оценить перспективы и возможности кандидатов, которых она поддерживала, с другой стороны, у властей имелось некоторое время для корректировки своих действий и намерений. Для населения этот вид предварительного голосования предоставил возможность познакомиться с перспективными кандидатами. Со стороны средств массовой информации этой инициативе был использован термин «праймериз». На наш взгляд, термин «праймериз» к проведенному мероприятию имеет весьма слабое отношение. Ибо в качестве голосующих на процедуре праймериз в США используются голоса сторонников партии, которые определяют свои предпочтения на предстоящих выборах. В то же самое время в Московском случае в качестве голосующих рассматривались граждане, зарегистрированные на территории. Они выбирали из всей гаммы кандидатов, выдвинутых политическими партиями, общественными объединениями или самовыдвиженцев. Это, на наш взгляд, является принципиально отличным от американского подхода.

В последние годы в средствах массовой информации получило широкое распространение проведение опросов населения (причем как среди зарегистрированных граждан, так и незарегистрированных) по различным вопросам общественной жизни. В отличие от предусмотренных в законах круг рассматриваемых и обсуждаемых вопросов гораздо шире. Причем что наиболее заманчивым является возможность использования широкого круга вопросов интересных как для органов государственного и муниципального управления, которые могут проводить опросы не всего населения, а лишь фокус групп. Это позволит, прежде всего, значительно экономить бюджетные средства и проводить более эффективную социальную политику, ориентированную на конкретные группы населения.

Пока не нашел широкого распространения уже имеющийся опыт по привлечению населения к решению вопросов общественной жизни через общественные приемные. Периодически этот механизм использовался при подготовке и в процессе проведения выборов, но в ограниченном масштабе и только общественными организациями (партиями), вместе с тем он может иметь и очень

[1] Закон Российской Федерации от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» http://uprava-kapotnya.mos.ru/legislation/lawacts/824089/

хорошие перспективы использования в системе органов государственного и муниципального управления.

В российской, да и международной практике весьма эффективно использование такой формы непосредственного участия населения как наказы избирателей, но уже на качественно новом уровне – в условиях применения новых информационных технологий. Применение новых информационных технологий в государственном и муниципальном управлении позволяет использовать формы народовластия в комплексе. Например, использование политиками новой формации различных форм общения с избирателями через государственные, пользовательские и корпоративные сети позволяет практически осуществлять опрос населения, формировать наказы избирателей и др. фактически не выходя из дома.

Несомненно, что как старые и проверенные методы привлечения населения к непосредственному участию в осуществлении государственного и муниципального управления, так и зарождающиеся новые или модернизированные старые, в конечном счете, способствуют решению большинства проблем и задач, стоящих перед любым государством.

И.С. Некрасов
психолог
(г.Псков)

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В СИСТЕМЕ НАУЧНЫХ КАТЕГОРИЙ (МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПОДХОД)

В социально-экономических, социально-политических процессах непременным субъектом выступает организация (в широком смысле слова – как коллектив, различный по составу участников, цели деятельности, организационно-правовой форме, имущественной основе и т.п.). В любой организации неизбежно формируется управленческое звено с целью максимально эффективно организовать труд персонала и повысить его эффективность. Достижение этой цели возможно посредством формирования и дальнейшего развития некой совокупности качеств персонала, а также моделей поведения сотрудников, которые позволяют направить их деятельность на достижение необходимого результата. Социально-гуманитарные науки рассматривают в качестве такой совокупности организационную культуру.

В процессе исследований проблемы культуры организации зарубежными и российскими учеными предлагалось множество определений понятия «организационная культура», и каждая из научных дисциплин предлагала свое собственное определение, исходя из специфики изучаемого предмета. В более узком контексте феномен «культура организации» рассматривает экономика. В рамках дисциплины «менеджмент» многочисленные представители экономической науки предлагали свои определения организационной культуры. И.В. Грошев (2007) определяет организационную культуру как систему ценностей и норм, разделяемых большинством членов организации, обеспечивающую мотивацию и регуляцию их деятельности, а также являющуюся средством адаптации организации к внешней среде.[1] Т.О. Соломанидина (2003) предложила следующее определение: организационная культура - социально-духовное поле компании, формирующееся под воздействием материальных и нематериальных, явных и скрытых,

© И.С. Некрасов, 2014

[1] Грошев И.В. Организационная культура в системе менеджмента современно российского предприятия: дисс….докт. экон. наук. Тамбов, 2007.С.43.

осознаваемых и неосознаваемых процессов и явлений, определяющих единство философии, идеологии, ценностей, подходов к решению проблем и поведения персонала компании и позволяющих организации продвигаться к успеху.[1] М.Р. Богатырев (2005), опираясь на анализ трудов зарубежных и отечественных ученых, рассматривает организационную культуру с позиции трех подходов:

- как к объекту управления;
- как к методу управления, или управленческому инструменту;
- как к среде управления персоналом организации.[2]

Обобщение отмеченных подходов позволяет сделать вывод о том, что организационная культура воспринимается, как многомерный, сложный феномен, содержащий в себе предметы духовной и материальной культуры организации, предприятия или подразделения, внешние и внутренние взаимосвязи организации, а также регуляторы поведения людей, работающих в ней. При этом организационная культура выступает объектом, инструментом и средой управленческой деятельности руководителя.

В социологии организационная культура понимается как некая совокупность ценностей, норм и правил, представленных в виде традиций и символов, формирующих у сотрудников ориентиры поведения и совершаемых действий таким образом, чтобы они знали, как взаимодействовать между собой и с внешней средой. Организационная культура может также рассматриваться как своеобразный результат развития организации, позволяющий идентифицировать ее среди других.[3]

Г. Хофстеде рассматривал культуру организации как совокупность ценностей, обычаев, традиций, норм, верований и предположений, воплощенных в различных сторонах деятельности организации, и которые делают ту или иную организацию уникальной. В результате исследований им было выдвинуто суждение, что в широком смысле организационная культура - это коллективное программирование мыслей, которое отличает членов одной организации от другой.[4]

А.И. Кравченко рассматривал культуру как качественное состояние социальных явлений, возникающих в обществе и не встречающихся в природе, которая является способом духовно-практического освоения действительности на устойчивой ценностно-нормативной основе и регуляции взаимодействий, интеграции индивидов в общество.[5] Рассмотрим этот подход более подробно. А.И. Кравченко в своем определении культуры делает акцент на нескольких отличительных чертах: во-первых, культура возникает в обществе, при этом не встречается в природе, во-вторых, она выступает своего рода регулятором поведения индивида. Обе эти черты будут учитываться в ходе дальнейших рассуждений о понятии «организационная культура государственных служащих». Наш интерес определен тем, что культура организации возникает исключительно в ходе деятельности конкретной группы людей и носит сугубо индивидуальный характер, то есть определяет особенность каждой отдельно взятой социальной группы.

Социальные группы и их ментальность входят в сферу изучения социальной психологии. На этом делал акцент Д. Мацумото, предложивший следующее определение: организационная культура - динамическая система правил,

---

[1] Цит. по: Грошев И.В. Указ. соч. С.43.

[2] Богатырев М.Р. Организационная культура: сущность и роль в системе управления: дисс.…канд. экон. наук. М., 2005. С.23-24.

[3] Назаренко М.А, Дзюба С.Ф., Котенцов А.Ю., Духнина Л.С., Лебедин А.А. Организационная культура в системе управления персоналом // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований.- 2013. - №7.

[4] Цит. по: Ермолов Ю.А. Предметно-содержательные взаимосвязи дефиниций «организационная культура» и «корпоративная культура» // Вестник ТГУ. - 2012. - №9 (113).

[5] Цит. по: Сулим Н.Н. Социально-психологические особенности формирования организационной культуры предприятия: дисс.…канд. псих. наук. Белгород, 2009. С. 11.

разделяемых членами организации. Такие правила включают в себя разнообразные психологические конструкты, например отношения, ценности, убеждения, нормы и поведение. Это нечто большее, чем просто поведенческие практики, которые мы наблюдаем в повседневной производственной деятельности. Она имеет отношение к глубоко укорененным ценностям и убеждениям, которые считают важными для себя не только отдельные работники, но и вся организация в целом.[1]

Данное определение в полной мере имеет право на существование, при этом оно может быть взято за основу рассуждений о психологической составляющей организационной культуры предприятия. Особое внимание заслуживает суждение об убеждениях и ценностях сотрудников, позиционируемых в качестве важных как для отдельного человека, так и для всей организации. То есть именно конкретные ценности и убеждения будут выступать основными компонентами культуры организации, и именно на них необходимо оказывать воздействие с целью формирования и дальнейшего развития организационной культуры.

А.В. Полосин (2004), ссылаясь на труды Б.Д. Парыгина, отмечал, что немаловажным показателем при исследовании феномена организационной культуры является социально-психологический климат в организации, а также положение руководителя организации. С этой точкой зрения нельзя не согласиться, потому что совместная деятельность, постоянное взаимодействие между членами одной социальной группы неизбежно вызывают формирование межличностных, психологических связей и взаимоотношений. В свою очередь, руководитель, выступая в качестве члена социальной группы, оказывает на нее существенное влияние в силу своего формального статуса. На основе анализа литературных источников автором было предложено следующее определение: организационная культура - сложное социокультурное явление, представляющее собой целостную систему, состоящую из различных обобщенных по критериям организационной эффективности типов организационных субкультур. Основу ее составляют мотивационные, когнитивные, эмоциональные, поведенческие и интегративные компоненты индивидуальной и групповой психологии руководителей и сотрудников предприятия, реализующих и адаптирующих к различным ситуациям совместной деятельности».[2]

Н.Н. Сулим (2009) в ходе изучения социально-психологического феномена организационной культуры предприятия выдвинула суждение о том, что организационная культура состоит из множества субкультур, каждая из которых индивидуальна и играет свою неповторимую роль в организации. При этом автор утверждает, что «...если можно говорить о том, что организация имеет душу, то этой «душой», безусловно, является организационная культура…».[3] На основе такого подхода можно заключить, что организация, состоящая из различных подразделений, образует своего рода «организм» (систему), который состоит из «органов» (элементов), каждый из которых выполняет свою неповторимую функцию.

Таким образом, организационная культура в социальной психологии рассматривается как совокупность субкультур, отдельных подразделений организации, отличающихся друг от друга в силу специфики выполняемой деятельности, и одновременно с этим включающих в себя основные черты общей культуры организации и оказывающих влияние на индивидуальное развитие каждого сотрудника и организации в целом. В аналогичном ключе строит свои рассуждения Л.Н. Аксеновская (2008), которая внесла существенный вклад в изучение организационной культуры как социально-психологического феномена, автором

---

[1] Цит. по: Ермолов Ю.А. Указ. соч.

[2] Полосин А.В. Социально-психологические условия совершенствования организационной культуры современного российского предприятия: дисс.…канд. псих. наук. М., 2004.С.31.

[3] Сулим Н.Н. Указ. соч. С.12.

разработан ордерный подход.[1] В работе «Социально-психологическая модель организационной культуры: концепция, методология, технология изменения (ордерный подход)» автор определила основные компоненты организационной культуры и направления их изучения. В ходе исследований Л.Н. Аксеновская выдвинула и обосновала суждение о том, что организационная культура является частью культуры социума в целом и носит все ее черты.

Применительно к сфере государственной службы можно предложить следующую дефиницию: организационная культура государственной службы – это интегральный социально-психологический феномен, определяющий эффективность деятельности органа публичной власти, и включающий в себя традиции, модели поведения и ценности, осознаваемые всеми сотрудниками (служащими), принимаемые ими в качестве основных и личностно значимых. Этот феномен выступает как открытая система, элементами которой являются субкультуры структурных подразделений органа власти, а связующую функцию в системе выполняет управленческое взаимодействие в организации. Категория организационной культуры государственных служащих должна исследоваться в системе категориального ряда: государство – нормативная база – предприятие – руководитель – взаимодействие в группе – структура группы. В содержательном наполнении предложенной категории обнаруживается огромное поле для самостоятельных исследований, в частности – о соотношении черт и признаков большой и малой социальных групп, о носителях организационной культуры, о значении жесткого нормативно-правового регулирования деятельности (включая статус руководителя), а также строгой формальной структуры организации (подразделения), о механизме разрешения межличностных и межгрупповых конфликтов и т.д.

С.И. Некрасов
канд. юрид. наук, профессор
(ГУУ, г. Москва)

О ТРАНСФОРМАЦИИ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Конституция любого государства не может не содержать положений (в совокупности и в системном истолковании понимаемых как конституционная концепция, конституционная доктрина, конституционная модель[2]), фиксирующих организацию этого государства, в том числе организацию территориальную - публичная власть вне определенных границ не мыслима, территория – материальный носитель публичной власти. Такие положения есть и в действующей Конституции РФ, однако они изначально отличались известной противоречивостью, а после недавнего изменения субъектного состава Российской Федерации требуют переосмысления и нового восприятия. (Заметим, что указанное изменение произошло с неким подобием международной, межгосударственной интеграции - вопреки звучавшим предложениям об изменении Федерального конституционного закона от 17.12.2001 «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования

[1]Аксеновская Л.Н. Социально-психологическая модель организационной культуры: концепция, методология, технология изменения (ордерный подход): дисс.…докт. псих. наук. М., 2007.
© С.И. Некрасов, 2014
[2] О понятии и сущности конституционной модели см., в частности: Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М., 2013. с.85-87, 92-132.

в ее составе нового субъекта Российской Федерации»[1] с тем, чтобы создать правовую основу для возможности принятия в состав России части иностранного государства вопреки воле этого государства (предложениям крайне нежелательным в силу своей конфликтности), в состав России де-юре все-таки принято суверенное государство, поскольку незадолго до референдума – 11 марта 2014г. - Автономная республика Крым приняла Декларацию независимости (хотя уже с текстуальной привязкой к результатам предстоящего референдума о вхождении в состав Российской Федерации!) и была признана Российской Федерацией в качестве суверенного и независимого государства (в котором г.Севастополь имеет особый статус) по установленной процедуре и в соответствии с принятой международной практикой).[2]

В юридической и политологической литературе до сих пор тиражируется тезис о том, что федерация в Росси строится на основе сочетания национально-территориального и административно-территориального принципов, национального и территориального начал.[3] Исторически действительно федерализация и автономизация советской России были средством решения национального вопроса. Историческая традиция сказывается и на структуре современной Российской Федерации – несмотря на конституционное закрепление принципа равноправия всех субъектов РФ, в ее составе по-прежнему выделяются так называемые национально-государственные образования, отличающиеся по своему конституционно-правовому статусу от большинства других субъектов Федерации. При этом основным типом таких образований являются республики (очевидно, единственная автономная область в составе России и четыре оставшихся (из десяти) автономных округа не являются уже формой решения национального вопроса, хотя исторически обусловленная этническая составляющая в их названии продолжает присутствовать). Не во всех республиках так называемая титульная нация составляет большинство населения (Карелия, Хакасия и др., а в Дагестане, например, такая нация вообще отсутствует), однако национальный фактор и национальная основа создания этих субъектов Федерации до сих пор сомнения не вызывали.

После стремительного воссоединения Крыма с Россией (между референдумом о вхождении в состав России и подписанием закона об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов РФ[4] прошло всего 5 дней!) в структуре Российской Федерации впервые появилась республика, образованная исключительно по территориальному, а не по национально-территориальному признаку – в Республике Крым не только абсолютное большинство населения составляют русские, но и в названии субъекта и региональных органов государственной власти не упоминается и не просматривается никакой этнической основы, данная республика построена не по национально-территориальному, а по *многонационально-территориальному* признаку. Можно с высокой степенью уверенности утверждать, что состоявшееся решение, если и не сломало, то, как минимум, положило начало кардинальной трансформации идеологии построения и структурирования Российской Федерации. Видимо, нельзя исключать (может быть в

---

[1] СЗ РФ, 2001, № 52 (ч.1), ст.4916.

[2] Указ Президента РФ от 17.03.2014 №147 «О признании Республики Крым»//Официальный Интерент-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru); Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18.03.2014 // Там же.

[3] См., в частности: Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И.Фадеев. М., 2013. С.99.

[4] Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополь» // Российская газета, 2014, 24 марта.

отдаленной перспективе), что некоторые другие субъекты РФ пожелают обрести статус республики (поскольку этот статус все-таки более высок в сравнении со статусом, в частности, краев и областей), тем более, что подобные инициативы истории постсоветской России известны: Свердловская область – Уральская республика, Приморский край – Дальневосточная (или Приморская) республика, Калининградская область – Балтийская республика и др.

Образование первой в истории современной России не национальной республики – не единственное проблемное изменение существовавшей модели территориальной организации публичной власти. Возникает вопрос о критериях придания тому или иному городу статуса субъекта РФ – города федерального значения. Существовавшие до сих пор два города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) всегда – и в монархический, и в советский, и в постсоветский периоды – рассматривались в качестве «столичных городов», и их особый статус не вызывал никаких сомнений и возражений (что просматривалось и нормативно закреплялось в ходе различных земских, губернских, областных реформ, районирования и т.п.), по численности населения, масштабам решаемых проблем эти города превосходят многие другие регионы. Севастополь же по своим экономическим, демографическим и прочим характеристикам сопоставим с не самыми крупными российскими муниципальными образованиями. Особый статус города в составе СССР, РСФСР и Украины обусловливался, главным образом, базированием здесь Черноморского флота. Однако, другие флоты современной России (не менее мощные, чем Черноморский) базируются в городах, не имеющих такого высокого статуса. Надо полагать, что такие крупные российские города, как Екатеринбург, Новосибирск, Нижний Новгород, Владивосток, Калининград и др. имеют не меньше оснований приобрести статус города федерального значения – субъекта РФ (с самостоятельной системой государственной власти, представительством в Совете Федерации, Государственном Совете, кардинальным изменением доходной части городского бюджета, возникновением права на международные и внешнеэкономические связи и т.д.).

Определенные вопросы (хотя и менее острые и проблемные) порождают и беспрецедентные управленческие решения федеральной власти – об образование на территории двух новых субъектов РФ самостоятельного федерального округа[1] (фактически специальная управленческая структура создается в масштабах одного региона) и об учреждении в структуре федеральных органов исполнительной власти специального министерства по делам одного региона.[2] Можно предположить, что указанные решения носят временный характер и объективно рассчитаны на переходный период. Из того же ряда и предложение о создании на территории Крыма особой экономической зоны (сегодня особая экономическая зона, полностью совпадающая в границах с субъектом РФ, существует на основе специального федерального закона лишь в Калининградской области[3], остальные особые экономические зоны могут быть лишь «точечными» - в пространствах предприятий, портов, рекреационных участков, муниципальных образований и т.п.[4], в целях исключения усиления асимметричности российского федерализма).

---

[1] Указ Президента РФ от 21.03.2014 № 168 «Об образовании Крымского федерального округа» // Официальный Интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).

[2] Указ Президента РФ от 31.03.2014 №190 «О Министерстве РФ по делам Крыма» // Официальный Интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).

[3] Федеральный закон от 10.01.2006 N 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 2006, №3, ст.280.

[4] Федеральный закон от 22.07.2005 N 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ, 2005, №30 (ч.II), ст. 3127.

Наконец, еще один аспект обозначенной проблемы (пока не нашедший должного освещения в научной литературе). Связан он с необходимостью учета прав и законных интересов крымско-татарского народа – народа, имеющего исторические корни проживания на территории Крыма, народа, составляющего заметный процент в населении современной Крымской Республики (порядка 12%), народа, подвергнутого в свое время вместе с некоторыми другими народами сталинским репрессиям. Для сохранения и развития исторических, культурных, этнических, языковых, религиозных традиций вполне достаточным и наиболее эффективным решением представляется предоставление крымским татарам широкой национально-культурной автономии, которая вкупе с корпоративной автономией – гарантированным представительством народа в органах публичной власти - и решением имущественных вопросов (легализация захваченных в свое время земельных участков и возведенных на них строений) в состоянии обеспечить социальное спокойствие в регионе. Однако, есть и настораживающие моменты, связанные, в частности, с идеей воссоздания в Крыму национально-*территориальной* автономии крымско-татарского народа (29 марта 2014 г. Курултай крымско-татарского народа обратился к международным организациям, к парламентам и правительствам иностранных государств с призывом поддержать право крымско-татарского народа на самоопределение в форме именно национально-территориальной автономии[1]). Проблема заключается в том, что в Российской Федерации нет добротной законодательной базы для создания национально-территориальных образований (да и действующий Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» не предполагает возможности образования нового субъекта РФ на части территории уже существующих субъектов и не содержит соответствующего алгоритма). Видимо, такую базу необходимо создавать. Возможными вариантами видятся следующие:

1) Прописать специальный раздел (наряду с разделами о столичном округе, закрытых административно-территориальных образованиях, основах образования главой государства федеральных округов, специальных административно-территориальных единицах в бывших сложносоставных субъектах РФ и др.) в предлагаемом к разработке и принятию федеральном законе «Об административно-территориальных единицах с особым статусом»;

2) Принять специальный федеральный закон «О национально-территориальной автономии в Российской Федерации»;

3) Принять федеральный закон «Об автономии в Российской Федерации», в который включить нормы действующего закона о национально-культурной автономии[2] и разработанные нормы о национально-территориальной автономии.

Любой из вариантов требует а) достаточной оперативности, б) очень взвешенного подхода (исходя из ранимости и деликатности сферы правового регулирования с учетом конкретного исторического фона).

---

[1]URL: www.itar-tass.com/politika/1088926 (дата обращения 31.03.2014); URL: www.regions.ru/news/2504823 (дата обращения 31.03.2014).

[2] Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ, 1996, № 25, ст.2965.

Ю.С. Озерова
аспирантка
(ГУУ, г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ОДНА ИЗ ФОРМ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

В последние годы в России и за рубежом стало активно развиваться государственно-частное партнерство. Государственно-частное партнерство (ГЧП) – один из видов сотрудничества государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях.

В разных странах трактовка понятия ГЧП различна. Так, в США ГЧП трактуется как "закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней определенным образом участвовать в государственной собственности в большей степени по сравнению с существующей практикой. Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступает реконструкция, строительство объекта государственной собственности и (или) его эксплуатация, управление и т.д.".1В Великобритании, например, ГЧП понимается как "ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного, высококачественного коммунального обслуживания и повышению конкурентоспособности страны"2. В Ирландии ГЧП определяется как сотрудничество государственного и частного секторов в целях реализации конкретного проекта или оказания услуг социального характера населению, обязанность предоставления которых возлагается на государственный сектор.3

Наиболее распространенной формой государственно-частного партнерства за рубежом являются концессии. Концессия позволяет вовлекать частный сектор в финансирование проектов и оказание услуг, которые обычно оказываются государством. За рубежом концессии опережают другие формы партнерства по объему привлеченных частных инвестиций.4

В России существуют два вида такого партнерства: институциональное и контрактное. Под институциональным ГЧП понимаются все виды совместных предприятий между государственными и частными участниками, а также продажа долей государственных компаний частным для привлечения финансирования и качественного управления проектами5. Контрактное ГЧП основывается на концессии – передачи по договору объектов государственной собственности во временное владение и пользование в целях улучшения и эффективной эксплуатации. В таком случае концессионер (физическое лицо, получившее концессию) может не только использовать готовый объект, но и построить новый за счет собственных средств или на условиях софинансирования с последующей передачей объектов государству с предоставлением прав владения, пользования для последующей эксплуатации.

Новая программа развития ГЧП на 2015-2020 годы предусматривает определение приоритетных секторов применения ГЧП, введение прямой

© Ю.С. Озерова, 2014

[1]Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. — 2004. P.10.

[2] Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии. — М.: Издательский дом БИНФА, 2010.

[3] Коновалова М.Е. Проблемы современной экономики. //Вопросы управления N 2 (34), 2010.

[4] Государственно-частное партнерство Теория и практика Учебное пособие Коллектив авторов: В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев. — М.: Издательский дом БИНФА, 2011.

[5] Варнавский В.Г. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства//Вопросы управления, N 4 (36), 2010.

ответственности органов исполнительной власти за реализацию проектов, разработка регионально-отраслевой карты проектов ГЧП. Также в рамках новой программы планируется открытие портала о ГЧП.1

Концессионные обязательства представляют собой денежный лимит на реализацию проектов ГЧП, определяемый исполнительными органами власти. Строительство социальной инфраструктуры, объектов жилищно-коммунального хозяйства, образования и здравоохранения на основе взаимовыгодного сотрудничества между государством и частными предпринимателями может не только ускорить темпы развития экономики, но и увеличить объемы привлекаемых инвестиций.

Однако для успешной реализации государственно-частного партнерства необходимо дополнить законодательную базу более четкими "правилами игры". Предлагается определить механизмы реализации институционального ГЧП, урегулировать участие субъектов квазигосударственного сектора в таких проектах, упростить порядок согласования проектов ГЧП.

Наиболее перспективными отраслями для применения ГЧП являются здравоохранение, ЖКХ в части водных ресурсов и переработки ТБО, развитие городской инфраструктуры, пенитенциарная система, транспортная связь и энергетика.

Новой формой ГЧП является контракт жизненного цикла. Это соглашение, по которому частный партнер не только создает объект за счет собственных и привлеченных средств, но и поддерживает его в течении всего "жизненного цикла". Публичный партнер (представитель государства), в свою очередь, выплачивает частному партнеру плату за доступность объекта.

В большинстве субъектов РФ приняты специальные законы о ГЧП, однако в Москве отсутствует свой закон о государственно-частном партнёрстве, в отличие от большинства субъектов Российской Федерации. В этой связи возникает проблема – отсутствие понятной инвестору системы, регламента основных отношений "государство-бизнес".2 Иностранным инвесторам необходимо видеть выгодность и прозрачность отношений, а для этого недостаточно локальных инструкций, необходим отдельный закон. В противном случае через несколько лет Москва может остаться единственным субъектом, в котором такой закон не принят.

[1] Ольга Ким «Акимы за ГЧП отвечают» //«Курсив», 08.07.2014.
[2] www.pppinrussia.ru – официальный портал, 01.09.2014.

О.В. Панина
канд. экон. наук, доцент
(Финансовый университет, г. Москва)

М.К. Кривцова
председатель Научного Студенческого Общества факультета «Государственное и муниципальное управление»
(Финансовый университет, г. Москва)

М.А. Подзорова
зам. председателя Научного Студенческого Общества факультета «Государственное и муниципальное управление»
(Финансовый университет, г. Москва)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА, РЕГУЛИРУЮЩАЯ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с подпунктом «к» пункта 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы принятия лесного законодательства отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Данное положение о совместном ведении предполагает принятие нормативно-правовых актов в указанной сфере, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации. При этом в соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могу противоречить федеральным законам, принимаемым по вопросам совместного ведения.

Лесное законодательство Российской Федерации состоит из Лесного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, лесные отношения могут также регулироваться Указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, принимаемыми в соответствии или во исполнение Лесного кодекса Российской Федерации.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим лесные отношения и вопросы организации государственного управления лесным хозяйством Российской Федерации, является Лесной кодекс Российской Федерации.[1]

Его принятие привело к наиболее значимым изменениям в систему государственного управления лесным хозяйством за всю историю России. Изменения, предусмотренные Лесным кодексом РоссийскойФедеации затронули следующие вопросы:

- распределения полномочий в сфере лесного хозяйства между уровнями публичной власти;
- организации финансирования деятельности по управления лесным хозяйством;
- прав собственности на леса;
- деления лесов по целевому назначению;
- правил получения прав пользования лесами.

Следует отметить, что длительное время нормативные правовые акты о лесах былинаправлены на интенсивное использование и эксплуатацию лесных ресурсов, при этом не уделялосьдостаточное внимание основному принципу управления

© О.В. Панина, М.К. Кривцова, М.А. Подзорова, 2014

[1] Писаренко А.И. Лесное хозяйство России: от пользования к управлению. Юриспруденция, М. – 2012.

лесным хозяйством - приоритету охраны природных объектов перед их использованием.

В частности, в соответствии состатьей 2 Лесного кодекса Российской Федерации закреплены основные цели и задачи лесного законодательства, акцент при этом сделан на использовании лесов, повышении их ресурсного потенциала и удовлетворении потребностей населения и предпринимателей Российской Федерации в лесных ресурсах.

Статьями 81 – 84 Лесного кодекса Российской Федерации установлено разделение полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

При этом полномочия по управлению лесами Российской Федерации переданы Лесным кодексом Российской Федерации на уровень субъектов Российской Федерации.

Полномочия в сфере нормативно-правового регулирования распределены между уровнями власти не равномерно, в частности, большая часть нормативных правовых актов, регулирующих вопросы управления лесным хозяйством, принимается на федеральном уровне.

Таблица 1. Нормативные правовые акты в сфере управления лесным хозяйством федерального уровня[1]

№ п/п	Содержание нормативного правового акта
1.	установлениевозрастов рубок и порядка исчисления расчетной лесосеки
2.	установлениеперечня видов (пород) деревьев, кустарников, заготовка древесины которых не допускается
3.	утверждениеформы лесной декларации, порядка ее заполнения и подачи
4.	установлениеправил заготовки древесины
5.	установлениеправил заготовки живицы
6.	установлениеправил заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений
7.	установлениеправил заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов
8.	установлениеправил использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных и лекарственных растени
9.	установлениеправил использования лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев);
10.	установлениеправил использования лесов для осуществления научно-исследовательской деятельности и образовательной деятельности;
11.	установлениеправил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности;
12.	установлениепорядка использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых;
13.	становлениепорядка использования лесных участков для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов;
14.	установлениеправил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов;
15.	становлениеформы отчета об использовании лесов и порядка

[1] Оленина Т.Ю. Правовые аспекты лесного планирования как административно-правовой формы государственного регулирования лесных правоотношений // Административное право и процесс, 2013, № 7

	представления этого отчета;
16.	установлениепорядка определения кадастровой стоимости лесных участков;
17.	установлениеправил пожарной безопасности в лесах и требований к мерам пожарной безопасности в лесах в зависимости от целевого назначения земель и целевого назначения лесов
18.	установление нормативов противопожарного обустройства лесов;
19.	определение средств предупреждения и тушения лесных пожаров, установление нормативов обеспеченности данными средствами лиц, использующих леса, норм наличия средств предупреждения и тушения лесных пожаров при использовании лесов;
20.	установление порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, состава и форм представления данных о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах
21.	установление порядка разработки и утверждения плана тушения лесного пожара и его формы, порядка разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации;
22.	становление правил тушения лесных пожаров;
23.	установлениепорядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах;
24.	становление классификации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, порядка введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций;
25.	становлениеклассификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды;
26.	установлениеправил санитарной безопасности в лесах;
27.	установлениепорядка организации авиационных работ по охране и защите лесов и выполнения этих работ; установление особенностей охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов;
28.	установлениеформы отчета об охране и защите лесов и порядка его представления;

В частности, на органы государственной власти Лесным кодексом Российской Федерации возложены полномочий по принятию не менее 49 нормативных правовых актов, определяющих регулирование управления лесным хозяйством Российской Федерации (примеры наиболее значимых нормативных правовых актов приведены в таблице 1).

Таким образом, нормативная правовая база в сфере управления лесным хозяйством Российской Федерации включает в себя уровни, перечисленные на рисунке 1.

При этом наиболее значимые нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации управления лесным хозяйством принимаются на федеральном уровне (в основном Правительством Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Федеральным агентством лесного хозяйства).

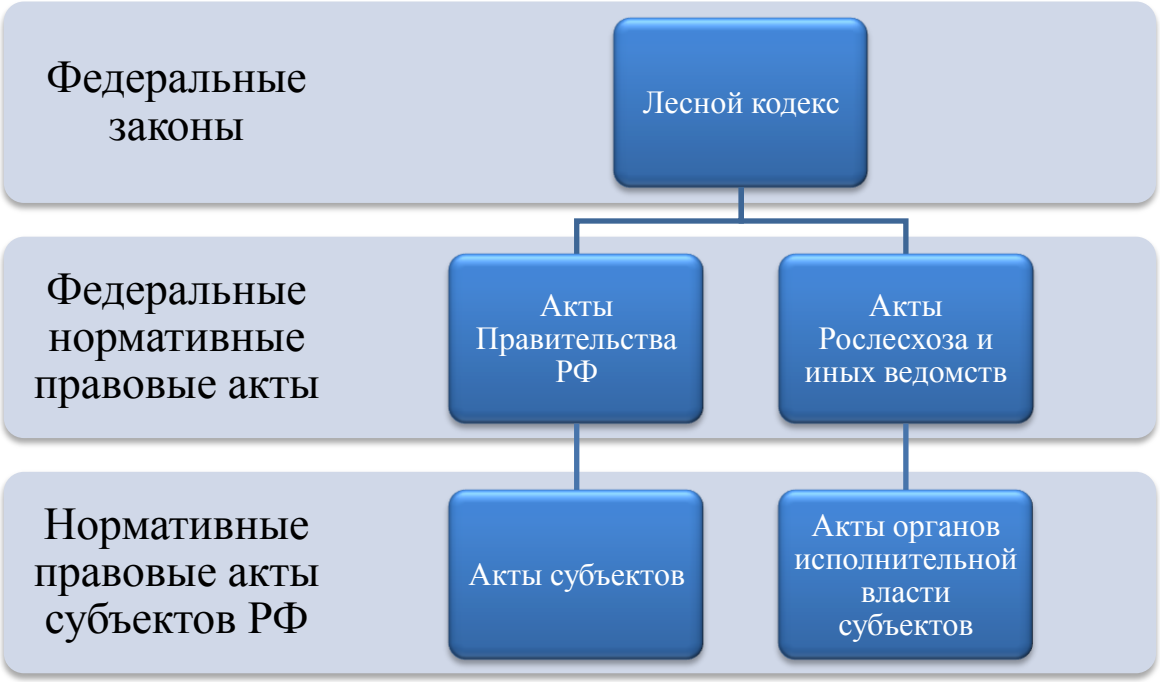

Рис. 1. Структура нормативной правовой базы, регулирующей вопросы организации управления лесным хозяйством[1]

Однако ряд исследователей выступают с существенной критикой данного нормативного правового акта, в первую очередь в отношении недостаточно проработанного понятийного аппарата, используемого в Лесном кодексе.

В частности, это касается как ключевого понятия для данной сферы общественных отношений, «леса», так и иных понятий и терминов, используемых при организации государственного управления лесным хозяйством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 5 Лесного кодекса использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе.[2]

Данное определение четко не раскрывает содержание определяемого ключевого объекта государственного управления в сфере лесных отношений.

Следует отметить, что Лесной кодекс 1997 г. также не содержал четкого определения понятия леса. При этом, лишь в преамбуле документа было указано, что лес представляет собой совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение.

В одном из проектов Лесного кодекса имелось определение леса как природного объекта, формирующего целостную совокупность лесной растительности, земли, почвы, других компонентов, взаимосвязанных между собой и внешней средой, составляющих так называемую лесную экосистему.

В ином проекте федерального закона понятие леса привязывалось к размеру гектаров земли, на которой с определенной плотность растет лесная растительность.

Кроме того, некоторыми учеными разрабатывалось понятие леса как основного типа растительности, господствующий ярус которого образован деревьями одного или нескольких видов с сомкнутыми кронами.

---

[1] Составлен авторами самостоятельно

[2] Лесной кодекс РФ по сост. на 25.04.14.-М.:Проспект, 2014.

Также недостатки в понятийном аппарате Лесного кодекса связаны с понятиями лесничества и лесопарка.[1]

В частности в соответствии с частью 1 статьи 23 Лесного кодекса Российской Федерации основными территориальными единицами управления в области управления лесным хозяйством являются лесничества и лесопарки.

В то же время Лесной кодекс Российской Федерации не содержит определения понятий лесничества и лесопарка, что создает проблему толкования норм лесного законодательства.

Кроме того, Лесным кодексом не дается четкого определения понятия охрана леса. При этом существует фактическое дублирование используемых понятий охрана леса и государственный лесной контроль, надзор (лесная охрана).

Литература

1. Лесной кодекс РФ по сост. на 25.04.14.-М.:Проспект, 2014.
2. Клейнхоф И.А. Реформирование системы управления лесами и лесным хозяйством через призму кризисных ситуаций // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2011. № 5. С. 58-65.
3. Оленина Т.Ю. Правовые аспекты лесного планирования как административно-правовой формы государственного регулирования лесных правоотношений // Административное право и процесс, 2013, № 7
4. Писаренко А.И. Лесное хозяйство России: от пользования к управлению. Юриспруденция, М. – 2012.

В.Б. Плавинский
аспирант
(ГУУ г.Москва)

ПРИДНЕСТРОВСКИЙ ВОПРОС НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

В границах бывшего СССР продолжают концентрироваться очаги национально-этнических противоречий, а также зашедших в тупик территориальных конфликтов. В связи с этим тема общественных и политических процессов на постсоветском пространстве, перспективы их развития и разрешения привлекают внимание учёных и политиков (феномены непризнанных юридически государств, хотя реально существующих и обладающих всеми признаками государственности – Приднестровской Молдавской Республики, Республики Абхазия, Республики Южная Осетия, Нагорного Карабаха). Чрезвычайно актуализировали этот вопрос события на Украине, в частности война на Юго-Востоке.

Приднестровский конфликт, хотя и стал забываться на фоне последних событий, не утратил однако своего значения в силу уникальности и геополитической значимости вовлечённой в конфликт территории. Приднестровье расположено между Молдовой (и за ней Румынией) и Украиной, имеющих натовские амбиции и потому представляющий для России особый интерес. Кроме того, этот регион географически расположен ближе других бывшего СССР к «западному» миру. Приднестровье выступает как некий мост между романской и славянской цивилизациями, что обусловливает его особую геополитическую роль. Через

[1] Клейнхоф И.А. Реформирование системы управления лесами и лесным хозяйством через призму кризисных ситуаций // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2011. № 5. С. 58-65.

© В.Б. Плавинский, 2014

территорию Приднестровья проходят важные транзитные коридоры: два газовых, два автомобильных, один железнодорожный, и др.[1]

В тезисах основное внимание уделяется российско-приднестровскому аспекту, однако следует помнить, что по сути это вопрос о чрезвычайно запутанных отношениях целого комплекса стран, так или иначе вовлечённых в противостояние: России, Молдовы, Приднестровья, Румынии, Украины, ЕС и в более завуалированной форме США.

Молдова – Приднестровье

В начале 2000х годов между двумя странами наметились важные позитивные сдвиги в урегулировании их отношений. Были фактически согласованы планы по разным моделям федерализации. В частности в 2003 г. был одобрен меморандум Козака, который был бы реальным выходом из затянувшейся конфликтной ситуации и послужил бы основой для формирования федеративного государства. Однако, как известно, Молдова в 2005 г. отказалась от этого плана, приняв в одностороннем порядке закон об автономизации Приднестровья, который в свою очередь был отвергнут приднестровской стороной. Причём этот отказ противоречил сложившемуся формату переговорного процесса «5+2». Молдова в одностороннем порядке, вопреки наметившейся положительной динамике отношений, усилила односторонние меры в виде различных ограничений и экономических блокад.

Политика Молдовы по отношению к Приднестровью со всей очевидностью показывает, что с начала 90-х годов в поиске ею решения вопроса, в действительности лежит стремление к ещё большему «замораживанию» конфликта.

Молдова – Румыния

По убеждению президента ПМР Е.В. Шевчука, руководство республики Молдова неуклонно на протяжении длительного времени видело основное направление своего развития как интеграцию с Румынией. Об этом говорят многочисленные факты. Ещё в начале своей независимости молдавская элита всячески культивировала идею о румынизации, отказ от молдавского языка в пользу румынского как государственного и построения на этой основе своей новой государственности и идентичности.

Румыния, со своей стороны , как показывают факты, всячески поддерживала и продолжает поддерживать подобного рода устремления. Так, она предоставляет молдавской молодёжи возможность бесплатно получать образование в лучших вузах страны, ведёт масштабную деятельность по осуществлению различных проектов в области молодёжной политики.

Частично такая политика достигает цели – немалое количество молдавской молодёжи отдаёт предпочтение так называемым европейским ценностям и связывает своё будущее с Румынией, которая является членом ЕС.

Более того, как известно, Румыния на официальном уровне выразила готовность предоставить румынское гражданство жителям Молдовы, что не может не затрагивать интересы приднестровцев, абсолютное большинство которых выступает за свой суверенитет. Очевидно, что при унитарном статусе Молдовы этот процесс был бы значительно облегчен, либо вылился бы вновь в жёсткое противостояние двух сторон. То есть у приднестровских политиков есть все основания полагать, что молдавское руководство, несмотря на всяческие заверения о своем стремлении быть независимым государством, в действительности преследует другие цели.

Россия – Приднестровье

Процессы, происходящие в приднестровском регионе, во многом зависят от того, как складываются его отношения с Россией, какова ее реакция на события в

[1]См.:Приднестровская Молдавская Республика - государство в центре Европы.// Сборник .статей и выступлений, 2007-2013. М.: 2014, с.79

ПМР и вокруг нее. С этой точки зрения весьма характерным является обсуждение Молдово-Приднестровского вопроса в Государственной Думе РФ.. Например, в постановлениях Госдумы 1995 и 1996 годов Приднестровье называлось зоной особых стратегических интересов России. В 1997 году в рекомендациях Государственной Думы Правительству и Президенту также содержалось такое признание и констатировалась международная правосубъектность Приднестровской Молдавской Республики с предложением заключить международный договор между Российской Федерацией и Приднестровской Молдавской Республикой, что по сути являлось бы выражением юридического признания правосубъектности. То есть, на протяжении этого периода рекомендовалось рассматривать Приднестровье как зону особых стратегических интересов России и выстраивать с ним отношения с учётом волеизъявления граждан Приднестровья.

21 марта 2008 года марта по проблеме непризнанных республик, Государственная Дума приняла Заявление, в котором вновь отметила, что после одностороннего провозглашения независимости Косово для России возникла необходимость корректировать свою политику в отношении Абхазии, Южной Осетии и Приднестровья исходя из волеизъявления проживающего там населения. Также, в Заявлении отмечалось, что Абхазия, Южная Осетия и Приднестровье, построившие за годы своей фактической независимости демократические государства со всеми атрибутами власти, имеют гораздо больше оснований претендовать на международное признание, чем Косово.[1]

Однако, неожиданно, в резолютивную часть данного заявления было включено предложение Президенту и Правительству РФ рассмотреть вопрос о целесообразности признания независимости только Абхазии и Южной Осетии. О Приднестровье даже не было упоминания. Не было речи не только о признании, но и о каком-либо новом формате взаимоотношений или «отложенном статусе» Приднестровья.

Анализ некоторых документов Госдумы по данной проблематике за последние годы показывает обозначившуюся противоречивость позиции по Приднестровью. Российские официальные лица обосновывали новый подход тем, что переговорный потенциал между Приднестровьем и Молдовой не исчерпан, что позволяет оптимистично рассчитывать на скорое урегулирование молдово-приднестровского конфликта. В качестве обоснования такой позиции приводилось заявление Президента Республики Молдова Воронина о его готовности отказаться от вступления Молдовы в НАТО, об укреплении всестороннего сотрудничества с Российской Федерацией, о возможном выходе из ГУАМ и о возобновлении переговорного процесса с Приднестровьем о построении общего государства. То есть, Приднестровье было фактически отодвинуто в сторону при рассмотрении возможных вариантов решений по Абхазии и Южной Осетии.

Между тем, по мнению приднестровских учёных, ПМР имеет больше оснований для международного признания, чем Косово. Действительно, Приднестровье образовано на основе референдума, оно существует как самодостаточное государство, имеет свое законодательство, выборный парламент, независимые СМИ, политические партии и другие институты гражданского общества.

Сегодняшняя ситуация с Приднестровьм показывает, что речь идёт не об «отложенном статусе» а о затягивании решения вопроса, которое объективно ведёт к ослаблению влияния России в этом регионе. Если эта ситуация продолжится, то нынешняя модель существования Приднестровья, не подкреплённая экономическими и социальными возможностями развития, столкнётся с углублением и расширением кризиса.

[1] См. Заявление ГД РФ от 21 марта 2008 . Электронный ресурс: Официальный сайт ГД РФ

По мнению приднестровских политологов создаётся впечатление, что политическая целесообразность и геополитические интересы отодвинули на задний план правовые, исторические предпосылки образования приднестровской государственности, равно как и отодвинули факт волеизъявления граждан, проживающих в Приднестровье, как бы освобождая место для новых стратегических направлений сотрудничества Молдовы и России.

Однако столь пессимистический подход к данному вопросу не вполне оправдан. На встрече 25 октября 2014 года Д.О.Рогозина с президентом ПМР Е.В.Шевчуком был подтверждён приоритетный характер сотрудничества между двумя сторонами в социально-экономической, гуманитарной и научно-образовательной сферах. Подтверждена неизменность ключевой роли России как государства-гаранта и посредника в усилиях по достижению всеобъемлющего и жизнеспособного урегулирования ситуации на Днестре.

В целом следует сказать, что несмотря на симпатии и сочувствие, которые вызывает ряд непризнанных государств (а их число растёт), они становятся в определённом смысле всё более трудной проблемой для России. Очевидно, что они усложняют отношения России с непосредственными участниками противостояния, с другими государствами соприкасающихся регионов, и не в последнюю очередь с ведущими мировыми державами, суживая возможность для политических и дипломатических действий России на других важных направлениях. Перед руководством России скорее всего в этой связи стоят задачи способствовать тому, чтобы противоборствующие стороны шли на компромиссы – там, где это возможно, и не допустить новых вооружённых конфликтов там, где компромисс на данном этапе сложно достигнуть.

Н.К. Попадюк
докт. экон. наук, с.н.с., зам зав. кафедрой
«Государственное и муниципальное правление, профессор
(Финансовый Университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ИННОВАЦИИ[1]

В мире отмечается две противоположные тенденции: с одной стороны, сторонники глобализации декларируют начало схода государства с исторической арены, а с другой, - идет процесс упрочения власти не только на государственном уровне, но и на уровне региональных органов государственного управления, что послужило основанием для определения феномена появления такого качества у региональных органов государственного управления, как «квазигосударства»[2]. Формально за этим названием стоит освоение региональными государственными органами управления практически всего арсенала инструментов государственного макроэкономического регулирования (кроме денежно-валютной политики и налоговой в части, находящейся в компетенции государственной национальной власти).

Есть позиция, что ничего не поменялось. Однако утверждать, что все осталось по-прежнему, тоже нельзя. Более того, есть основания полагать, что возникает ситуация, когда для повышения результативности регулирования сфер управления,

[1] Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финуниверситета при Правительстве Российской Федерации 2014 года
[2] Гранберг А.Г. Основы региональной экономики

вверенных федеральным и региональным органам исполнительной власти, ими все больше осваивается корпоративные рычаги управления не только по отношению к предмету их ведения вовне, но и возникает потребность в использовании новых корпоративных инструментов и во внутренней организации управления внутри самих федеральных и региональных органов исполнительной власти. Особенностью государственных органов власти становится все большее вовлечение в арсенал инструментов управления корпоративных методов, накопленных в бизнесе.

Для повышения внутренней организации управления все больше используются управленческие технологии, найденные бизнесом и используемые в реальном секторе экономики. Так, приобретает характер устойчивого тренда в некотрых министерствах и ведомствах использование таких схем повышения внутренней организации, как аутсорсинг и инсорсинг.

Аутсорсинг (outsourcing) представляет собой управленческую технологию, когда выполнение тех или иных функций выгоднее делать на стороне, покупая реализацию этой функции как услугу у тех компаний или организаций, у кого их выполнение специализировано. Как известно, в России 1990-е годы характеризовались как целый период, когда вертикально интегрированные нефтегазовые компании, так называемые вертикально-интегрированные группы (ВИГ), поначалу стремились все, что было получено в результате аукционной приватизации, объединить в конгломератах, включая ремонтные работы по оборудованию, но потом, выходя на внешний рынок, убедились, что в мире непрофильные активы в составе компаний не значатся, и отечественные ВИГи стали передавать ряд функций по разработке месторождений, их обустройству сторонним организациям, сокращая тем самым свои издержки. Аутсорсинг стал очень востребованным именно в тот период. Такие управленческие технологии на протяжении конца 1990-х и начала 2000-х годов активно использовались в реальном секторе, где конкуренция заставляла изыскивать резервы сокращения издержек производства, но не на уровне федеральных органов государственного управления, функционирующих по смете государственных средств. Особенностью современного периода является то, что эти управленческие технологии становятся предметом совершенствования внутриведомственной организации государственного управления.

Если аутсорсинг – управленческая технология достаточно известная, то инсорсинг пока не широко распространен среди органов государственной власти. Инсорсинг (insourcing) представляет собой технологию, когда внутри структурных подразделений происходит углубление специализации не по функциям управления, как это имеет место при линейно-функциональной и дивизиональной структуре управления, а выделение из каждой линейно-функциональной структурной единицы обслуживающих функций и передачи их другим ведомственным подразделения, организовывая при необходимости специально создаваемые.

Среди отечественных органов государственной власти в части внедрения новаций во внутренней организации и управлении выделяется Федеральное казначейство, которое впервые среди них отладило во внутриведомственной организации организационно-управленческую технологию инсорсинга. Внутренние функциональные и управленческие процессы составляют процессы управления, администрирования, финансового обеспечения, кадрового обеспечения, режима секретности и безопасности, процессы совершенствования, внутреннего контроля (аудита), юридического сопровождения и др.

В Казначействе России, - что вполне может быть моделью для тиражирования во всех федеральных органах государственной власти, - инсорсинг организуется в двух формах:

- передача обеспечивающих управление функций и

- передача неуправленческих функций, но являющихся составной частью управленческих функций, реализуемых традиционно в установленном порядке деятельности.

Обе формы могут осуществляться как передачей внутри структурных подразделений федерального органа власти, так и по его территориальным органам, подведомственным ему. Такая дифференциация применима ко всем управленческим функциям, осуществляемым федеральным органом государственной власти: планирование, организация, координация, контроль и учет. Практически такое разграничение на основные управленческие функции с вычленением из них обеспечивающих функций и неуправленческих функций, но являющихся составной частью управленческих функций, есть модифицированное применительно к государственному управлению организационно-управленческой бизнес-технологии реинжениринг бизнес-процессов, где вместо бизнес-процессов структурируются на относительно самостоятельные блоки управленческие процессы.

Внутренний контроль и аудит, также перенятый из бизнеса и ранее не используемых в государственных учреждениях, хотя различные формы контроля в них существовали, позволяет на деле обеспечить транспарентность всех совершаемых в федеральных органах государственной власти операций. Сама постановка внутреннего контроля с необходимостью требует стандартизации на общих принципах и условиях всех основных управленческих процедур. Гармонизация стандартов позволит в конечном счете обеспечить транспарентность всей системы государственного управления, что будет способствовать и содержательному ускорению постановки и отладки системы электронного правительства. В настоящее время Федеральное Казначейство является передовым в стране среди федеральных органов исполнительной власти по использованию внутреннего контроля и аудита в России.

Использование международных стандартов ISO 9000 последних серий, позволяют корректно описать все процедуры перед введением контроля на основе визуализации блок-схем, которые описывают технологические регламенты. Контроль построен по принципу унификации объектов контроля. Часть из них заложена в информационно-телекоммуникационных системах как «макет», а часть надо выявлять на местах и прописывать процедуры, стандарты.

Если в корпоративном секторе бизнеса использование внутреннего контроля и аудита, как правило, ограничивается стадиями «проверили – написали рекомендации по исправлению допущенных недостатков и упущений», и исправлением занимаются другие подразделения корпорации, то, например, в Федеральном Казначействе внутренний контроль встроен вовсю систему внутренней организации и управления как компонент всей системы управления. В частности, ввели такую процедуру как обязательность обратной связи «feedback». Более того, эта функция была институционализирована: для этих целей был создан специальный внутриведомственный институт – Контрольный Совет. Это - орган, который должен подводить итоги регулярно проводимого внутреннего контроля и аудита не только как «фотографии» результатов, но и с тщательным анализом причин, обусловивших допущенные недостатки, с тем, чтобы их повтор впредь исключить. Контрольный Совет не только оценивает причины сбоев, дает оценки, но и инициирует обучение тем процедурам, которые в дальнейшем должны исключить их. Анализу при необходимости подлежат и первичные документы. Таким образом, контролем охвачены все стадии подготовки первичных документов, их обработки и подготовки проектов принятия решений по ним.

Члены Контрольного Совета представлены работниками всех подразделений Федерального Казначейства. На основе Контрольного Совета организован как

арбитраж, который позволяет работникам территориальных подразделений Федерального Казначейства России защищать свои позиции, которые внутренним контролем и аудитом оценены как неудовлетворительные. Следует подчеркнуть, что этот арбитраж как институт внутренней организации и управления в Федеральном Казначействе также является его организационно-управленческой инновацией.

Арбитраж бывает открытый и закрытый. В открытом режиме арбитража контролеры «пикируются» с профессиональными управляющими по отстаиванию правоты подверженных сомнению позиций. Происходит это в режиме аудивидеоконференций, где доводы и несогласия звучат «в прямом эфире». Профессиональные управляющие обосновывают несогласие с оценками аудиторов и экспертов и требуют пояснения по каждому замеченному нарушению. При этом каждая группа экспертов создается с участием территориальных подразделений Казначейства России и представителями информационно-телекоммуникационных систем, чтобы не было ссылок на неадекватность передачи тех или иных сообщений и документов. Поэтому первой частью слушаний является предварительная квалификация на нарушения, которая доводится до разработчиков соответствующих документов как основы в последующем принимаемых решений.

Одновременно может проходить и закрытая форма арбитража, когда по тому или иному находящемуся на контроле делу осуществляется не афишируемая проверка всей документации, подвергающейся сомнению. При этом, осуществляя арбитраж в режиме аудиовидеоконференций, трансляция происходит и для проверяющих как бы второго уровня, участие которых в аудивидеоконференции продекларировано, но они не видны спорящим сторонам. Право одновременно перепроверять документацию, находящуюся в информационной системе, позволяет осуществлять действительный арбитраж всех или выборочных проверочных процедур.

Таким образом, важно подчеркнуть, что введение Контрольного совета - как институционализация внутреннего контроля и аудита - представляет собой целый комплекс организационно-управленческих технологий, увязанных между собой вокруг главной технологии – контроль ситуации и недопущение сбоев. И таких организационных форм становится все больше.

Когда такие «кусты» технологий, ориентированных на одну ключевую, встречаются на макроуровне и нацелены на выпуск продукции или услуги высшего качества на внутренний рынок или на мировой рынок, то такой технологический комплекс называют макротехнологией. Создание Контрольного совета как целого «куста» взаимосвязанных и взаимоувязанных вокруг него организационно-управленческих технологий, упорядочивающих организацию работ по целому ведомству, включая территориальные органы, представляет собой организационно-управленческую мезотехнологию, если исходить из таксономически последовательных уровней управленческой иерархии – микроуровень как уровень основного звена, мезоуровень как уровень регионального управления, макроуровень как уровень национальной экономики, мегауровень как уровень охвата страны с основными реальными партнерами и сателлитами и метауровень как глобальный уровень субъекта управления планетарного масштаба.

Таким образом, федеральные органы исполнительной власти встраиваются в современный тренд новой управленческой парадигмы, который диктуется макротехнологической революцией.

С.Е. Прокофьев
докт. экон. наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г.Москва)

Л.Р. Добрина
студентка факультета ГиМУ
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г.Москва)

Е.С. Свиридова
студентка факультета ГиМУ
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г.Москва)

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Муниципальное образование как сложная социально-экономическая система должно обладать набором определенных качеств, таких как: нацеленность на положительные изменения и устойчивость к неблагоприятным внешним воздействиям. На сегодняшний день, управление социально-экономическим состоянием муниципального образования заключается в том, чтобы поддерживать выработанную систему жизнеобеспечения города, а также качество предоставления муниципальных услуг на достойном уровне, не допуская ухудшения достигнутых результатов. Перспективное управление – управление развитием, имеет своей целью изменение качества жизни населения в лучшую сторону. Таким образом, устойчивое социально-экономическое развитие муниципального образования основывается на последовательном решении перечисленных ниже, связанных между собой задач:

- Приобретение полных сведений, касающихся нынешней социально-экономической ситуации, которая сложилась на территории муниципального образования. Подобные сведения возможно получить при анализе социально-экономической ситуации, сложившейся в рамках муниципального образования и изучении внешних условий развития. Подобные сведения могут служить основой для разработки программы.
- Перед разработкой программы, в первую очередь, необходимо составить цели и направления общей стратегии дальнейшего развития.
- Стоит также разложить главную цель развития на систему отдельных, но связанных между собой целевых программ.
- В последнюю очередь следует создать особый механизм достижения поставленных целей, направленных на развитие.

При анализе текущего социально-экономического состояния муниципального образования, возникает возможность оценки имеющихся ресурсов и перспективных возможностей, а также изучения направлений развития. Также, изучая внешние условия развития, в которые входят: общая социально-экономическая ситуация в стране, состояние нормативно-правовой базы, система и подходы, использующиеся при управлении социально-экономическим развитием в государстве и определенном регионе, можно выделить главные проблемы, обычно возникающие в ходе разработки и реализации планов и программ развития муниципального образования.

© С.Е. Прокофьев, Л.Р. Добрина, Е.С. Свиридова, 2014

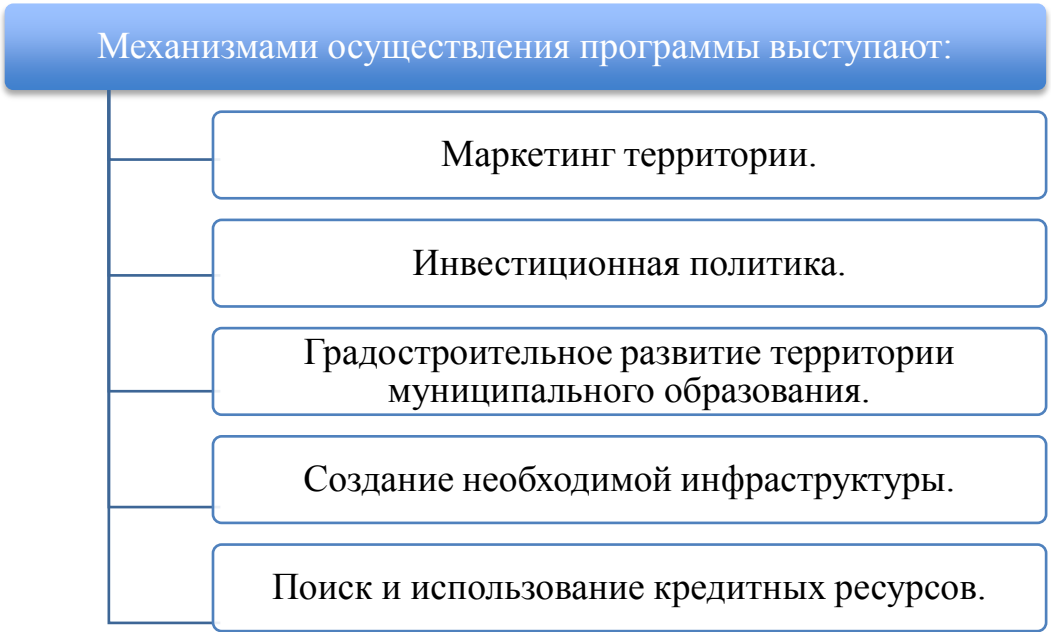

Рис. 1. *Механизмы осуществления программы*[1]

На данный момент управление социально-экономическим развитием России регулируется Федеральным законом России регулируется Федеральным законом от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», положения которого как правило используются в прогнозах, концепциях и программах комплексного социально-экономического развития на муниципальном уровне. Стоит также отметить, что одним из важнейших компонентов управления социально-экономическим развитием страны является обеспечение взаимосвязи и взаимообусловленности развития страны в целом, а также ее отдельно взятых регионов и муниципальных образований. Особую роль играет взаимосвязь задач регионального и муниципального развития, так как фактически любой хозяйственный комплекс, который служит объектом регионального планирования, располагается на территории какого-либо муниципального образования. Именно здесь происходит осуществление основных процессов социально-экономического развития. В связи с этим, региональная политика государства и региональное планирование становятся методологической основой при планировании социально-экономического развития муниципальных образований.

Как правило, региональное прогнозирование и планирование содержат в себе экологически обоснованное размещение производственных сил, т.к. это прямо затрагивает интересы муниципальных образований. Таким образом, не разрешив все противоречия между развитием производства и обеспечением экологической безопасности его территорий нельзя вести речь об устойчивом развитии.

Необходимо уточнить, что существующая система планирования потенциального социально-экономического развития территорий РФ в современных экономических условиях основывается на целевых программах, классифицируемых по статусам, назначениям, срокам, направленности и механизмам реализации.

По статусу целевые программы делятся на федеральные, межрегиональные и муниципальные.

По назначению выделяют: комплексные целевые, программы, которые обеспечивают социально-экономическое развитие страны, региона, муниципального

[1] Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления / Р. Т. Мухаев. – М. : ЮНИТИ, 2012. – 576 с.

образования, а также проблемные целевые программы.[1] Как правило, среди муниципальных программ преобладают проблемные.

По срокам реализации программы подразделяются на краткосрочные (1 год), среднесрочные (3 – 5 лет) и долгосрочные (10 – 15 лет) целевые программы.

По направленности решаемых проблем ученые выделяют социальные, экологические, экономические, научно-технические и др.

По механизму реализации различают заказные целевые программы, исполнитель которых должен быть определен заранее и конкурсные, в которых исполнители должны выбираться при помощи специализированной комиссии только после процедуры утверждения программы и объемов ее финансирования.

На территории муниципальных образований в пределах которых осуществляется реализация той или иной федеральной и региональной целевой программы, имеется возможность получить инвестиции из федерального и регионального бюджетов. Определенную часть таких средств можно направить на осуществление развития и реализации отдельных муниципальных социальных программ в том случае, если они представляют собой часть федеральных и региональных целевых программ.

На сегодняшний день прослеживается тесная взаимосвязь между целевыми программами и бюджетным процессом, которая выражается в использовании ведомственных целевых программ в бюджетном процессе. Это говорит о том, что разрабатывающаяся концепция включает в себя замену «сметного принципа планирования бюджетных расходов» на «программно-целевой».

К основным отличиям среди централизованных и ведомственных программ относят следующие факторы:

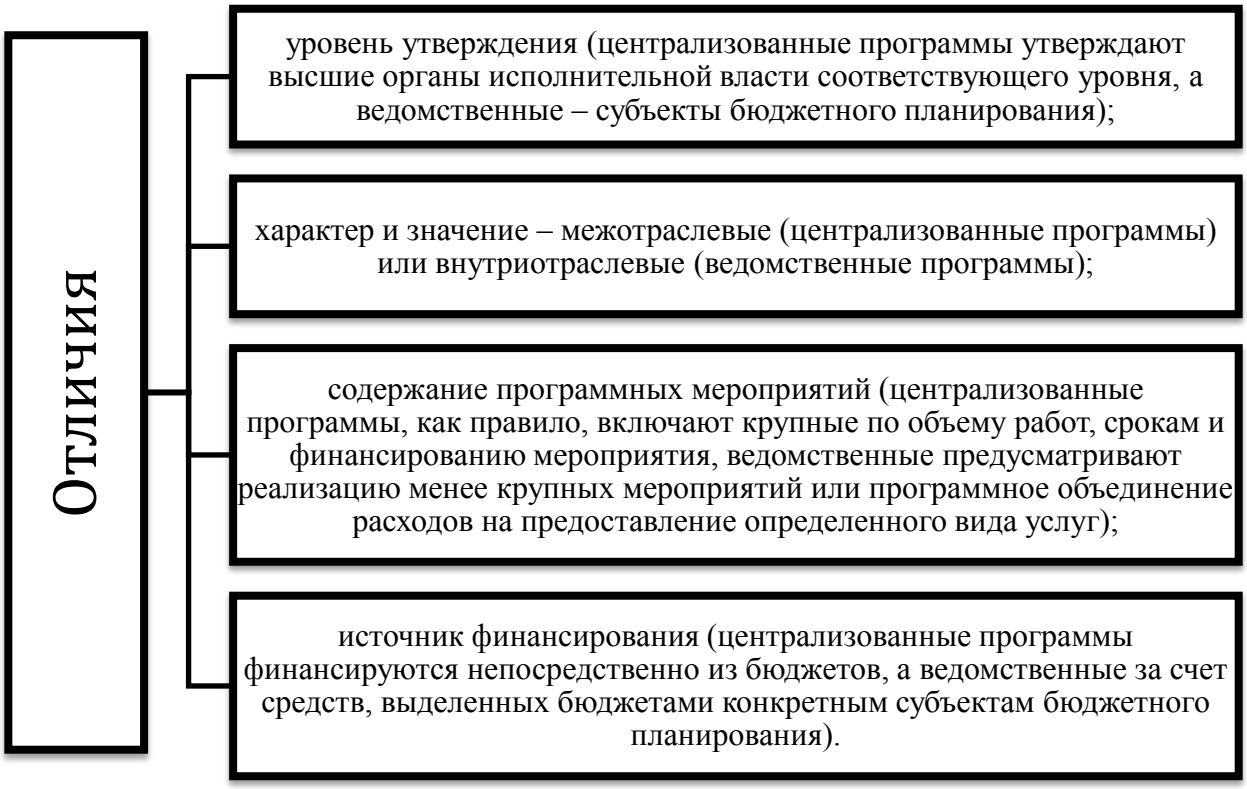

Рис. 2. *Отличия централизованных и ведомственных программ*[1]

[1] Сметанин А.В. Проблема целевых показателей в муниципальных программах развития.//В сборнике: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ И ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ Сборник научных статей. главный редактор В.Г. Прудский; Пермский государственный национальный исследовательский университет. Пермь, 2011. С. 197-200.

Таким образом, изучение централизованных целевых программ может способствовать развитию экономической политики, в то время как ведомственные программы выступают одним из основных инструментов бюджетного управления (анализа, отчета, планирования) для органов исполнительной власти соответствующего уровня.

Стоит обратить внимание на тот факт, что реализация концепции на местном уровне будет сопровождаться рядом особенностей, которые включают в себя всю специфичность определенных территорий. В связи с этим, создаются определенные предпосылки для создания:

- муниципальных целевых программ;
- повышения результативности расходов местных бюджетов;
- выхода определнных муниципальных мероприятий на региональный и федеральный уровень с целью их включения в соответствующие централизованные и ведомственные целевые программы и подпрограммы.

При разработке муниципальной целевой программы следует произвести анализ существующего социально-экономического муниципального образования, который будет в дальнейшем положен в основу принятия органами местного самоуправления верного управленческого решения. Оно в свою очередь принимается с помощью сопоставления фактических показателей, полученных за анализируемый период с плановыми и фактическими показателями за предыдущий период. Так, основный целью анализа является выявление причин и факторов, влияющих на отклонение фактических показателей анализируемого периода от плановых и фактических показателей предшествующих лет, а также определениеузких мест и диспропорций в развитии отдельных сфер муниципальной деятельности; выявление резервов роста.

С целью разработки планов анализ обычно проводится за предшествующие три года по направлениям, приведенным в табл. 1.

Таблица 1. *Направления анализа при разработки планов социально-экономического развития муниципального образования*[2]

Анализируемое направление	Показатели
Демографическая ситуация	Рождаемость, смертность, продолжительность жизни, состояние здоровья, миграция населения.
Социальная сфера	Состояние образования, здравоохранения, культуры, науки, занятости населения, уровень преступности
Уровень жизни населения	Среднедушевые доходы, уровень заработной платы, прожиточный минимум, потребительская корзина
Потребительский рынок	Объем услуг торговли, общественного питания, бытового обслуживания
Природные ресурсы территории	Наличие, возможности эффективного использования
Экологический	Экологический потенциал территории: состояние природных

[1] Зайнашева З.Г., Семкина О.С. Государственно-частное партнерство в сфере предоставления социально значимых услуг. Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 3. С. 029-037.

[2] Рагулина Ю.В., Федосова Р.Н. Особенности соотношения государственного, негосударственного и частного секторов в рамках корпоративной социальной ответственности. Вестник Академии. 2013. № 3. С. 78-83.

потенциал территории	и природно-техногенных систем; негативные воздействия: выбросы, сбросы, количество промышленных и бытовых отходов. Реализация природозащитных и природоохранных мероприятий.
Комплекс жилищно-коммунального хозяйства	Объем услуг ЖКХ, динами цен и тарифов на услуги ЖКХ. Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями.
Транспорт	Качество содержания и строительство автомобильных дорог общего пользования, тарифы и динамика цен на транспортные услуги
Финансы	Состояние бюджета, налоговый потенциал территории, финансовое положение основных градообразующих предприятий.
Производство продукции	Отраслевая структура, общие объемы, динамика
Инвестиции	Тенденции, условия для привлечения инвестиций.

Осуществление текущего и среднесрочного планирования и прогнозирования производится на очередной год с учетом разбивки на кварталы и прогнозированием на два года вперед. При планировании также происходит установление задач и показателей таких систем как: транспорт, ЖКХ, связь, охрана общественного порядка, здравоохранение, социальная поддержка определенных слоев населения. Муниципальные целевые программы по решению отдельных задач развития являются составляющими плана, и увязываются с объемами бюджетных ассигнований

К общим подходам при планировании социально-экономического развития муниципального образования относят: прогнозирование и планирование как текущее, так и стратегическое. Согласно Бюджетному кодексу РФ от 2004г., разработка перспективных финансовых планов развития муниципального образования на последующий трехлетний период, опираются на прогнозы социально-экономического развития территории на тот же период. Подобные прогнозы необходимо подвергать корректировке при сдвиге планового периода на год вперед.

Для большого количества муниципальных образований, как правило с многоотраслевым характером экономики в основу прогноза входят планы развития градообразующих предприятий. Как правило, они и устанавливают налоговый контингент местного бюджета, а также уровень занятости населения, долю предприятий, принимающих участие в комплексном социально-экономическом развитии территории.

Формирование приоритетов является одной из функций политической системы, которая направлена на выявление мнений населения относительно общественного благосостояния. В связи с этим, особую роль в изучении предпочтений общества играют социологические опросы, направленные на выявление общественного мнения. Из этого следует, что создание конкурентной российской экономики должно производиться с учетом мнения населения и его выявленных предпочтений.

Согласно статистическим данным, первое десятилетие реформ население преимущественно оценивает негативно и идентифицирует этот период как время несбывшихся надежд и череда плохо скоординированных, слабо продуманных радикальных мер, касающихся основных сфер жизни. Подобные меры в конечном счете приводят к снижению уровня развития страны и, как следствие, к

уменьшению доходов населения. Последующий период проведения реформ проявляется, согласно мнению населения, как значимый поворот практической политики по направлению к народу, период наведения в стране конституционного порядка, выведение страны из критической фазы кризиса по направлению к устойчивому и стабильному развитию. Именно таким путем государству удалось вернуть страну на выбранный путь развития, поднять уровень социальной защиты населения, уменьшить долю беднейших слоев населения, произвести переоснащение и укрепление армии, повысить авторитет страны на международной арене.

Таким образом, в заключении хотелось бы уточнить, что в современной практике планирования развития муниципальных образований основополагающую роль играет формирование стратегии социально-экономического развития, на основе которой происходит формирование комплексной системы мер по улучшению качества жизни населения, обеспечению благоприятного инвестиционного климата на территории муниципального образования, а также по повышению эффективности экономической деятельности в нем.

Литература

1. Зайнашева З.Г., Семкина О.С. Государственно-частное партнерство в сфере предоставления социально значимых услуг. Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 3. С. 029-037.
2. Рагулина Ю.В., Федосова Р.Н. Особенности соотношения государственного, негосударственного и частного секторов в рамках корпоративной социальной ответственности. Вестник Академии. 2013. № 3. С. 78-83.
3. Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления / Р. Т. Мухаев. – М. : ЮНИТИ, 2012. – 576 с.
4. Сметанин А.В. Проблема целевых показателей в муниципальных программах развития.//В сборнике: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ И ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ Сборник научных статей. главный редактор В.Г. Прудский; Пермский государственный национальный исследовательский университет. Пермь, 2011. С. 197-200.

М.В. Пупышев
студент
(РАНХиГС, Липецкий филиал)

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСПОРТНЫМ КОМПЛЕКСОМ ГОРОДА ЛИПЕЦКА

Транспортные системы городов являются их важнейшей инфраструктурой и представляют собой совокупность линейных, узловых и сопутствующих им объектов социального и технического назначения, обеспечивающих надежное функционирование пассажирского и грузового транспорта, пешеходные передвижения жителей. Их основное назначение заключается в удовлетворении спроса населения и потребностей производства в транспортных услугах.

Городское население России составляет 73% от общего числа ее жителей. Вопросы состояния и развития городского общественного транспорта, а в более широком аспекте – городской мобильности граждан актуальны для миллионов

© М.В. Пупышев, 2014

людей. Как для тех, кто ежедневно пользуется городским общественным транспортом, так и для тех, кто предпочитает передвигаться по городу на личном автомобиле. Сложно переоценить значение общественного транспорта: от стратегии его развития зависят экономика городов, состояние окружающей среды, безопасность граждан, решение множества социальных вопросов, а в конечном счете – общее повышение качества жизни людей.

Нами проведено исследование деятельности департамента транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка по управлению транспортным комплексом. Оценивая состояние развития транспортного комплекса города Липецка, следует отметить, что транспортную подвижность населения Липецка обеспечивает маршрутная сеть, которая включает 88 маршрутов, из которых 55 маршрутов муниципальных и 33 маршрутов, обслуживаются перевозчиками немуниципальной формы собственности. Ежедневно на городских маршрутах работают более 700 транспортных средств. Транспортное обслуживание населения осуществляют 25 частных и один муниципальный перевозчик, подвижной состав которого представлен автобусами, троллейбусами и трамваями.

С целью получения полной картины удовлетворенности граждан организацией транспортного обслуживания в городе Липецке нами был проведен социологический опрос среди жителей города Липецка. Основной проблемой жители города, оценивая работу всех видов общественного транспорта, называют нерегулярность движения.

В целом, просматривается тенденция развития транспортного комплекса в городе Липецке. Однако, по-прежнему, остаётся ряд нерешенных проблем, в частности:

– нерегулярность движения всех видов общественного транспорта города Липецка;

– недостаточный уровень комфортности перевозок в общественном транспорте города, в том числе для лиц с ограниченными возможностями;

– необходимость сохранения и развития сети городского электротранспорта;

– снижение транспортной доступности в вечернее и ночное время;

– регулярное возникновение транспортных заторов из-за несоответствия ресурсов улично-дорожной сети и транспортных потоков;

– несоблюдение ПДД при соперничестве во время «борьбы за пассажира» между перевозчиками;

– предельный износ муниципального подвижного состава;

– отсутствие в немуниципальном транспорте механизма оплаты проезда льготных категорий граждан;

– снижение доли населения, пользующегося услугами общественного транспорта.

В создавшихся условиях необходим кардинальный, новый подход с применением передовых систем и технологий в сфере управления транспортным комплексом в муниципальном образовании.

Для решения вышеизложенных проблем нами предложены следующие рекомендации:

– создание логистического центра в структуре департамента транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка – единого центра управления всем общественным транспортом города, в сферу деятельности которого будет входить составление и контроль выполнения перевозчиками единого расписания движения общественного транспорта города, а также оптимизация маршрутов и расписания при изменении условий;

– обеспечение приоритетного движения подвижного состава общего пользования на улично-дорожной сети города Липецка;

– обеспечить маршрутную сеть города комфортабельным, низкопольным подвижным составом, имеющим систему кондиционирования воздуха. В процессе обновления парка перейти от автобусов, использующих двигатели внутреннего сгорания, а также троллейбусов, для которых необходима контактная сеть, к электробусам, от старых трамваем к трамваям нового поколения;

– обязать всех частных перевозчиков оборудовать подвижной состав платежными терминалами для оплаты проезда с помощью транспортных карт;

– на остановочных пунктах оборудовать все посадочные площадки остановочными павильонами, а также предусмотреть в персептивных планах установку теплых остановочных павильонов;

– в остановочных павильонах установить информационные табло, чтобы пассажир мог получать информацию о времени прибытии того или иного маршрута;

– обеспечить пассажиров бесплатным доступом в интернет по средствам WiFi в общественном транспорте. Для этого заключить договор бартера с операторами связи на условиях размещения рекламы операторов в общественном транспорте.

Реализация вышеуказанных мероприятия будет способствовать усовершенствованию деятельности департамента транспорта, дорог и благоустройства администрации города Липецка и в целом, благоприятно повлияют на развитее транспортного комплекса в городе Липецке.

Литература

1. Закон Липецкой области от 22.12.2004 г. №149-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения транспортом общего пользования в липецкой области.
2. Постановление главы администрации города Липецка от 27.03.2006 №6 «О правилах пользования трамваями, троллейбусами и автобусами в городе Липецке».
3. Постановление администрации города Липецка от 15.01.2013 №35 «О Порядке предоставления субсидий на возмещение части затрат, не покрытых доходами, связанных с перевозкой пассажиров на маршрутах, обеспечивающих социально значимые перевозки, на 2013 год».

О.А. Рябова
магистр
(Ульяновский государственный университет)

ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ МАЛОГО БИЗНЕСА В СЛОЖИВШИХСЯ СОЦИАЛЬНО - ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

С начала проведения рыночных реформ в России основным из государственных приоритетов провозглашалось обеспечение роста предпринимательской активности, защита частной собственности и конкуренции, формирование партнерских отношений субъектов малого бизнеса и государства. Однако состояние российского предпринимательства в настоящее время вряд ли свидетельствует о его развитии в соответствии с указанными приоритетами.

Вклад малого бизнеса в российскую экономику в настоящее время составляет 15 – 20% (налоги, занятость, объемы производства), в то время как в странах с

© О.А. Рябова, 2014

развитой рыночной экономикой этот показатель значительно выше - 50-70%, что говорит о наличии существенных возможностей дальнейшего развития данного сектора, а также о заметных ограничениях, препятствующих реализации такого сценария. При этом основными причинами, сдерживающими развитие предпринимательства в России, выступают факторы, которые могли бы быть успешно преодолены соответствующими государственными решениями: высокий уровень налоговых и страховых отчислений, привилегированное положение государственных компаний, высокие административные барьеры. Кроме того, нестабильность экономики и отсутствие устойчивых механизмов защиты частной собственности способствуют тому, что российские бизнес - структуры ориентированы не на реализацию долгосрочных проектов, способных обеспечить глубинную модернизацию национального хозяйства, а на максимизацию краткосрочных результатов.

Цель представленной работы заключается в оценке потенциала малого предпринимательства в Ульяновской области и анализ эффективности реализуемой в регионе поддержки бизнеса.

На сегодняшний день в Ульяновской области номинально сложилась достаточно разветвленная система государственной и общественной поддержки малого предпринимательства. С середины 2000–ых гг. стала формироваться институциональная инфраструктура поддержки и нормативно-правовая база, которые должны способствовать созданию более благоприятных условий для формирования и развития малых частных фирм. Однако результаты деятельности инфраструктуры государственно-общественной поддержки малого предпринимательства не только на уровне нашего региона, но и страны в целом, не всегда оставляют положительное впечатление. Невысокий коэффициент полезного действия может быть объясним рядом серьезных просчетов государственной политики в отношении малого бизнеса, которые, в свою очередь, обусловлены несоответствующими действительности представлениями о состоянии исследуемой системы. В частности, можно говорить об отсутствии обоснованных данных о степени готовности к предпринимательской деятельности российского общества в целом и отдельных его социально-демографических, профессиональных, образовательных групп.

Как правило, в проводимых в настоящее время исследованиях и оценках состояния малого бизнеса речь идет о параметрах и характеристиках предприятий, но, между тем, важной задачей является оценка потенциала предпринимательского сектора, которая, к сожалению, упускается органами государственной и муниципальной власти из виду.

На основании приведенной в работе динамики численности малых предприятий и анализа эволюции развития предпринимательского сектора в Ульяновской области, сформулируем возможные пути его дальнейшего развития.

Первый сценарный вариант - позитивный - возможен в том случае, если:

1. Экономические условия в регионе будут благоприятными;
2. Субъекты малого предпринимательства перестанут надеяться на поддержку государства, в первую очередь в виде безвозмездной финансовой поддержки;
3. Малый бизнес изменит отраслевую структуру, переориентировавшись со сферы торговли и оказания услуг на промышленную, инновационную, социальную сферы;
4. Малый бизнес изменит цели с краткосрочных, определяющихся быстрым извлечением прибыли, на более стратегические, перспективные, ориентированные на расширение деятельности;

5. Государство отпустит малый бизнес в «свободное плавание», а регулирование сектора будет осуществляться по типу «присутствия» и «содействия», то через создание благоприятного предпринимательского климата и применения инструментов государственно – частного партнерства.

Почему данный сценарий трудно реализуем:

1. В связи с нестабильностью законодательства гарантировать благоприятные внешние условия для ведения или создания бизнеса практически невозможно.

2. Зависимость малого бизнеса от дополнительных финансовых средств очевидна. Начинающий предприниматель, как правило, не имеет высокого стартового капитала, а потому рассчитывает на соответствующую поддержку государства. В начале 2000-ых гг. государство ставило перед собой одну цель – максимально увеличить численность малых предприятий., стимулируя их создание грантовой поддержкой. Результат был достигнут, но отрицательный эффект от него заметен и сейчас – несмотря на улучшение количественного показателя вновь создаваемых субъектов малого бизнеса, качественная характеристика предпринимательского сектора только пострадала.

3. Устоявшаяся отраслевая структура предпринимательства, в которой лидируют оптовая и розничная торговля, сфера оказания услуг, вполне оправдана с позиции предпринимателя. Выходя на рынок, предприниматель ставит перед собой цель максимизации прибыли и, желательно, в максимально короткий срок. Очевидно, что идеальная сфера для этого – торгово – посреднические отношения.

Если же изложенный выше сценарий действительно будет воплощен в жизнь, то можно смело говорить о зрелости и сформированности малого бизнеса, его самостоятельности и независимости.

Сценарий №2 – крайне пессимистичен. Для его реализации вместе должны сойтись сразу несколько факторов: неблагоприятная экономическая ситуация, вытеснение малого бизнеса крупными компаниями, нестабильность законодательной базы, низкая активность самого предпринимательского сектора. Если сценарий все же осуществиться, максимально возможная доля малого бизнеса в валовом продукте не поднимется выше 10 – 12%.

Сценарий №3 - наиболее реалистичный вариант развития малого бизнеса. Вероятнее всего, в жизни не произойдет ни взлета, ни колоссального обвала предпринимательского сектора, поскольку государство уже не пойдет на массовое финансирование частных фирм, а также не решится на законодательные инициативы, пагубно влияющие на малый бизнес. Субъекты бизнеса также не смогут влиять на общую экономическую картину, ввиду понимания слабости себя как класса. Это сценарий развития «приспособленческого» предпринимательства. Предпринимательства, которое никогда не станет «двигателем» экономики, но может стать альтернативой крупному и сетевому бизнесу там, где последним работать нецелесообразно или невыгодно.

Сегодня малый бизнес стоит на пороге нового периода своей эволюции. Пути движения могут быть различными, но для того, чтобы малое предпринимательство заняло достойное место в экономике региона, необходимо тесное взаимодействие предпринимательских структур и органов власти. Необходимо формирование сильного предпринимательского класса, готового отстаивать свои интересы, и, конечно, необходимо определенное содействие этому со стороны властных структур.

Литература

1. Чепуренко А.Ю. Малый бизнес в рыночной среде /А. Ю. Чепуренко.// – М.: Издательский дом Международного университета в Москве. - 2009. – 324 с.
2. Лапин А.Е., Рябова О.А. Региональная практика государственной поддержки малого бизнеса и оценка ее эффективности (на примере Ульяновской области) /А.Е, Лапин, О.А.Рябова // Экономика и предпринимательство. - 2014. - №1 ч.2 (42-2)
3. Федеральная служба государственной статистики. // Web: http://www.gks.ru/

В.С. Сазин
аспирант
(ГУУ, г. Москва)

ФОРМИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Миграция перестает быть характерным признаком этапов экономического подъема и острого дефицита рабочих сил и стала проявляться в самостоятельном и независимом от хозяйственного состояния процессе со своими логическими этапами созревания – об этом говорит перманентный процесс перемещений населения в развитых странах и усиление неэкономических факторов в миграционных процессах.

Представители правых партий придерживаются мнения, что для экономического роста страны во внешней миграции нет необходимости, при условии, что происходит производственный рост путем подъема производительности труда и высвобождение трудящихся заменой на автоматизацию. Однако миграционный процесс неизбежен при интернационализации и глобализации. Политические силы сходятся на той точке зрения, что внутренние ресурсы не позволяют преодолеть «демографическую яму», однако само это утверждение не имеет точных аргументированных подтверждений. Задача проводимой миграционной политики должна быть в снижении угроз национальной безопасности, связанных с миграцией и соблюдении общественных интересов. Присутствует иждивенческое настроение у приезжих жителей, при этом социальная характеристика психологического состояния мигрантов активирует его направленность на территориальную и социальную мобильность и высокий уровень мотивации по отношению к тяжелой работе, заработку денежных средств. Этими позитивными чертами работника прибывшего из другой страны обуславливается благоприятное сочетание трудовой производительности и незначительный эффект инфляции спроса, вызванный со стороны мигранта.

После распада Советского Союза Россия стала центром притяжения мигрантов со всего постсоветского пространства, и для новой России, которая не рассматривала проблему передвижения из одной республики в другую в границах Советского Союза как внешнюю миграцию. Государство применяло инструменты по управлению и регулированию миграционными процессами внутри государства (оргнаборы, общественные призывы, распределения) и ограничивая внешнюю миграцию, применяя въездные и выездные визы, особую систему разрешения на выезд. В настоящее время, оценки количества иностранных граждан на территории России различаются, по официальным данным в середине 2014 года на территории России находилось порядка 11 млн. иностранных граждан, что говорит о большом

© В.С. Сазин, 2014

значении и актуальности рассмотрения вопроса миграции и ее влияния на национальную безопасность России. Учитывая, что европейские страны уже достаточно давно столкнулись с данной проблемой необходимо рассмотреть зарубежный опыт по снижению угроз национальной безопасности связанных с миграцией. Более того, государство может регулировать и управлять миграционными процессами для воздействия на иные сферы общества, особенно применяя селективные программы по привлечению иностранных граждан на территорию России.

Трансформации социально-демографического состава мигрантов, которые происходят последние десятилетия, можно объяснить неоднозначным влиянием миграции на принимающее общество. Главным позитивным последствием экономического и социального плана является улучшение уровня образования у мигрирующих жителей. Стоит заметить, что высокий уровень иноэтнической миграции может привести к росту дестабилизирующего политического потенциала, и как следствие стать основной угрозой национальной безопасности.

Общественные интересы государства должны быть увязаны как с сохранением достигнутого уровня открытости общества и гражданской свободы, начиная с широкого ассортимента товаров массового потребления, с социально ориентированной экономикой, так и с ее опережающей модернизацией на основе новейших наукоемких производств и технологий нового поколения, экономикой, отражающей бесспорный приоритет личности и социальной защищенности граждан.[1] Приоритетное значение среди общественных интересов имеет обеспечение безопасности российского государства. Раньше под национальной безопасностью понимали защиту страны от нападения врагов, покушений на государственный строй. В XX в. стали учитывать демографические, техногенные и экологические факторы. В 90-е гг. большую роль стали играть новые параметры безопасности, которые связаны с экономическим и финансовым положением стран, трансграничной преступностью, научно-технической революцией, развитием информационных и коммуникационных систем, международным терроризмом, торговлей баланса сил и военно-политических отношений между центрами силы. Судя по всему, они сохранят свое значение в качестве каркаса системы международной безопасности, на который будут накладываться и влиять новые параметры.[2]

Можно выделить меры, которые смогли бы снизить негативные последствия притока мигрантов:

1. Развитие экономического и гражданского сектора, путем признания на уровне государства жизненной необходимости миграции для успешного процветания РФ в будущем.
2. Проведение политики инкорпорации как самого важного условия для жизни в России.
3. Стимулирование заинтересованности в повышении уровня образования и профессиональных навыков мигрирующего общества. Обучение иностранных жителей государственному языку и основным законам России за счет государства.
4. Заключение полномасштабных соглашений со странами ближнего зарубежья и странами, являющимися донорами о предоставляемом высоком уровне защиты мигрантов и их прав, в том числе путем создания профсоюзов.
5. Открытие центров помощи в адаптации мигрантов, а также центров подготовки к трудовой деятельности в стране их постоянного проживания с дальнейшим приемом через систему организационного набора.

---

[1] Осипов Г.В. Россия: национальная идея. Социальные интересы и приоритеты. М., 1997. С. 129.
[2] Василенко И.А. Геополитика. Учеб. Пособие, М.: Логос, 2003. С. 149.

Огромную роль в обменном процессе мигрирующих профессионалов различных областей имеют системы интеграционного объединения, такие как ЕС и НАФТА. Таким образом, количество мигрирующих канадских специалистов в Соединенные Штаты в рамках программы НАФТА увеличилось с 25 тыс. в 1994 году до 71 тыс. в 2002 году. Это указывает на возможность применения политики привлечения высококвалифицированных мигрантов, применяя методы усиления перемещения с участием крупнейших организаций, в частности, сектора нефтяной промышленности, что позволило бы решить актуальные проблемы с инфраструктурой для населения страны.

Миграция создает не только угрозы безопасности, но и новые средства ее обогащения и расширения. В научной литературе неоднократно отмечался положительный эффект от миграции для стран-доноров, обществ и государств: приток денежных переводов в депрессивные районы, уменьшение уровня аграрного перенаселения, образование межтерриториальных социальных и экономических связей, диффузия городской и сельской культуры, возрастание политически интегрирующей роли центров притяжения мигрантов в масштабах страны, улучшения ее положения в международной системе разделения труда, более полное подключение к мировым ресурсам и информационным потокам.[1] В отношении «плюсов» миграции иных этнических групп из дальнего и ближнего зарубежья мнения сильно расходятся. Но при нынешнем угрожающем положении с трудовыми ресурсами всякий приток трудоспособного населения является благом с точки зрения экономической безопасности России. Большинство иноэтнических мигрантов не следует пока принципу компактного расселения - они рассеиваются по городам, предпочитая крупные. Значит, по образу жизни, образцам социальной включенности, культурным предпочтениям они будут принадлежать к высокоурбанизированному сегменту российского населения.[2]

На сегодняшний день проблема с контролем над иностранными гражданами на территории России полностью не решена. Как выяснилось, незаконный процесс иммиграции сильно расшатывает материальное состояние цивилизованных стран и становится одним из важных источников ухудшений криминогенного и санитарно-эпидемиологического характера. Определить род занятий миллионов иммигрантов невозможно, потому что выработанная система приобретения патентов мигрантами не решает всех этих вопросов. Таким образом, процесс миграции как экономической формы должен быть проконтролирован с помощью экономических методов. Работодатели обязаны нести всеобъемлющую важность принятия решений за привлечение мигрантов по индивидуальным заявкам. Лицам, пригласившим мигрантов для работы необходимо обеспечить сотрудников рабочими местами, которые будут соответствовать трудовому законодательству и другим нормативам, за обеспеченность мигрантов заработной платой в соответствии с уровнем не менее специально принятого, за обеспеченность жилым помещением в соответствии с установленными санитарными и социальными нормами с условием реальной регистрации по существующему адресу. Несоблюдение этих требований несет жесткие наказания для приглашающей стороны. К примеру, если мигрант, приехавший по предложению-заявке какого-либо предприятия, при первой же контрольной инспекции оказывается «бездомным» или же трудится не в том предприятии, которое указано в предложении работодателя, то с принимающей стороны взимается штрафная санкция в размерах средне статической в регионе зарплаты за год в определенной отрасли. В таком же размере штраф накладывается

---

[1] Федукова А.М. Миграция в концепции национальной безопасности РФ// Вологдинские чтения. - 2006.- №58. С. 54-57.

[2] Зайончковская Ж. Рынок труда как регулятор миграционных процессов // Миграция и рынки труда в постсоветской России / Под ред. Витковской Г. — М.: Моек. Центр Карнеги, 1998. - С. 17.

на лица, руководящие предприятием. Ответственного за подписание заявки на мигранта также привлекают к выплате штрафа. Однако необходимо создать специально инспектирующее подразделение которое имело бы определенный набор контролирующих функций.

Находясь на нелегальном, полулегальном, финансово-бедственном положении, иммигранты становятся членами разных преступных группировок, не исключается их вхождение в террористические преступные группы. Нелегальные иммигранты, игнорирующие обязательную процедуру проверки своего здоровья, могут стать переносчиками различных болезней и распространителями эпидемий в стране пребывания. Неконтролируемый наплыв иммигрантов может порождать в обществе социальную напряженность, которая затем выльется в конфликты, побоища, драки и т.д.

Прирост мигрантов сопровождается формированием на территории принимающего государства анклавов национального типа. Это приводит к тому, что национально-этнический состав населения меняется. Главные проблемы связаны с межэтническими отношениями, именно они формируют этнические анклавы и превращают принимающие страны в полиэтничные и поликультурные государства. Выход из этой проблемы заключается в том, что необходимо вырабатывать новые политические подходы, учитывающие методы мультикультурализма.

Н.И. Самохин
канд. экон. наук, независимый журналист
(г. Москва)

УСКОРЕНИЕ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЮЖНЫХ РЕГИОНОВ СССР В "СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД ПРЕОДОЛЕНИЯ": СРАВНИТЕЛЬНАЯ СТАТИСТИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА

Сегодня, когда в действительности, по-настоящему и остро встали вопросы выживаемости России как многонационального народа и страны, сохранения территории нашей державы[1], преодоления катастрофической деградации "современного" государственного управления[2], уместно обратиться к опыту советского национально-государственного строительства, демографической политики СССР[3].

После ВОСР 1917-1918гг. и по завершению *Гражданской* (по определению *Б.В. Соколова, "неизвестной Отечественной"*) войны 1918-1922гг. народонаселение Советской России отнюдь не было *однородным традиционным*

---

[1] "Правда Москвы". 2014. 25.02.14. № 7. - Перефраз Н.Г. Зубрилина.

[2] "Слова и дела". 2014. 28.10.14. № 18. - Перефраз В. Доброва.

[3] "КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК" (далее - "КПСС в резолюциях..."). Издание 7. Часть I. М. 1954: *а)* Резолюция по национальному вопросу "Августовского" ("Летнего") 1913г. совещания ЦК РСДРП с партийными работниками. 23.09.-01.10.(06.10.-14.10).1913г.; *б)* Резолюция по национальному вопросу Седьмой (Апрельской) Всероссийской конференции РСДРП(б). 24.04.-29.04.(07.05.-12.05).1917г.; *в)* Решение Десятого съезда РКП(б) об очередных задачах партии в национальном вопросе. 08.03.-16.03.1921г.; *г)* Резолюция Двенадцатого съезда РКП(б) по национальному вопросу. 17.04.-25.04.1923г.; *д)* Резолюция Четвёртого совещания ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей - "Практические мероприятия по проведению в жизнь резолюции XII съезда партии по национальному вопросу".
"КПСС в резолюциях..." Издание 7. Часть III. М. 1954: *е)* Резолюция "О втором пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР (1933-1937гг.)" Семнадцатого съезда ВКП(б). 26.01.-10.02.1934г.; *ж)* Резолюция "Третий пятилетний план развития народного хозяйства СССР (1938-1942гг.)" Восемнадцатого съезда ВКП(б). 10.03.-21.03.1939г.

обществом; но в живой реальности 1922г. были и "неразвитость и политическая отсталость наших народов", и "фактическое национальное неравенство..."[1]

Для советских руководителей фактически *"править означало вершить истину; управлять означало творить истину"*.[2]

Пошаговое, поэтапное возникновение Федерации советских республик (этапы: 30.04.1918г., 19.10.1918г., 23.03.1919г., 01.06.1919г., 28.12.1920г., 16.01.1921г. и т.д.) и образование СССР (30.12.1922г.) диктовались военной, хозяйственной, социально-культурной и цивилизационной необходимостью: *а)* общей обороны от старого, империалистического мира; *б)* восстановления производительных сил; *в)* продовольственного обеспечения для выживания народонаселения и демографического развития; *г)* налаживания межнационального мирного сожительства, братского сотрудничества и преуспеяния всех народов.[3]

Возникновения (наряду с союзными республиками) территориальных автономий всякий раз обязаны взаимодействиям двух объективных законов: закономерности исторического прогрессивного развития в его природной определённости и не выходящего за пределы естественных границ народонаселения исторического закона движения населения - в их социально-географической и цивилизационно- национальной конкретике.

Подъём производительных сил национальных республик и автономий в ходе *строительства социализма* в СССР (после 30.12.1922г.) и формирования единого всесоюзного народнохозяйственного комплекса создали предпосылки и условия для преодоления фактического национального неравенства в СССР, вызвали к жизни *социалистический закон народонаселения* (во всех его ипостасях), обусловили ускоренный (в сопоставлении с *"Внутренней Россией"*) рост населения окраинных и национальных районов. ...Опережающее экономическое и демографическое развитие наших окраинных и национальных районов было в 1922/23г.-1938/39г. и продолжилось после Второй мировой войны в 1940-е-1980-е годы.[4]

В советский *период переустройства* старого общества в *ССС*Р (в Советской России) были поэтапно преодолены присущие традиционному обществу родовые черты. Реалистичной социально- и национально-демографической политикой советские власти словно говорили людям: *"...Будьте счастливы, // Человеки!* // Люди // умные. // Люди // сильные"[5].

Опережающими темпами увеличивалось в СССР население Южных регионов - Закавказья и Центральной Азии.[6] Ибо в РСФСР и для РСФСР (после 26.10.(08.XI).1917г.) и в СССР (после 30.12.1922г.) национально-территориальные

---

[1] Согласно терминологии Соколова Б.В. "КПСС в резолюциях..." Издание 7. Часть 1. М. 1954.

[2] Словари.

[3] "Гражданская война и военная интервенция в СССР. Энциклопедия". М. 1983;
"Народное хозяйство СССР. 1922-1972гг. Юбилейный статистический ежегодник" М. 1972; коллекция других публикаций.

[4] "Народное хозяйство СССР за 70 лет. Юбилейный статистический ежегодник". М. 1987; коллекция других публикаций.

[5] Стихи Р.И. Рождественского - Р.С. Петкевича.- "Новая газета". 2014.18.08.14. № 81.

[6] См. табл. № 1. В таблице приведены данные только в целом по союзным советским республикам, воплощавшим одну из форм советского национально-государственного строительства. Другой формой советского строительства в РСФСР и повсюду в СССР была советская национально-территориальная автономия, или автономная территория (республика, область) суть базирующаяся на власти Советов, новая форма децентрализации власти и управления, новый тип организации власти (первоначально - в национальных районах и территориях с сохранившимся феодально-родовым укладом жизни) и реализации права народов на самоопределение (без отделения от России) и ограниченный суверенитет. - См. : "КПСС в резолюциях..." Часть I. М. 1954; "Гражданская война и военная интервенция в СССР. Энциклопедия". М. 1983; коллекция других публикаций.

автономии и южные районы страны не были *"порабощёнными и угнетёнными Советской Россией колониями".*[1]

Для каждого в Советской России, повсюду в СССР наличествовали конституционные социальные права: право на бесплатное медицинское обслуживание (детей и взрослых) и врачебную помощь, право на бесплатное просвещение и образование, другие социальные права, **реализация** которых (чрез социально-демографическую государственную политику) в СССР способствовала разностороннему развитию детей, юношества и молодёжи, укреплению основ семейной жизни, *"сбережению народа" (Б.С. Хорев)*, **умножению** народонаселения *(М.В. Ломоносов)*.

Результатом реалистической (на базе общественной собственности, коллективистского труда и общественного производства) государственной демографической, социальной, экономической, культурной, правовой политики в отношении Южных регионов и праведного управления был, например, рост в Советской Центральной Азии и Закавказье численности рабочего класса советской страны (всех рабочих и служащих; в тысячах; в целом по 8 советским союзным республикам Юга): 1922г. - 504; 1926г. - 792; 1928г. - 948; 1940г. - 3321; 1945г. - 3253 и, забегая вперёд, опережая события, - 1987г. - 20615.

Увеличение численности считай всех народов Центральной Азии и Закавказья в 1923-1940гг. (до середины 1941г.) прерывалось только войнами.

Среднегодовой прирост народонаселения 8 советских союзных республик (в тысячах человек) составлял: 1897-1913гг. = + 292,7; 1914-1922гг. - убыль 269,7; 1923-1928гг. = + 499,3; 1929г.-21.06.1941г. = + 462,3; 1923г.-21.06.1941г. = + 474,3; 1937г.-21.06.1941г. = + 680; 22.06.1941г.-1945г. - убыль 579,1.[2]

Суммарные демографические потери Южных регионов советской страны (в тысячах душ) : за 1914-1922гг. - 5061 (25,3% предвоенного населения); за 4,5 года 1941-1945гг. - 5666 (21,6% предвоенного населения). Относительные демографические потери за 12,5 лет 1929г.-21.06.1941г. - 462 тысячи душ с реальным увеличением населения 8 республик на 5779 тысяч человек.

Увеличение народонаселения (основы и субъекта социалистического воспроизводства) Южных регионов СССР происходило и дальше в 1946-1990гг. под воздействием социалистического закона народонаселения, общегосударственной социально-экономической и социально-демографической политики, государственного хозяйственного управления в реальностях единого народнохозяйственного комплекса СССР и конкретных исторических особенностей бытия (населения) Юга.

Таблица № 1.

Эволюция численности населения в союзных центральноазиатских и закавказских республиках

(в границах советских национальных республик и автономий; по сопоставимой территории, согласно государственному устройству Союза ССР и административно-территориальному делению, установленному Конституцией СССР после 05.12.1936г.; на начало года; тысяч человек).

На начало года	Казах-стан	Киргиз-стан	Таджи-кистан	Туркме-нистан	Узбеки-стан	Азербай-джан	Арме-ния	Грузия
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1897	4333	663	810	750	3948	1807	798	1895
1913	5858	900	1079	1087	4523	2440	1043	2714

[1] "Советская Россия". 2013. 17.10.13. № 118. - Перефраз В.Е. Семичастного.

[2] Авторский подсчёт по официальным правительственным данным.

1914	5944	918	1098	1107	4603	2485	1062	2763
1915	6070	953	1126	1173	4814	2487	1080	2924
1916	5824	988	1154	1260	5026	2466	1089	3063
1917	5701	818	1182	1235	5031	2454	1020	2438
1918	5550	848	1209	1138	5036	2598	991	2426
1919	5400	878	1126	1041	5041	2300	962	2427
1920	5700	908	1043	945	5046	1984	732	2448
1921	4957	884	982	890	4753	1952	720	2411
1922	4982	860	924	837	4470	1900	781	2418
1923	5367	883	956	903	4363	1863	782	2436
1924	5432	900	963	989	4266	2098	819	2519
1925	5628	937	991	1007	4258	2153	840	2585
1926	5827	968	1011	1011	4459	2234	861	2621
1927	6030	996	1034	1032	4559	2315	882	2670
1928	6279	1022	1055	1054	4649	2360	921	2716
1929	6409	1041	1077	1087	4754	2408	964	2809
1930	6769	1068	1119	1104	4878	2462	967	2819
1931	7097	1091	1161	1130	4985	2520	991	2859
1932	7187	1105	1175	1145	5049	2552	1004	2895
1933	6660	1265	1295	1233	5263	2636	1078	3022
1934	6646	1258	1288	1268	5253	2593	1066	3044
1935	6137	1319	1330	1212	5540	2757	1132	3140
1936	6074	1366	1354	1210	5672	2896	1161	3198
1937	5748	1405	1397	1180	5937	3083	1221	3297
1938	5788	1412	1413	1192	6026	3140	1245	3503
1939	6135	1458	1485	1252	6349	3205	1282	3540
1940	6203	1528	1525	1302	6551	3274	1320	3612
1941	6425	1588	1567	1336	6658	3333	1359	3691
21.06. 1941	6563	1602	1589	1353	6748	3364	1379	3730
1946	6111	1519	1421	1181	5989	2844	1295	3362
1991	16793	4422	5358	3714	20708	7137	3376	5464
1	2	3	4	5	6	7	8	9

Совокупный среднегодовой прирост народонаселения 8 союзных республик Юга (по территории, установленной Конституциями СССР 05.12.1936г. и 07.10.1977г.) за 45 лет (1946-1990гг.) составил 961,1 тысячи человек и двоекратно превысил среднегодовой прирост 1923г.-21.06.1941г. (474,3 тысячи человек)[1].

С распадом Совета Экономической Взаимопомощи - СЭВ, Союза ССР, единого всесоюзного народнохозяйственного комплекса, свойственной мировому социализму, системы общественного разделения производства и труда, возникли и усиливались тенденции формационно-цивилизационного регресса России, всего постсоветского пространства, **феодализации** ряда областей РФ. И особенно - **феодализации** постсоветского Юга, среднегодовой прирост народонаселения которого (по сопоставимой территории за 21 год 1991-2011гг.) уменьшился до 766,7 тысячи человек. (По сопоставимой территории 3 бывших советских республик среднегодовой прирост 1946-1990гг. в 330,3 тысячи человек сменился убылью в 58,0 тысячи человек; по сопоставимой территории 5 бывших советских республик

[1] В расчётах использованы публикации Е.З. Волкова, В.Ш. Джаошвили, М.К. Караханова, И.Р. Мулляджанова, К.В. Мамедова, В.Н.Старовского, других учёных.

среднегодовой прирост в 630,8 тысячи человек увеличился в 1991-2011гг. до 824,7 тысячи человек)[1].

Теперь элиты - против человечности и человечества. В буржуазном пост-социалистическом обществе "взаимного "поедания" "капиталистическая собственность" "жрёт", "будет жрать" и "сожрёт" "лишних людей", "лишних рабочих", в "сверх-избытке" доставшихся современному "псевдо-гражданскому, свободному" обществу от социалистического, советского[2]. Это общее правило постсоветского регресса. Но в ряде независимых государств комплекс действующих специфических исторических объективных законов народонаселения диктует **производство** населения преимущественно *"на экспорт, на вывоз в СНГ, для непромышленной эмиграции в СНГ".* Всеобщие объективные законы бытия (воспроизводства собственно человеческой материальной жизни и *сбережения* и *умножения* коренных народов) и специфические законы диктуют, определяют производство населения на экспорт как способ и форму сохранения коренных этносов[3].

О.С. Семкина
докт. экон. наук, профессор
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

А.С. Арутюнова
бакалавр
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

Д. К. Овсянникова
бакалавр
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕХАНИЗМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

23 апреля 2014 года Госдума в первом чтении приняла внесенный Президентом РФ законопроект "Об основах общественного контроля в Российской Федерации". В соответствии с документом, специально созданные негосударственные структуры будут осуществлять общественный контроль за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия. Прежде всего, право осуществлять такой контроль получат общественные палаты и общественные советы**.** Законопроект получил положительные заключения Правительства РФ и Общественной палаты РФ.

---

[1] Авторский подсчёт по опубликованным данным национальной и международной статистики, с учётом материалов "Большой Медицинской Энциклопедии". Издание 3. Том 16. М. 1981. - Статья А.Г. Волкова "Население".

[2] Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Издание 2. Том 3. - Перефраз авторского текста из "Немецкой идеологии"; Ленин В.И. ПСС. Издание 5. Том 48. - Перефраз текста из письма Ленина от 03.01.1911г. Образы "лишнего человека" - в русской литературе XIX века (на стыке эпох разложения феодализма и зарождения капитализма).

[3] Авербух М.С. "Законы народонаселения докапиталистических формаций". М. 1967. - Перефраз М.С. Авербуха; Перефраз М.В. Ломоносова, Б.С. Хорева.

© О.С. Семкина, А.С. Арутюнова, Д.К. Овсянникова, 2014

До сегодняшнего момента в российском законодательстве отсутствовало понятие общественного контроля. В законопроекте под ним понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за действиями органов и организаций, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Законопроект содержит перечень субъектов общественного контроля (см. рис.1).

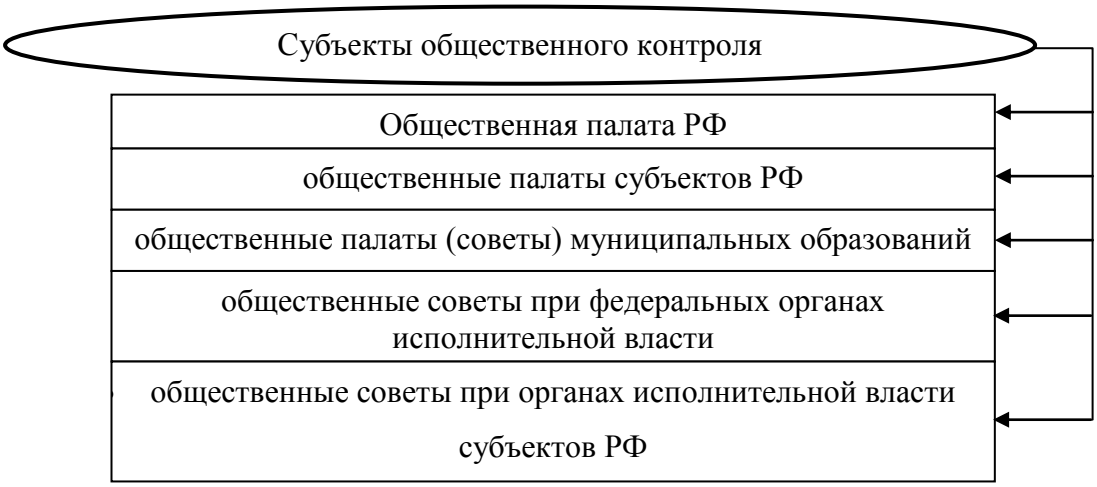

Рис. 1. Субъекты общественного контроля

При этом для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством РФ, могут создаваться организации, представленные в таблице 1.

Стоит отметить, что наблюдательные комиссии на данный момент уже работают в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания". Решения о создании, прекращении деятельности, о назначении членов наблюдательных комиссий принимаются Советом ОП РФ. Наблюдательные советы, общественные инспекции и прочие организационные структуры общественного контроля также будут создаваться и регулироваться отдельными федеральными и региональными законами[1].

Таблица 1. Организации, осуществляющие общественный контроль

Организация	Функции
Общественные наблюдательные комиссии	Осуществляют контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания
Наблюдательные советы	Осуществляют контроль за деятельностью государственных корпораций
Общественные инспекции и группы общественного контроля	Работают совместно с государственными и муниципальными контролирующими органами

[1]*Купреев С.С.* Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления // Административное и муниципальное право. 2010. №9. С. 10–12.

Граждане получат возможность участвовать в осуществлении общественного контроля в качестве общественных контролеров, общественных инспекторов и общественных экспертов, которые будут привлекаться субъектами общественного контроля. Негосударственные некоммерческие организации также вправе участвовать в осуществлении общественного контроля, а также быть организаторами таких его форм, как общественный мониторинг, общественное обсуждение.

Однако, несмотря на возможность участия в общественном контроле граждан, негосударственных некоммерческих организаций и специальных организационных структур, система общественного контроля замкнута на общественные палаты и общественные советы, так как только они, согласно законопроекту, являются субъектами общественного контроля. Соответственно, чтобы получить статус официальных результатов общественного контроля, материалы журналистских расследований или правозащитных некоммерческих организаций должны будут пройти через их "фильтр".

Общественный контроль не является инструментом принуждения, с его помощью невозможно приказать власти совершать необходимые обществу действия. Однако можно обратить внимание государства на проблемы, недостатки в его работе и в какой-то мере повлиять на принимаемые решения. Общественный контроль возможен, прежде всего, тогда, когда власть этого хочет или как минимум, не препятствует работе соответствующих институтов. Тем не менее, несмотря на "добровольность" данного института, законопроектом для субъектов общественного контроля все-таки предусмотрен ряд норм, которые не должны позволить органам и организациям уклоняться от взаимодействия с субъектами общественного контроля.

Так, субъекты общественного контроля смогут обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов негосударственных некоммерческих организаций. Также они будут вправе запрашивать у органов и организаций необходимую информацию, и посещать их в случаях, предусмотренных федеральным и региональным законодательством.

Помимо этого, они вправе подготавливать по результатам общественного контроля итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы и организации. Последние должны будут рассмотреть его и дать обоснованный ответ в установленный законодательством срок. Также субъекты общественного контроля вправе передать итоговый документ в СМИ. Материалы, полученные в ходе общественного контроля, могут быть направлены Уполномоченному по правам человека в РФ, уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по правам коренных малочисленных народов в субъектах РФ и в органы прокуратуры.

Ряд прав по итогам общественного контроля получают и негосударственные некоммерческие организации. На основании результатов общественного контроля они смогут:

- направлять в органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, предложения и рекомендации по совершенствованию их деятельности;
- предложения по устранению причин и условий, способствовавших нарушению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
- выдвигать общественную инициативу в соответствии с законодательством РФ;
- оспаривать в установленном федеральным законом порядке (в том числе в судебном и (или) административном порядке) нормативные правовые акты, решения и действия (бездействие) органов и организаций.

Таблица 2. Формы осуществления общественного контроля

Формы осуществления общественного контроля	Характеристика
Общественный мониторинг	постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов и организаций;
Общественная проверка	сбор и анализ информации, проверка фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов и организаций, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы негосударственных некоммерческих организаций;
Общественная экспертиза	оценка актов, решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов и организаций с использованием специалистов, привлеченных на общественных началах;
Общественное обсуждение	публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов и организаций с обязательным участием в таких обсуждениях уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются;
Общественные (публичные) слушания	собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, – органами и организациями для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы негосударственных некоммерческих организаций.

Вероятно, законодательное закрепление в российском законодательстве понятия общественного контроля, его целей, задач и принципов, четкого перечня его субъектов и форм сыграет положительную роль. Разрозненные на данный момент, а нередко и просто отсутствующие в нормативно-правовом поле элементы общественного контроля будут выстроены в четкую и понятную, в том числе рядовым гражданам, систему. Однако излишнее регулирование может привести и к чрезмерной стандартизации и ограничениям[1].

[1] *Чиркин В.Е.* Государственное управление. М.: Норма, 2007. 360 с.

Определение и обнародование результатов общественного контроля, согласно законопроекту, осуществляются путем подготовки и направления в органы и организации итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля (см. рис. 2)

Документы, подготовленные по результатам общественного контроля			
итоговый документ общественного мониторинга	протокола общественного обсуждения	заключения общественной экспертизы	акт общественной проверки

Рис 2. Документы, подготовленные по результатам общественного контроля

Подводя итог, необходимо отметить, что становление институтов гражданского общества должно сопровождаться расширением института общественного контроля, который, не подменяя и не заменяя контрольную деятельность государственных органов, способен оказать им неоценимую помощь и поддержку в реализации государственной политики. Общественный контроль, реализуемый организованно и целенаправленно в рамках политико-правовой системы, должен разрешать возникающие проблемы между гражданами и государством вполне цивилизованно, путем использования определенных законом каналов взаимодействия и взаимной ответственности, такой контроль служит важнейшим условием реализации провозглашенного Конституцией РФ принципа народовластия. Представляется возможным утверждать, что если нет общественного контроля за механизмом государственной власти, то никогда не будет и реального народовластия. Поэтому в современных условиях наряду с государственным контролем значительное место должно отводиться и общественной форме контроля, которая в отдельных случаях самостоятельно, в других - в дополнение служит непременным условием оптимизации контрольной деятельности в масштабах всего государства.

Литература

1. Купреев С.С. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления // Административное и муниципальное право. 2010. №9. С. 10–12.
2. Румянцева В.Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. 2009. №11. С. 45–48.
3. Чиркин В.Е. Государственное управление. М.: Норма, 2007. 360 с.

О.С. Семкина
докт. экон. наук, профессор
(Финансовый университет при правительстве РФ, г. Москва)

В.Т. Бутова
канд. экон. наук, доцент
(Финансовый университет при правительстве РФ, г. Москва)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ В ПЛАНИРОВАНИИ И УПРАВЛЕНИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ[1]

Программно-целевые методы управления на разных этапах новейшей истории России принимали разные нормативно-правовые формы. Законодательная база, обеспечивающая легитимизацию программно-целевым методам, прошла долгий путь становления и совершенствования. Целевая программа представляет собой документ, в котором отражаются цель и комплекс научно-исследовательских, социальных, производственных, организационно-хозяйственных и других заданий и мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления.

Любая целевая программа испытывает потребность в действительно законодательном оформлении программно-целевого планирования и стратегирования.

Однако после определения законодательно установленных начал возникла потребность в нормативно-методическом обеспечении практикуемых программно-целевых методов управления, которые были далеко не однородными. Здесь были и комплексные отраслевые программы, и ведомственные целевые программы, и программы развития целых сфер становящегося рынка, как, например, программы поддержки и развития малого бизнеса и предпринимательства, а также программы социально-экономического развития страны в целом, ее регионов и отраслевых комплексов внутри регионов. В части региональной проблематики появились такие программы, как федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года». утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.1996 № 480 (ред. от 15.12.2009) Было принято Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.06.2002 № 765-р «О Стратегии экономического развития Сибири»[2]. Стало общепризнанной и необходимость стратегических программ предварять концепциями их реализации, включая распределение ролей государства и бизнеса. Поэтому было принято Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» Нормативно-правовое обеспечение после проработки концептуальных и инструментальных вопросов программно-целевого управления распространилось и на составные части программ социально-экономического развития[3]

Программно-целевые методы основаны на принципах, которые позволяют задать «рамочные условия» для применения и последующего анализа

© О.С. Семкина, В.Т. Бутова, 2014

[1] Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финуниверситета при Правительстве Российской Федерации 2014 года

[2] Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством Российской Федерации 31.01.2013) // СПС «КонсультантПлюс».

[3] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

результативности этого применения. Все дело в том, что сами принципы являются своеобразными фокусами, через призму которых сам анализ превращается в рутинную процедуру.

Программно-целевой метод – используется при финансировании отдельных государственных программ социального и экономического развития. Дает возможность выявить источники ресурсов для выполнения программ и определить эффективность этих программ

На основании анализа Нормативно – правовой документации и изучении передового опыта реализации Программно-целевых методов был выявлен ряд недостатков.

Недостатки реализации Программно-целевых методов:

1. Стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует оценка всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования), применяемых для достижения целей государственной и муниципальной политики.

2. Методическая незавершенность. Сегодня нет четких , устоявшихся определений по разработке и реализации целевых программ. Они часто используются для совершенствования действующей системы управления , а не для решения новых задач.

3.Отсутствие адекватных методик расчета экономической эффективности программ.

4. Забывчивость системы управления ситуация когда на некотором этапе развития система начинает утрачивать связь с проблемами,для решения которых они создавались.

5. Программы ее соответствует современным требованиям системы государственного финансового контроля[1]

В числе основных задач названо «обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей», а в качестве обеспечивающих мероприятий – «формирование долгосрочного прогноза социально-экономического развития (на срок не менее 20 лет) и долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации» и «установление Правительством Российской Федерации среднесрочных (на срок до 6 лет) индикативных пределов (показателей) расходов по направлениям государственной политики (государственным программам)»[2].

Определенную помощь в свете рассматриваемой проблематики оказавает обобщение зарубежного опыта. В качестве одного из ключевых принципов разработки и реализации стратегических планов в странах с развитой рыночной экономикой признан принцип партнерства между разными уровнями управления, частным и общественным секторами, различными видами бизнеса, социальными и профессиональными группами, муниципалитетами. Он находит отражение, в том числе, в интеграции стратегий, разрабатываемых на каждом уровне власти (муниципалитет, провинция, центральное правительство). Заслуживает внимания подход, впервые примененный в Голландии и широко используемый в странах Западной Европы - внедрение системы планирования по принципу «снизу вверх». В качестве одного из ключевых принципов разработки и реализации стратегических планов в странах с развитой рыночной экономикой признан принцип партнерства

[1] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

[2] Статья Сапожникова А.А. Системное управление социально –экономическим развитиемСеверо – иркутской территариально –производственной зоны Федерального значения Вестник Российской академии естественных наук 2014 /3 том14 , стр.14-18

между разными уровнями управления, частным и общественным секторами, различными видами бизнеса, социальными и профессиональными группами, муниципалитетами.Постоянно проводится мониторинг обществнного мнения.С целью повышения эффективности использования программно-целевых методов предлогается проводить мониторинг по следующим показателям:

Состав основных индикаторов, используемых в мониторинге развития городов, интегрирует индикаторы, характеризующие:

- уровень занятости;
- количество новых возможностей трудоустройства;
- условия труда;
- доходы, в том числе заработную плату;
- имущественную дифференциацию;
- увеличение налогооблагаемой базы;
- удержание развитых компаний и высокообразованных работников;
- усиление кооперации предприятий;
- ослабление «экологических следов»;
- свободу доступа к информации об исследованиях и технологиях;
- практику бизнес-использования Интернета;
- научно-исследовательские инвестиции и деятельность;
- количество исследователей и учреждений;
- патентную деятельность;
- вновь созданные предприятия;
- количество товарной продукции и услуг;
- растущее импортозамещение;
- увеличение рекреационного и делового туризма;
- уменьшение загрязнения воды;
- улучшение качества грунтовых и поверхностных вод;
- повышение доступности органов здравоохранения;
- увеличение иностранных инвестиций;
- финансирование искусства и культуры;
- оценку, высказываемую жителями города, деловыми кругами, СМИ.

Разработка системы сбалансированных показателей включает в себя:

- Определение стратегических целей;
- Построение стратегической карты;
- Выбор показателей;
- Определение целевых значений;
- Разработка стратегических мероприятий

На сегодня актуальным являются инструментальные возможности программно-целевых методов, используемые в государственном управлении и местном самоуправлении для повышения их эффективности и результативности.

Литература

1. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством Российской Федерации 31.01.2013) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего

Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Статья Сапожникова А.А. Системное управление социально – экономическим развитиемСеверо –иркутской территариально –производственной зоны федерального значения Вестник Российской академии естественных наук 2014 /3 том14 , стр.14-18

С.Г. Скутина
аспирант
(РАНХиГС, г. Москва)

ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ЭЛИТА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Сегодня преобладающими концептами, объясняющими суть процессов общественного развития и изменения, выступают различные модификации теории модернизации. В политической сфере модернизация характеризуется становлением и укреплением национальных суверенных государств, правовых структур государственности, реального разделения основных ветвей власти, политической демократии. Она связана с реальной активизацией политического участия населения, развитием многопартийности, становлением и развитием открытых плюралистических политических систем[1]. Политическая модернизация представляет собой составную часть общего процесса модернизации. Без необходимых изменений в сферах власти и политики невозможно ускоренное развитие экономики, сферы образования и культуры. В свою очередь, интенсивное развитие новых экономических отношений и гражданской культуры требуют изменения политических институтов.

Применительно к современной России, исследователи предпочитают говорить о дисперсном потенциале модернизационного развития, который аккумулируют те или иные представители связанных с реальной экономикой и творческими специальностями профессий, те, кто создают точки роста в разных сферах общественной жизни. Вопрос о том, как консолидировать их устремления для решения задач национального развития, остается ключевой проблемой модернизационной повестки дня. Кроме того, одним из проблемных участков остается поиск эффективных путей стимулирования массовой вовлеченности людей в модернизационные процессы различных уровней, их самоорганизации. Самым серьезным препятствием на пути решения проблемы исследователи считают неоднородность и неравенство в российском обществе, дисфункцию общественных институтов и падение доверия к ним, низкий уровень социальной солидарности. Речь идет, в первую очередь, о разрывах в качестве жизни, в возможностях доступа к ресурсам развития человека. Такое положение консервируется отсутствием социальных лифтов: выходцы из малообеспеченных слоев имеют крайне мало шансов «пробиться» в более высокие страты. Складывается парадоксальная ситуация: возникают мало пересекающиеся социальные страты, принадлежность к которым становится, в большинстве случаев, пожизненной, и даже наследуемой.

В современной России нет партии или общественного движения, чья программа реально пользовалась бы массовой поддержкой граждан. Отсутствует

© С.Г. Скутина, 2014
[1] Россия в поиске эффективной политики модернизации / Отв. ред. О.М. Михайленок. М., 2010. С. 13.

разделяемое активным большинством представление о желательном устройстве общества. В стране продолжают развиваться процессы, справиться с которыми власть не в состоянии (криминализация общества, институционализация коррупции, кризис науки, социальной сферы, резкое осложнение международных отношений и т.п.). Задачи, выдвигаемые Президентом, в целом носят конструктивный характер, но на практике часто не реализуются. По мере спуска на «нижние этажи» контроль процессов реализации решений со стороны органов центральной власти снижается, возникают несогласованности и расхождения в понимании конкретных вопросов. Установки властного центра нередко наталкиваются на прямое противодействие региональных и местных общностей и элит.

Как отмечает И.И. Глебова: «Ориентированная исключительно на самообеспечение, разбитая на кланы, сменяющие друг друга во власти, элита будет не заинтересована, а потому и неспособна удовлетворить жизненно важные потребности общества в росте и развитии»[1]. А.П. Кочетков фиксирует факт уверенности научной общественности в том, что сегодня модернизацию России пытается осуществить элита, которая абсолютно безответственна, и – теоретически – ответственность для этой элиты недоступна, потому что она сформировалась и осознала себя как элита в процессе осмысленного и осознанного разрушения собственной разворованной страны.

В нашей стране, подчеркивает А.П. Кочетков, «не произошло самого главного – замены правящей элиты»[2]. «Левада–Центр», в свою очередь, указывает на то, что «у нынешних околовластных групп, на которые высшая власть перекладывает функции элитарных структур, нет необходимых социальных, интеллектуальных ресурсов, которые могли бы стать в обозримом будущем основой модернизации страны»[3].

О.В. Гаман-Голутвина[4] обосновывает незаинтересованность российской элиты в идее развития, исходя из исторического контекста существования элиты в России. По ее мнению, в реальной жизни идея развития в стране не относилась к числу безусловных базовых ценностей как массового так и элитарного сознания. «Причины неудач модернизационных процессов на постсоветском пространстве во многом определены слабостью модернизационных ценностей и установок в структуре мотивационных характеристик элит»[5]. На сегодняшний день незаинтересованность элит в процессе модернизации нашей страны обуславливается, в первую очередь, страхом элит перед потерей своих властных позиций, а следовательно, тех материальных благ и привилегий, доступ к которым открывают данные позиции.

Обретение полноценных привилегий в 1990-е гг. стало революцией элит, а собственность стала ключевым основанием для рекрутирования во власть. Произошла приватизация не только государства, но и статуса элиты. Платой за приватизацию привилегий стал отказ российского политического класса на исходе XX в., от модернизационной миссии.

Помимо недостатков общеполитического характера, существует проблема качественного состава управленческих кадров, обусловленная протекционизмом. Если элиты выступают инициатором модернизации, то кадровый аппарат государственной службы призван стать ее инструментом. Оценивая качество

---

[1] Глебова И.И. Как Россия справилась с демократией: заметки о русской политической культуре, власти, обществе /И.И. Глебова. М.: Наука, 2006. С. 42.

[2] Кочетков А.П. Демократия элиты. М.: РИЦ «ПрофЭко», 2009. С. 140.

[3] Гудков Д.Д. , Дубинин Б.В. , Левада Ю.А. Проблема «элиты» в сегодняшней России. Размышления над результатами социологического исследования. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007.

4 См.: Гаман-Голутвина О.В. Авторитаризм развития или авторитаризм без развития: судьбы модернизации на постсоветском пространстве// Вестник МГИМО. 2010. №4. С. 24-30.

5 См.: Гаман-Голутвина О.В. Там же. С. 26.

управленческого аппарата РФ в контексте модернизации, О.В. Гаман-Голутвина констатирует, что он весьма далек не только от современных моделей «отзывчивой» бюрократии, но даже от классической модели рациональной бюрократии Вебера. Основными причинами неэффективности аппарата управления в России можно назвать неоптимальную систему рекрутирования кадров государственной службы в связи с размытостью критериев набора и отсутствием продуманной системы ее организации, а также неоптимальное сочетание мер поощрения и контроля по отношению к госаппарату. Очевидно, что административные преобразования последних лет не обеспечили поворота к повышению качества кадров государственной гражданской службы. Рост компетентности, освоение новых знаний, выработка современных подходов к управлению – все это относится к нерешенным еще задачам. Протекционизм, незначительный удельный вес отбора по квалификационным данным – все это реалии сегодняшнего дня, которые существенно влияют на качество государственного управления. Лояльность и личная преданность все еще остаются определяющими механизмами отбора и продвижения кадров.

Следует признать, что государству в настоящее время пока не удалось задействовать эффективный человеческий резерв, способный компенсировать институциональные изъяны системы государственного управления. Проблема дополняется отсутствием разграничения между интересами, полномочиями и функциями государства и интересами, полномочиями и функциями бюрократии. Проблемная ситуация в современной России характеризуется тем, что полномочия государства в ряде сфер несколько уже, чем в развитых странах (например в сфере борьбы с преступностью, коррупцией), тогда как интересы, функции и полномочия административно-политической бюрократии гипертрофированы. При этом бюрократия использует рычаги государства для достижения сугубо партикулярных (групповых) задач и целей в противовес общегосударственным.

В этом контексте представляется чрезвычайно важным разграничение между коррупционно стимулированной практикой бюрократического произвола и активной ролью государства как политического и экономического актора. Если первая представляет собой препятствие для нормального функционирования социума, то вне активной роли государства невозможно его эффективное развитие. Бессмысленно рассчитывать на то, что элита будет выполнять функции целеполагания, задания образца, что она будет прогрессивной и модернизированной, если в самом обществе нет условий для структурно-функциональной дифференциации, институциональной и групповой обеспечения независимости личности от государства, церкви или других институтов – армии, системы родства и кланов и т.п.

Конечно, в стране идет административная реформа, и в некоторой степени идет обновление кадрового состава руководящих органов федерального центра и регионов, но остается открытым вопрос, есть ли у них воля для проведения модернизации; есть ли знания, как ее результативно осуществить; есть ли желание опереться на общество и вовлечь его в процесс модернизации.

Существующая политико-правовая система государства, сложившаяся в России, сегодня не в состоянии справиться с задачами модернизации. Система самодостаточна, носит самовоспроизводящийся характер и в этом качестве тормозит демократическое и социально-экономическое развитие страны. Следовательно, чтобы начать процесс преобразований, в эту систему необходимо внести надлежащие изменения. Суть этих изменений – формирование ответственных государственно-властных отношений, что позволит государству стать эффективным – обеспечивать соблюдение закона всеми участниками общественных отношений, своевременно решать возникающие проблемы.

Важным условием для осуществления этих изменений является формирование и совершенствование нормативной (прежде всего — законодательной) базы, способной обеспечить равенство политического участия традиционных и новых социальных групп, а также усилить влияние ценностей, предполагающих интеграцию социума и идентификацию граждан. Возникает требование к росту компетентности политических, как правящих, так и оппозиционных элит. По сути, именно от их способности использовать консенсусные, правовые технологии властвования зависит возможность избежать насилия при проведении реформ, исключить издержки политического радикализма. Понятно, что такое требование предполагает создание условий для свободной конкуренции элит в борьбе за поддержку населением. В свою очередь, и рядовые граждане должны обладать возможностью контролировать своих избранников, отслеживать, соответствуют ли их профессиональные и личные качества занимаемому общественному положению. Селекция компетентных элит важна и для формирования рациональной управленческой бюрократии, ответственной перед правящими элитами и населением, выполняющей свои обязанности на основе действующего законодательства и профессиональной этики. Именно элита, должна с одной стороны начать с себя и показать обществу пример строгого соблюдения закона, с другой создать эффективное государство.

Н.Н. Соколов
канд. социол. наук, доцент
(ГУУ, г. Москва)

РАЗРАБОТКА И ПРИНЯТИЕ ОПТИМАЛЬНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ ПО ТРИЗ-ТЕХНОЛОГИИ

С целью ускорения принятия эффективных и оптимальных по затратам управленческих решений предлагается использование мощной технологии - системы ТРИЗ - Теории Решения Изобретательских Задач. ТРИЗ была разработана советским ученым 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). Для этого он за период с 1946 по 1971 год проанализировал свыше 40 тысяч патенов и авторских свидетельств, классифицировал решения по 5-ти уровням изобретательности и выделил 40 стандартных приемов, используемых изобретателями.

Технология 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.

© Н.Н. Соколов, 2014

Основные принципы теории решения изобретательских задач (ТРИЗ) покажем ниже [1]:

- Принцип объективности законов развития систем — строение, функционирование и смена поколений систем подчиняются объективным законам. Таким образом, сильные решения — это решения, соответствующие объективным законам, закономерностям, явлениям, эффектам.
- Принцип противоречия — под воздействием внешних и внутренних факторов возникают, обостряются и разрешаются противоречия. Проблема трудна потому, что существует система противоречий скрытых или явных. Системы эволюционируют, преодолевая противоречия на основе объективных законов, закономерностей, явлений и эффектов. Соответственно, сильные решения — это решения, преодолевающие противоречия.
- Принцип идеальности — при решении задачи следует стремиться к идеальному результату (решению), когда достигается максимальный результат при минимальных усилиях (затратах). Таким образом, сильные решения — это решения, использующие внутренние ресурсы, уже имеющиеся в системе, — близкие к идеальному решению. Т.е. Г.С. Альтшуллер предположил, что самое эффективное решение проблемы - такое, которое достигается "само по себе", только за счет уже имеющихся ресурсов. Таким образом он пришел к формулировке идеального конечного результата (ИКР): "Некий элемент X системы или окружающей среды сам устраняет вредное воздействие, сохраняя способность выполнить полезное воздействие". На практике, конечно, идеальный конечный результат редко достижим полностью, однако он служит ориентиром для творческой мысли. Чем ближе решение к ИКР, тем оно лучше. Основная идея состоит в том, чтобы избегать существенных и дорогих изменений и рассматривать, в первую очередь, простейшие решения.

Применительно к разработке эффективных управленческих решений и оптимальному планированию алгоритм можно представить в следующем виде [4]:

1. Анализ ситуации, формирование модели задачи. Перейти от ситуации к модели

1.1. Сформировать четко построенную и предельно простую схему - модель задачи.

1.2. Сформулировать основное противоречие системы.

2. Анализ модели задачи. Провести анализ модели задачи:

2.1. Проверить все ли части системы, которые имеют важнейшее значение для решения задачи, попали в условия задачи.

2.2. Определить конфликтующие части системы. Переход к модели задачи сразу отбрасывает все несущественное, оставляя главное - конфликтующие части системы.

3. Определение образа идеального решения и идеального конечного результата. Определить идеальный конечный результат (ИКР). Сформировать идеальное решение, а также противоречие, которое мешает его достичь.

Не всегда возможно достичь идеального решения, но оно указывает направление на наиболее сильный ответ. ИКР должен устранять противоречие в рамках оперативной зоны и оперативного времени, используя минимальное количество ресурсов и не вызывая вредных явлений. ИКР позволяет резко сократить площадь поискового поля - отделить и отбросить решения низших уровней (которых намного больше) от решений высших уровней. Также не следует загадывать заранее, можно или нельзя достичь идеального результата. Т.е. при определении ИКР нужно отбросить все ментальные ограничения. Для поиска идеального решения можно задавать вопросы: что мешает достичь ИКР, почемумешает, в каких условиях не будет мешать и т.д.?

4. Решение задачи

4.1 Мобилизация применения имеющихся ресурсов для достижения ИКР

Определить, решается ли задача имеющимися ресурсами или производными ресурсами для достижения ИКР. Производные ресурсы должны получаться почти бесплатно с минимальным изменением имеющихся ресурсов. Для приближения к ИКР необходимо максимально использовать имеющиеся ресурсы. Найти требуемые функции, которые можно выполнять без использования дополнительных ресурсов. Найти - как ресурсы, задействованные в выполнении простых функций, могут выполнять более сложные или недостающие функции. Повышать эффективность работы команды – увеличивать синергию.

4.2 Поиск способа преодоления противоречия

Простые задачи решаются буквальным преодолением ограничения (противоречия):

- Использованием опыта решения подобных противоречий отраслевыми стандартными решениями или просто подобных задач;
- Разделением противоречий во времени или пространстве;
- Переводом системы или ее части в противоположные свойства;
- Объединением систем или наоборот дроблением.

4.3 Изменение или замена задачи. Изменить первоначальные ограничения проекта.

Решение сложных задач обычно связано с изменением смысла задачи - снятием первоначальных ограничений - до решения кажущихся самоочевидными.

Если решить задачу не удалось.

4.4. Разбить задачу на подзадачи и решить их по очереди.

Проверить - не является ли формулировка задачи сочетанием нескольких разных задач. В этом случае следует вернуться в пункт 1, изменить модель, выделив отдельные задачи для поочередного решения. Обычно достаточно решить одну главную задачу.

4.5. Выйти в надсистему

Если решения нет, вернуться к шагу 1 и заново сформулировать модель задачи, отнеся ее к надсистеме. При необходимости такое возвращение совершают несколько раз - с переходом к наднадсистеме и т.д.

Исчерпав возможности развития, система включается в надсистему в качестве одной из частей; при этом дальнейшее развитие идет на уровне надсистемы. При выходе проекта в надсистему он становится одной из ее частей и может использовать функции и ресурсы других частей системы. Производительность или функциональность системы больше, чем у простой суммы элементов ее составляющей.

5. Проверка и реализация решения

5.1 Проверка полученного решения. После получения решения задачи провести оценку полученного решения. Контрольные вопросы: обеспечивает ли полученное решение выполнение ИКР, какое противоречие устранено (и устранено ли) полученным решением, управляема ли полученная система, как осуществлять управление?

Если полученное решение не удовлетворяет хотя бы одному из контрольных вопросов, вернуться к пункту 1.

5.2. Реализация полученного решения

Определить, как должна быть изменена надсистема, в которую входит измененная система и сама система, и как они будут работать по-новому. Подготовить план изменений. Согласовать и утвердить изменения в проекте.

И несколько рекомендаций к применению. Чтобыувидеть идеальное решение - используйте творческие возможности без ограничительных ментальных рамок.

Ищите противоречия – они толчки к развитию и фундаменту изменений. Сфокусируйтесь на том, что дает наибольшую эффективность. Используйте производные ресурсы, получаемые почти бесплатно - смотрите под другим углом и находите им новое применение. Если решение не находится в системе – поднимайтесь в надсистему.

6. Проведите анализ результатов управляющего воздействия.

Реализованные решения желательно оценить с позиций идеальности. Насколько сложно и дорого было осуществлено решение? Были ли задействованы все ресурсы системы? Появились ли нежелательные эффекты при реализации полученного решения? На этом этапе оценивается качество и эффективность реализованного управленческого решения. Если было найдено нестандартное решение, желательно его заархивировать в базу данных и сделать "стандартным" при повторении ситуации в будущем (так называемое, в управлении - формирование стереотипа данного решения как стандартного на будущее).

Эффективность применения технологии ТРИЗ уже доказана на практическом опыте тысяч руководителей и организаций. Масштабное распространение и школы ТРИЗ появились не только в СССР, сегодняшней России, но и за рубежом. Очень сильные школы ТРИЗ получили развитие в США, Германии, Японии. Наша цель - восстановить актуальность технологии ТРИЗ именно в управлении на новом качественном и повсеместном подходе - начиная с преподавания в школах и системе высшего образования.

Литература

1. Бубенцов В.Ю., Тимохов В.И. Информационные материалы Центра креативных технологий "Креативный мир" (Проект "Trizland.ru") [электр. ресурс]. Режим доступа: http://www.trizland.ru .
2. Иванов В.К. Трансформация места и роли печатных средств массовой информации в современном политическом процессе Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук / Московский государственный областной университет. Москва, 2012.
3. Интернет-сайт "Креативный мир". Москва, 2014 [электр. ресурс]. Режим доступа: http://www.trizland.ru.
4. Петренко Т.А. Использование ТРИЗ в управлении проектами. Украинский форум проектного менеджмента "PM-forum.com.ua". Киев, 2013 [электр. ресурс]. Режим доступа: http://pm-forum.com.ua/speakers/presentations/petrenko.pdf .
5. Соколов Н.Н. Принятие и реализация управленческих решений. Уч.-метод. пособие. М.: Изд-во "Спутник+", 2014.
6. Туровский А.А. Стратегия в системе управления. // Вестник университета (Государственный университет управления). Серия «Развитие отраслевого и регионального управления», 2007, № 3 (3).- С. 227-234.
7. Филимонов Д.А. Формирование политической элиты современной России. Вестник Университета (Государственный университет управления). 2010. № 13. С. 082-087.

Е.В. Солдаткина
студентка
(ГУУ, г.Москва)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ОСОБЕННОСТИ ВЛИЯНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление в России – молодой институт российской государственности. В сегодняшнем формате оно существует с 1990-х гг. и все это время находится в состоянии непрерывного реформирования. Прошедшее 15-летие породило большой слой разного опыта, но, как выясняется, оставило без ответа ряд вопросов, касающихся фундаментальных основ института местного самоуправления. Отсутствие согласованного понимания этих вопросов порождает разные взгляды на задачи и формы организации местного самоуправления, результатом чего является непрекращающаяся борьба за его права и зону ответственности, распределение полномочий и ресурсов. Исходной точкой переосмысления практического опыта является Европейская хартия местного самоуправления. В этом документе заложен огромный потенциал, который в России либо не используется, либо используется не правильно.

Ратификация Европейской хартии местного самоуправления и приведение российского законодательства о местном самоуправлении в соответствие с ней являлось одним из условий вступления России в Совет Европы. Европейская хартия местного самоуправления была ратифицирована в Российской Федерации 11 апреля 1998 г.

Необходимо вспомнить, что такое «Россия 1990-х».

1. Использование местного самоуправления как «политического оружия» в борьбе 1990-х за власть.

2. Особенность России: территориальная – огромная протяженность территории, следовательно, путей и коммуникаций; в экономике – сырьевая направленность; климатическая – огромное разнообразие климатических зон. Это объективно требует сильного и централизованного государства, которое берет на себя часть вопросов, относящихся в Европе к сфере местного самоуправления и/или рынка.

3. Доминанта властного подхода в модели МСУ. Формула «Публичная власть, такая же, как государственная, но не входящая в систему органов государственной власти».

4. Нарушение принципа постепенности, вызревания предпосылок.

Фактически России навязали зрелую модель МСУ без учета достигнутого уровня зрелости и общества, и власти, и экономики.

Государства, участвующие в Хартии, обязуются сохранять максимально широкую автономию муниципалитетов — управленческую, политическую, экономическую. Центральным здесь является принцип субсидиарности. Он описывается следующей формулой: «На вышестоящие уровни передаются только те вопросы, которые не могут быть решены на нижних уровнях».

В федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ чётко прописан весь функционал местных властей. Стоит сказать, что перечень функций действительно широкий — здесь и вопросы строительства, ЖКХ, содержания дорог, выделения земли, образования, здравоохранения, экологии и многие-многие другие. По этому

© Е.В. Солдаткина, 2014

списку Россия в числе самых прогрессивных стран по развитости местного самоуправления. Исключением является разве что отсутствие муниципальной полиции (все силовые ведомства в России жёстко подчинены федеральной вертикали), но необходимость такого ведомства — серьёзный вопрос. На эту тему в Европе существуют полярные точки зрения.

Важнейший принцип Европейской Хартии — финансовая независимость муниципалитетов. Простая мысль: для выполнения широких обязательств местным властям нужны деньги. Здесь же российские законодатели торопиться не стали. Города и районы по-прежнему отдавали свои доходы в центр, а затем шли в центр — просить копеечку на элементарные нужды.[1]

Финансирование муниципальных образований – бюджет или смета. Законом № 129-ФЗ от 12.10.2005 г. были также внесены поправки в Бюджетный кодекс, предусматривающие возможность в переходный период финансировать вновь образованные муниципальные образования по смете. В частности, данным законом предусматривалось следующее: «В случае, если законом субъекта Российской Федерации в переходный период … предусмотрено решение вопросов местного значения во вновь образованных поселениях органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения:

1) в качестве составной части бюджета муниципального района могут предусматриваться доходы и расходы указанных поселений;

2) налоговые доходы, … подлежащие зачислению в бюджеты указанных поселений, зачисляются в бюджет муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

3) дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений перечисляются в бюджет муниципального района, в состав которого входят указанные поселения …»

Столь объемное цитирование федерального законодательства в данном случае не случайно. Из приведенной цитаты четко видно, что включение доходов и расходов поселений в качестве составной части бюджета муниципального района, означающее финансирование муниципальных образований по смете, возможно в том случае, если вопросы местного значения поселений решаются органами местного самоуправления муниципального района. Причем нигде не указано, что речь идет о решении части вопросов местного значения, и из текста вытекает, что финансирование по смете возможно в случае передачи решения всех вопросов местного значения поселений на уровень муниципального района.

Однако в методических рекомендациях Министерства регионального развития РФ нашел отражение иной подход к организации финансирования деятельности органов местного самоуправления поселений, в соответствии с которым при передаче любого объема полномочий поселений на районный уровень возможно установление сметного финансирования их деятельности. Именно подобная трактовка законодательства нашла отражение в практике реализации муниципальной реформы в значительной части регионов. Из 38 субъектов РФ, которые часть вопросов местного значения поселений полностью или частично передали на районный уровень, в 29 субъектах деятельность органов местного самоуправления поселений в 2006 г. финансировалась по сметам. [2]

---

[1] Местное самоуправление в современной России. – М.:ИСРМО «Малые города». – Владимир, 2007. – 440 с.: С.В. Вобленко статья «Российские проблемы « Европейской Хартии местного самоуправления как зеркало внутренних проблем хартии.

[2] См.: «Методические рекомендации по применению субъектами Российской Федерации Федерального закона от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетной кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

Возникают важные вопросы при обсуждении применения странами-членами Совета Европы тех или иных принципов хартии, после того, как назначенные эксперты проводят регулярный мониторинг, и его результаты служат основанием для вынесения решения: есть в стране местная демократия или нет. При это одни считают принципы Европейской хартии «универсальными» требующими буквально воплощения в каждой стране, ратифицировавшей хартии. Другие настаивают, что применение ее положений на практике как неких «идеальных моделей» всегда будет носить приблизительный характер. Соответственно, когда начинается обсуждение «состояния демократии» в конкретных странах, расхождение в изначальных установках проявляется в спорах по поводу итоговых оценок.

Тем не менее, с появлением у местного самоуправления свода правил, которых должен придерживаться каждый «правоверный демократ», процесс его формирования приобрел более содержательный характер.

Конечно, Россию всегда относили к странам «второго эшелона», вынужденным догонять так называемые передовые страны, копируя их социальные и политические институты. Хотя и в странах с «первичным» местным самоуправлением этот институт не был лишь результатом «стихийного творчества» масс.

Однако, как утверждают непосредственные участники реформирования российского местного самоуправления, мы как раз имели дело не с его вдумчивым и терпеливым взращивание из российских реалий и опыта отечественной истории, а с достаточно упрощенным применением схем действительного «выращивания» института в одной из западноевропейских стран. Возможно это и является одной из причин того, что местное самоуправление в Российской Федерации так и не вышло из-под опеки государственной власти. Несмотря на то, что конституционные возможности для этого определенно были. Дело в том, что местное самоуправление имеет силу тогда. Когда опирается на местное сообщество, объединенное общими интересами и способностью выражать свою позицию. В муниципальных же образованиях оно фактически отсутствует. То есть особенность современной Российской Федерации является скорее пока формальное наличие демократических институтов, разделения властей, иллюзорное представление о том, что государство служит обществу и т.д.[1]

Современная российская практика в полной мере использует «искусственную» природу института местного самоуправления и его «рукотворный» характер. Местное самоуправление строится как планируемый государством проект. Планирование и последующее его «строительство» осуществляется с помощью правовых инструментов. Принимаются все новые поправки в действующее законодательство, но при этом учет государством реальных хозяйственных и социальных процессов «на местах» осуществляется фрагментарно (как реакция на различные конфликтные ситуации), либо не осуществляется вовсе.

Искусственность местного самоуправления все же оставляет надежду на отсутствие фатальности в сегодняшнем положении дел. Все, созданное человеком, человек может и переделать. И уже по другому плану. Правда. План этот должен все-таки согласовываться с реальность, а не только с «универсальными принципами», какими бы демократичными они не были. Толь через кропотливую работу можно узнать, чем живут россияне в многочисленных городах и селах. А для систематизации многочисленных цифр и фактов, для поиска в ней связей и закономерностей придется воспользоваться всем богатством «универсальных категории», выработанных веками человеческого познания.

---

[1] История учит. М.: Московская школа политических исследований, 2013: Виктор Панкращенко, статья Можно ли придумать местное самоуправление.

Р.Р. Степанян
студентка (магистрант)
(ГУУ, г. Москва)

КОНСТИТУЦИОННАЯ ДОКТРИНА СООТНОШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ И НАЦИОНАЛЬНЫХ НОРМ

Одной из важнейших основ современной системы международных отношений является международное право. Действие норм международного права влияет на состояние международного правопорядка. Однако особенность большинства норм международного права заключается в том, что их эффективность обусловливается не только сферой межгосударственных отношений, но и сферой внутригосударственных отношений. То, как государство реализует обязательные для него нормы международного права при регулировании отношений с участием субъектов национального права, становится объектом внимания других государств[1].

Рассматриваемая особенность современных норм международного права не могла не повлиять на активизацию взаимодействия международного и национального права. Значительное количество национальных конституций, законов предусматривают отсылочные нормы к международному праву. В этом отношении Конституция Российской Федерации[2] не стала исключением, предусмотрев в ч. 4 ст.15, что "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора". Более того, согласно ч. 1 ст. 17 Конституции РФ "в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией".

Взаимодействие международного и внутригосударственного права носит объективный характер.

Можно говорить о том, что современное международное право не может существовать без поддержки национального, как и последнее будет испытывать значительные трудности в реализации без помощи международного. В.С.Верещетин и Р.А. Мюллерсон утверждают, что "определенный резерв повышения эффективности международного права заложен в его более глубоком проникновении во внутригосударственные процессы. Внутренние правоприменительные (правоохранительные) органы могут играть важную роль в обеспечении функционирования не только национального, но и международного права, что соответствовало бы объективной тенденции интенсификации взаимодействия международных и внутригосударственных процессов и приблизило бы международное право к конечному субъекту любого социального действия - человеку"[3]. И.И. Лукашук обращает внимание, что "в наше время в условиях углубляющейся интернационализации общества, включая правовую систему, особо важно обеспечить оптимальное взаимодействие правовой системы страны с

© Р.Р. Степанян

[1]Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. Общая часть: Курс лекций. – М.: РАП, "Статут", 2010. С. 4.

[2] "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993)/ "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

[3]Верещетин В.С., Мюллерсон Р.А. Новое мышление и международное право // Советское государство и право. 1988. N 3.

международным правом и правовыми системами других государств. Формируется единое правовое пространство в глобальном масштабе"[1].

Будучи по своему характеру объективным процессом, взаимодействие международного и внутригосударственного права находит закрепление не только в нормах международного, но и национального права. Если речь идет о взаимодействии в рамках системы отношений, возникающих между субъектами международного права, то, соответственно, основы такого взаимодействия закрепляются в международно-правовых нормах. Если речь идет о рассматриваемом взаимодействии в сфере внутригосударственных отношений, то, естественно, основы данного взаимодействия фиксируются в источниках национального права.[2]

Бурное развитие международного сотрудничества в самых различных сферах общественной жизни и некоторые другие факторы обусловливают необходимость все более широкого использования государствами международного права для согласования их действий не только в традиционных областях, но и в таких, которые ранее были предметом их автономного национально-правового регулирования. В силу этого специалисты в области внутреннего права все чаще сталкиваются с категориями международного права, а международники - с категориями национального права.[3] Развитие международного права, углубление его взаимодействия с национальным правом определяются интернационализацией общественной жизни. Взаимозависимость и единство мира требуют, чтобы национальные политико-правовые системы мира строились как части единой глобальной системы, чтобы они были способны взаимодействовать друг с другом и с системой международных отношений в целом. От взаимодействия с внешней средой в растущей мере зависит решение внутренних задач.[4]

Тесное взаимодействие международного и внутригосударственного права находит отражение как в нормах национального, так и международного права. Одним из классических примеров отражения вышеупомянутого взаимодействия в источниках международного права являются ст. ст. 27 и 46 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.[5]

Так, согласно ст. 27 Конвенции "участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Это правило действует без ущерба для статьи 46". В свою очередь, в силу п. 1 ст. 46 Конвенции, "государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его внутреннего права особо важного значения". Причем п. 2 ст. 46 Конвенции предусматривает, что "нарушение является явным, если оно будет объективно очевидным для любого государства, действующего в этом вопросе добросовестно с обычной практикой".

"Венская конвенция исходит из признания самостоятельного существования и в то же время взаимодействия двух правопорядков - международного и

---

[1]Всероссийская научно-практическая конференция. Нижегородский юридический институт, сентябрь 1995 г.: Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия // Государство и право. 1996. N 2 - 3.

[2]Зимненко Б.Л. Указ. Соч. С.5.

[3]Усенко Е.Т. Соотношение категорий международного и национального (внутригосударственного) права // Советское государство и право. 1983. N 10.

[4]Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М.: Бек, 1997.- 371 с.

[5]"Венская Конвенция о праве международных договоров" (Заключена в Вене 23.05.1969)/"Ведомости ВС СССР", 10.09.1986, N 37, ст. 772.

внутригосударственного, которые не изолированы и неизбежно оказывают влияние друг на друга".[1]

Следует обратить внимание на то, что в доктрине, касающейся связи международного и внутригосударственного права, отсутствует единодушие относительно наименования этой связи. Одни авторы говорят о "взаимодействии", а другие определяют взаимосвязь, взаимообусловленность международного и национального права через категорию "соотношение".

Представляется, что связь международного и внутригосударственного права целесообразно именовать именно взаимодействием данных систем права, а не их соотношением. Категория "соотношение" не отражает в полном объеме той объективной взаимообусловленности международного и национального права, которая характерна для системы современных международных и внутригосударственных отношений. В доктрине международного права категорию "соотношение" рассматривают, как правило, через монистическую и дуалистическую теории.[2]

Согласно монистической теории международное и внутригосударственное право образует одну (единую) правовую систему. Согласно дуалистической теории международное и внутригосударственное право - две различные правовые системы, лежащие в различных плоскостях и неподчиненные друг другу.[3]

Взаимодействие включает динамические аспекты; соотношение - в большей степени статические аспекты того или иного явления. Связь международного и внутригосударственного права проявляется, в частности, на стадиях правотворчества и правоприменения, включая толкование, т.е. на стадиях, отличающихся в определенной степени динамизмом. Поэтому взаимосвязь международного и внутригосударственного права ярче проявляется именно в рамках взаимодействия, а не соотношения.[4]

Признавая факт взаимодействия международного и национального права, в доктрине международного права суть этого явления, как правило, рассматривается через призму влияния одной системы права на другую.

Следует отметить, что международное и внутригосударственное право являются правовыми явлениями, поэтому рассматривать процесс взаимодействия данных систем права необходимо через правовые категории. Именно поэтому правовой сутью взаимодействия международного и национального права является не влияние одной нормативной системы на другую, а обеспечение реализации норм одной системы права с помощью норм другой.

Эффективное упорядочивание обеих правовых систем своих отношений зависит и от взаимосогласованности их норм. Нет необходимости переводить (преобразовывать) нормы одной системы права в другую, нужно только то, чтобы они содействовали, а не противодействовали одна другой в функционировании.[5]

Взаимодействие международного и внутригосударственного права имеет взаимообусловленный характер, означающий, что в настоящее время реализация международного права не может быть надлежащим образом обеспечена без помощи внутригосударственного права, как и последнее будет испытывать значительные трудности в функционировании без содействия международного права.

---

[1] Талалаев А.Н. Конституционный Суд и международные договоры России (К вопросу оконституционности международных договоров РФ) // Государство и право. 1996. N 3.

[2] Зимненко Б.Л. Указ. Соч. С.8.

[3] Международное право: Учебник / Под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. 3-е изд. М.:Проспект, 2008.

[4] Зимненко Б.Л. Указ. Соч.С.9.

[5] Буткевич В.Г. Соотношение внутригосударственного и международного права. Киев: Вища школа, 1981.-311 с.

Таким образом, в соответствии с российской конституционно-правовой доктриной национальное законодательство Российской Федерации не является абсолютно изолированным, предполагает влияние международного права. Однако, это влияние осуществляется взвешенно, дозированно, без посягательства на государственный суверенитет, национальные интересы и сложившуюся систему ценностей.

Д.П. Стригунова
канд. юрид. наук, доцент
(ГУУ, г. Москва)

ФРАНЧАЙЗИНГ В ПРАВЕ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ

Франчайзинг играет важную роль в современных государствах. В Этическом кодексе франчайзинга, принятом Европейской ассоциацией франчайзинга в 1990г., франчайзинг определяется как система продажи товаров, услуг или технологий, которая основана на продолжительном сотрудничестве между юридически и финансово независимыми сторонами – франчайзером и франчайзи. В соответствии с этой системой франчайзер предоставляет франчайзи право, а также налагает на него обязанность вести бизнес согласно его концепции. Это происходит в рамках и в период срока действия франчайзингового договора и в обмен на определенные финансовые платежи и при возможности использовать торговую марку, ноу-хау, методы ведения хозяйственной деятельности, технические знания и другие права интеллектуальной собственности, а также получать постоянную поддержку и помощь франчайзера[1].

Франчайзинг получил широкое распространение в различных видах производственной и предпринимательской деятельности, таких как автомобильная и пищевая промышленность, гостиничное хозяйство, туристический и ресторанный бизнес, строительство, оптовая и розничная торговля, а также многих других.

В сфере международного франчайзинга франчайзер и франчайзи разделены территориально, то есть имеют основное место деятельности (коммерческие предприятия) на территории различных государств. Отношения между ними опосредуются гражданско-правовым договором – договором франчайзинга.

Законодательство зарубежных стран по-разному подходит к решению вопросов правового регулирования договора франчайзинга. Например, в США законы о франчайзинге приняты как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Однако, как отмечается в литературе, посвящены они в основном не договорным, а преддоговорным отношениям по франчайзингу[2].

Определение франчайзинга содержится в части 436 постановления Федеральной торговой комиссии (ФТК) США «Требования о раскрытии и запретах, касающихся франчайзинга» 1978г., в которой франчайзинг понимается как длительные отношения или соглашение, по условиям которого:

(1) Франчайзи приобретает право вести бизнес, который идентифицируется с торговой маркой или ассоциируется с торговой маркой франчайзера, или предлагать, продавать, продвигать товары, услуги или продукцию, которые

© Д.П. Стригунова, 2014

[1] EuropeanCodeofEthicsforFranchising 1990// Официальный сайт Европейской ассоциации франчайзинга: URL:http://www.eff-franchise.com/spip.php?rubrique13.

[2] Сосна С.А., Васильева Е.Н. Франчайзинг. Коммерческая концессия. - М.: ИКЦ «Академкнига», 2005. С. 209.

идентифицируются с торговой маркой или ассоциируются с торговой маркой франчайзера;

(2) Франчайзер оказывает влияние или имеет полномочия влиять на методы работы франчайзи либо обеспечивает существенную помощь в методах работы франчайзи; и

(3) При приобретении права на франчайзинговую деятельность франчайзи обязан произвести оплату франчайзеру или его филиалу[1].

Законодательство о франчайзинге принято в ряде штатов. Например, в штате Калифорния действует Закон «О франшизных отношениях» 1978г.

В литературе указывается на особенности американского законодательства о франчайзинге, которое акцентирует свое внимание на двух важных аспектах указанного явления: а) преддоговорные отношения по передаче (раскрытию) информации; б) основания и последствия досрочного расторжения франчайзером соглашения или невозобновления им соглашения по истечении срока его действия. В целом основу законодательного регулирования франчайзинга в США составляет общее договорное право[2].

В праве Англии отсутствуют специальные положения о договоре франчайзинга, нет правовых норм о преддоговорных отношениях по франчайзингу. Одна из авторитетных некоммерческих организаций – Британская ассоциация франчайзинга – определяет его как договорную лицензию, предоставляемую одним лицом (франчайзером) другому лицу (предпринимателю)[3].

Свое легальное определение в Великобритании франчайзинг получил в Законе «О финансовых услугах» 1986г., где он понимается как соглашение о праве на ведение предпринимательской деятельности, согласно которому лицо получает прибыль или доход, пользуясь предоставленным ему по соглашению правом использовать торговую марку, дизайн или другую интеллектуальную собственность, либо репутацию, ассоциируемую с ними. Однако собственно правовое регулирование франчайзинговых отношений строится в соответствии с законами, регламентирующими отдельные виды предпринимательской деятельности, а также законами, регулирующими предпринимательскую деятельность в целом (Закон о честной торговле 1973г., Закон об ограничительной деловой практике 1976г., Закон о поставках товаров и услуг 1982г. и др.).

Во Франции определение франчайзинга было дано в Законе Франции от 31.12.1989г. № 89-1008 «О развитии коммерческих и кустарных предприятий и улучшении экономических, правовых и социальных условий их функционирования» (Закон Дубина), в котором франчайзинг был определен как предоставление одним лицом в распоряжение другого лица торгового имени или марки, с требованием от последнего соблюдения в своей деятельности отношений эксклюзивного или почти эксклюзивного характера[4]. Гражданско-правовые отношения, вытекающие из франчайзинговых соглашений, регулируются нормами Французского гражданского и Французского торгового кодексов. Французское законодательство содержит положения о преддоговорном раскрытии информации, которые, однако, относятся

---

[1] Electronic Code of Federal Regulations/e-SFR data is current as October, 2014// URL: www.ecfr.gov/cgi-bin-text-idx?rgn=div5&node=16:1.0.1.4.55#_top.

[2] Николюк В.В. Правовое регулирование договора международного франчайзинга: учебное пособие.- Омск: Омская академия МВД России, 2009. С. 10.

[3] Официальный сайт Британской ассоциации франчайзинга// Http://www.thebfa.org/franchise-your-business/the-franchised-system.

[4] Климова С.В. Правовой режим франчайзинга в национальном и международном обороте. Дисс. к.ю.н. М., 2011. С. 86.

не только к договору франчайзинга, но и к другим договорам, содержащим оговорку об исключительности[1].

Правила о преддоговорном раскрытии информации сформулированы в статье L.330-3 Французского торгового кодекса. Согласно ей, любое лицо, которое предоставляя в распоряжение другой стороне фирменное наименование, торговую марку или фирменный знак, требует, чтобы эта сторона осуществляла свою деятельность на основании эксклюзивности или квазиэксклюзивности, обязано до подписания любого договора, заключаемого в общих интересах обеих сторон, предоставить указанной стороне документ, содержащий достоверные данные, позволяющие ей принять на себя обязательства со знанием дела. В этом документе, содержание которого устанавливается декретом, указываются, в частности, длительность работы и опыт предприятия, состояние и перспективы развития соответствующего рынка, широта сети пользователей, срок, условия возобновления, прекращения и уступки договора, а также сфера действия эксклюзивности[2].

В Германии отсутствуют как положения относительно самого договора франчайзинга, так и предписания относительно преддоговорных отношений по франчайзингу. К отношениям между франчайзером и франчайзи применяются Германское гражданское уложение и Германское торговое уложение, в том числе нормы об общих условиях сделок, а также законы о конкуренции, о потребителях, об интеллектуальной собственности и др.

Говоря о правовом регулировании франчайзинга в европейских странах, нельзя не коснуться так называемого «наднационального» права Европейского Союза. В литературе отмечается, что на уровне ЕС специальных правил о договоре франчайзинга нет, правовое регулирование указанных отношений осуществляется в рамках предписаний, направленных на обеспечение реализации свободы передвижения товаров и услуг, а также свободы конкуренции независимо от национальных границ[3], т.е. касается в основном конкурентного, а не гражданского права. Определение франчайзинга было дано в Регламенте 4887/88, который впоследствии был заменен Регламентом Комиссии ЕС № 2790/1999 от 22 декабря 1999г., создавшим единообразное правовое регулирование вертикальных отношений, связанных с дистрибьюторством и франчайзингом.

В некоторых странах, например, Италии, Испании, Бразилии, Австралии имеется специальное законодательство о франчайзинге[4].

Законодательство о франчайзинге действует в некоторых постсоветских странах, в частности тех, которые образуют Евразийский экономический союз[5]. Например, в законодательстве положения о франчайзинге содержатся в Гражданском кодексе Республики Казахстан и конкретизируются в Законе Республики Казахстан «О комплексной предпринимательской лицензии (франчайзинге)». Под франчайзингом в Законе понимается предпринимательская деятельность, при которой правообладатель комплекса исключительных прав предоставляет его в пользование на возмездной основе другому лицу. Согласно п.1 ст. 10 указанного Закона по договору комплексной предпринимательской лицензии одна сторона (комплексный лицензиар) обязуется предоставить другой стороне (комплексному лицензиату) за вознаграждение комплекс исключительных прав (лицензионный комплекс), включающий, в частности, право использования

---

[1] Гражданское и торговое право зарубежных государств: учебник// Отв. ред. Е.А. Васильев и А.С. Комаров. Том II. - 4-е изд. перераб. и доп. – М.: «Международные отношения», 2005. С. 212-214.

[2] Коммерческий кодекс Франции/пер. с франц. В.Н. Захватаев. – М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 363-364.

[3] Там же. С. 214.

[4] Климова С.В. Правовой режим франчайзинга в национальном и международном обороте. Дисс. к.ю.н. М., 2011. С. 49.

[5] Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 25.05.2014г. Вступает в силу 01.01.2015г.)// СПС «Консультант Плюс».

фирменного наименования лицензиара и охраняемой коммерческой информации, а также других объектов исключительных прав (товарного знака, знака обслуживания, патента и т.п.), предусмотренных договором, для использования в предпринимательской деятельности лицензиата[1]. Аналогичным образом определяется договор комплексной предпринимательской лицензии (франчайзинга) в ст. 910 Гражданского кодекса Республики Беларусь[2].

Анализ норм зарубежного права о договоре франчайзинга и мнений ученых показывает неодинаковый подход законодателей к решению вопросов, связанных с его правовым регулированием. Так, в некоторых государствах принято специальное законодательство по франчайзингу (Испания, Австралия, Беларусь, Казахстан). В других странах его правовое регулирование строится в целом в соответствии с общими положениями договорного права, законодательство этих стран регулирует собственно не франчайзинговые, а преддоговорные отношения по франчайзингу, связанные с раскрытием информации франчайзером (США, Франция). В третьих странах отсутствуют нормы права, регулирующие договорные или преддоговорные отношения по франчайзингу (Германия, Англия). Регулирование договорных отношений по франчайзингу в этих странах осуществляется с помощью норм общего договорного права. В странах англо-американского права в регулировании отношений по франчайзингу велика роль судебного прецедента. При этом во всех случаях помимо собственно гражданско-правовых норм, регулирующих договор франчайзинга, на него оказывают влияние нормы об охране интеллектуальной собственности, нормы о защите прав потребителей, нормы конкурентного права.

В Российской Федерации правовое регулирование отношений по франчайзингу начало формироваться с введением в действие части 2 Гражданского кодекса РФ. В гл. 54 ГК РФ получил отражение договор, именуемый договором «коммерческая концессия»[3]. В соответствии с его определением, одна сторона (правообладатель) обязуется предоставить другой стороне (пользователю) за вознаграждение на срок или без указания срока право использовать в предпринимательской деятельности пользователя комплекс принадлежащих правообладателю исключительных прав, включающий право на товарный знак, знак обслуживания, а также права на другие предусмотренные договором объекты исключительных прав, в частности на коммерческое обозначение, секрет производства (ноу-хау) (п.1 ст. 1207 ГК РФ). Договор коммерческой концессии предусматривает использование комплекса исключительных прав, деловой репутации и коммерческого опыта правообладателя в определенном объеме (в частности, с установлением минимального и (или) максимального объема использования)…(п. 2 ст. 1027 ГК РФ).

В отечественной правовой науке со времен появления термина «коммерческая концессия» в части 2 ГК РФ ведется дискуссия относительно соотношения понятий «франчайзинг» и «коммерческая концессия»[4]. Термин франчайзинг недавно появился в Проекте Федерального закона РФ «О франчайзинге»[5]. Учитывая то, что в Проекте используется термин «франчайзинг», а

---

[1] Закон Республики Казахстан «О комплексной предпринимательской лицензии (франчайзинге)» от 24.06.2002г. № 330-П (в ред. Закона Республики Казахстан от 03.07.2013г. № 124-V3РК)// URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3136.

[2] Закон Республики Беларусь от 9.12.1998г. № 218-3 (в ред. Закона от 11.07.2014г. № 191-3)// Законодательство стран СНГ// URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1822.

[3]Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 21.07.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2014)//Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

[4] Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. – М.: Статут, 2011. С. 977.

[5]Проект Федерального закона N 503845-6 «О франчайзинге» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 21.04.2014)// СПС «Консультант Плюс».

в п.1 ст. 1027 ГК РФ - «коммерческая концессия», определения которых не полностью совпадают, вопрос о соотношении указанных понятий пока остается открытым. При этом в Проекте предложены ранее не известные российскому законодателю нормы о преддоговорном раскрытии информации франчайзером, которые также вызывают немало вопросов.

Т.В. Тищенко
канд. экон. наук, ст. научн. сотрудник
(РАНХиГС, г. Москва).

ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАССМОТРЕНИЯ ПРОЕКТА БЮДЖЕТА ЦЕНТРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В США

Международный анализ показывает существенные различия в полномочиях органов государственной власти и законодательных органов при утверждении бюджета центрального правительства. Задача исследования является выявление особенностей рассмотрения и утверждения бюджета центрального правительства в США, и степени влияния политической конкуренции на принятие решений в сфере государственных финансов. Актуальность исследования предопределена необходимостью решения задачи повышения качества планирования на основе комплексного подхода по совершенствованию всех процедур по формированию бюджета с учетом мировой практики.

Ключевые слова: правительство, бюджет, планирование, законодательные органы

Проблема политической конкуренции при рассмотрении и утверждении главного финансового документа страны – бюджета, связана с необходимостью удовлетворения электоральных ожиданий лидирующей партии, что, как правило, приводит к росту расходов или необходимости снижения налогов. Однако, такие решения имеют краткосрочный эффект для избирателей, ограниченный временными рамками исполнения президентом своих полномочий, в то время как риски, связанные с ростом расходов и долга, оказывают влияние на устойчивость бюджетной системы в долгосрочной перспективе, и расплачиваться за ранее принятые популистские решения приходится новому Президенту. Ограничивать «аппетиты» органов исполнительной власти для снижения долгосрочных рисков, возможно через процедуры рассмотрения и утверждения проектов бюджета в законодательных органах власти.

Прежде всего, необходимо отметить высокий уровень межпартийных конфликтов в Конгрессе при рассмотрении бюджета Президента США. При этом, наблюдается согласованность политических циклов (выбора Президента США и Конгресса) с этапами планирования и утверждения бюджета на федеральном уровне. Подстройка циклов осуществлялась в течение длительного исторического периода. Первый сдвиг в бюджетном периоде федерального правительства от календарного года к бюджетному, который начинался 1 июля и заканчивался 30 июня, произошел в 1843 г. Закон от 1974 года внес изменения, предоставляющие Конгрессу больше времени на обсуждение ежегодного бюджета, что привело к тому, что в 1976 году длительность бюджетного периода составила 3 месяца - с 1 июля по 30 сентября 1976 г. В настоящее время, финансовый год центрального правительства США начинается с 1 октября предыдущего года и заканчивается 30 сентября текущего года. Смещение финансового года от

© Т.В. Тищенко, 2014

календарного позволяет вновь избранным Президенту и конгрессменам, которые начинают свою деятельность в январе, включится в бюджетный процесс на следующий финансовый год.

Закон по бюджетному контролю 2011 г. Конгрессу предоставлены дополнительные полномочия, в том числе:

- разработка собственных вариантов бюджетов Палатой представителей и Сенатом, что предоставляет им возможность использовать свои бюджеты в переговорах;

- создание Бюджетного управления Конгресса, что обеспечивает беспартийную основу для анализа бюджета и облегчает рассмотрение бюджета.

В соответствие с Законом о контроле от 1985 г., с изменениями, внесенными Законом по бюджетному контролю в 2011 г.[1] сокращение расходов федерального бюджета США происходит на стадии утверждения проекта бюджета в Конгрессе.

Предметом обсуждения в Конгрессе являются изменения в объемах финансирования мандатных программ, и программы, которые не закреплены законом, так называемые «дискреционные» или «выделенные» программ, которые подпадают под юрисдикцию по ассигнованиям комитетов Палаты представителей и Сената. Дискреционные программы должны получать разрешение на финансирование со стороны законодательных органов каждый год. Почти все расходы на оборону является контролируемым, как и бюджеты на обще (К-12) образование, исследования в области здравоохранения, являются дискреционными. Конгресс имеет возможность до 30 сентября не представить собственный бюджет и вести переговоры по окончательному варианту бюджета с Президентом.

Таким образом, Конгресс, располагая широкими полномочиями при утверждении бюджета, может оказать существенное влияние на бюджетные решения Президента. Нижняя палата разрабатывает собственные бюджетные правила, которые позволяют сократить риски политических решений на бюджетную систему в долгосрочном периоде, и не привести к росту государственного долга в краткосрочном периоде.

Например, в 2008 г. мировой финансовый кризис обострил проблемы постоянного наращивания государственного долга и дефицита бюджета в США, вызванных ранее принятыми политическими решениями. Относительно государственного долга, Конгресс руководствовался Бонер-правилом, известным как «доллар за доллар», которое устанавливало требование, чтобы любое увеличение предела государственного долга в абсолютном значении сопровождалось равным или большим сокращением объемов расходов федерального бюджета также в абсолютных величинах.

Конкуренция между двумя основными партиями Конгресса, и, как следствие, невозможность согласования позиций, привела к парламентскому кризису 2010 г., когда Конгресс пропустил крайний срок (30 сентября 2010 г.) для обсуждения бюджета на 2011 финансовый год. Однако, Конгресс, где республиканцы (конкурирующая партия Президента) получили большинство, утвердил временные лимиты расходов, что позволило правительству продолжать работу. Разногласия по поводу бюджета на 2011 финансовый год продолжалось до апреля 2011 года, когда срок временных ассигнований по расходам должен был закончиться, и наступала реальная угроза неработоспособности правительства США, но в последнюю «минуту» президент и Конгресс согласовали сокращение расходов.

Высокий уровень политической конкуренции, и нежелание какой-либо партии принимать непопулярные для избирателей решения, приводит к патовым ситуациям. В начале 2014 года выявилось, что Федеральный фонд шоссе, который направляет

[1] Public Law 112-25 принят 2 августа как публичное право

регионам ежегодно около 35 млрд. дол., имеет постоянный разрыв между поступлениями с налога на топливо и расходами, что приведет к полному отсутствию средств у фонда к августу 2014 г. Для решения проблемы финансирования, Конгресс должен решиться поднять налоги на топливо, однако, в связи с предстоящие выборами в нижнюю палату в ноябре 2014 г. решение откладывается[1].

Снизить уровень межполитических конфликтов при принятии бюджетных решений предполагалось за счет созданного после 2010 г. Объединенного специального комитета Конгресса. Однако, в ноябре 2011 г. было опубликовано заявление сопредседателей Комитетао том, что «после нескольких месяцев напряженной работы и интенсивных обсуждений, мы пришли к выводу, что на сегодняшний день невозможно сделать любое двухпартийное соглашение по сокращению дефицита бюджета до истечения срока полномочий комитета», однако, наработки могут быть использованы в будущем.

Последствием невозможности выработки единой позиции двухпартийного органа, стало вступившее в силу в январе 2013 г автоматическое сокращение расходов в сумме 1,2 трлн. дол, и президент Обама заявил, что он наложит вето на любую попытку Конгресса отменить эту норму[2].

Президент рассматривает законопроект по бюджету, представленный Конгрессом. Конституция диктует, что он должен либо одобрить эти законопроекты, или наложить вето на их (начиная процесс снова и снова). Все законопроекты должны быть подписаны до 1 октября начала нового финансового года. Если этого не произойдет, Конгресс принимает временные разрешения (CR), что позволяет федеральным ведомствам работать на текущих уровнях финансирования, пока бюджет не будет принят. Если CR не передается, то правительственные органы прекращают деятельность, что и произошло в 2012 г.

Можно предположить, что высокий уровень политической конкуренции интересов правящей и оппозиционной партий при рассмотрении и утверждении бюджета, и расширение полномочий законодательных органов по разработке альтернативного бюджета, позволяют снизить возможность лоббирования интересов отдельных групп, нецелевого расходования средств, и повысить эффективность бюджетных расходов, и такие механизмы могут быть рекомендован для внедрения в той или иной мере в других демократических странах.

Однако, такой подход требует значительных затрат времени и ресурсов, и, как показывает опыт США, не снижает рисков устойчивости бюджетной системы и проблемы наращивания государственного долга.

Высшие должностные лица и представители законодательных органов многих стран, как правило, в большей мере, ориентированы на снижение политической конкуренции при рассмотрении бюджета, за счет отказа от разработки альтернативных бюджетов, или согласования двухпартийного варианта еще на стадии формирования основных параметров бюджета. Например, в Канаде официальная оппозиция в палате общин имеет право представления альтернативного бюджета, но, в последние годы, оппозиционные партии сосредотачиваются на определенных аспектах бюджета, а не на разработке альтернативного бюджета в полном виде

---

[1] На сайте Транспорт для Америки, http://t4america.org/2014/07/09/house-proposes-a-trust-fund-band-aid-through-may-2015-with-key-differences-from-senate, 09 июля 2014 г. появилась информация, что Администрация и профильные комитет Конгресса договорились, о том, что для финансирования фонда будут использоваться средства, выведенные за счет бухгалтерской маневра под названием«pension smoothing», расширения некоторых таможенных сборов и передачи средств из фонда для предотвращения утечки подземных резервуаров для хранения.

[2] http://www.whitehouse.gov/

Наиболее перспективным механизмом снижения конфликтов политических интересов является формирование двухпартийного проекта бюджета. В Японии обсуждения в законодательном органе не так значимы, так как все переговоры между правящими политическими партиями происходят на стадии формирования бюджета, до его внесения в Сейм.

До 2013 г. в США не было создано механизма стимулирования соглашений между Конгрессом и президентом по общим целям бюджетной политики, что создает почву для конфликтов интересов. Однако, в декабре 2013 г. президентом США был подписан закон о двухпартийном бюджете[1], для согласованности решений при рассмотрении проекта бюджета в Конгрессе и повышения бюджетной дисциплины в долгосрочном периоде, и острота конфликтов снизилась. Для снижения конфликтов между оборонным и гражданским «лобби», закон по бюджетному контролю устанавливает также пределы расходов на «оборону» и «не связанных с обороной. Предполагается, что общий объем сокращения расходов будет распределен по оборонным статья и необоронным в равном соотношении.

Можно признать, что снижение уровня торга между отдельными политическими партиями при рассмотрении бюджета, скорее всего, является благом для бюджетной системы, так как последствия неэффективных решений слишком дорого обходятся стране в целом, и гражданам, в частности.

Е.Е. Томилина
канд. юрид. наук, доцент
(ГУУ, г. Москва)

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

В современном демократическом обществе на первое место ставятся интересы человека, его права и свободы, которые должны находиться в гармонии с общественными, публичными (государственными) интересами, с коллективными правами общностей (национальных и иных меньшинств, общественных и иных объединений, групп, слоев населения и т.д.). Возникающие между ними противоречия должны решаться в пользу интересов человека в осуществлении его прав и свобод.

«Термин «правовое государство» ввел в научный оборот немецкий ученый Роберт фон Моль в первой трети XIX в. В дальнейшем этот термин получил широкое распространение, в том числе в дореволюционной России, где среди видных сторонников указанной теории были Б.Н. Чичерин, П.И. Новгородцев, Н.М. Коркунов и др.». [2]

Совокупность прав и обязанностей, устанавливаемых нормами различных отраслей права, образуют **правовой статус личности.** Иначе говоря, правовое положение (статус) человека и гражданина в полном объеме характеризуется совокупностью прав, свобод и обязанностей, которыми он наделяется как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации норм всех отраслей права. Но, несомненно, основополагающее значение в регулировании положения в обществе имеет конституционное право, прежде всего, Конституция,

[1] http://budget.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=364268

© Е.Е. Томилина, 2014

[2] Владимирова В.В. Гражданское общество и социально-правовое государство // Право: Учеб. для бакалавров / Под ред. С.Г. Киселева. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 64.

устанавливающая основы правового статуса человека и гражданина. Они включают: гражданство, общую правоспособность (т. е. способность иметь права и обязанности), принципы правового положения человека и гражданина, основные права и свободы (гражданские, политические, экономические, социальные и культурные), их гарантии, обязанности. Это важнейшие элементы правового положения человека, его ядро. Основы правового статуса играют решающую роль в определении положения человека в обществе, имеют жизненно важное значение, их содержание составляют нормы Конституции РФ, изложенные в главе 2. Принципиальное значение имеют и, декларированные в Основном законе России, полнота прав и свобод граждан и их правовое равенство. В частности, в статье 6, пункт 2 утверждается, что каждый гражданин обладает на территории Российской Федерации всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией.

Традиционно основные права и свободы делятся на две группы: 1) естественные права человека; 2) позитивные права гражданина. Считается, что первые (право на жизнь, свобода и неприкосновенность личности, свобода передвижения и выбора места жительства, право собственности и др.) принадлежат человеку от рождения и не могут быть дарованы или отчуждены государственной властью. Права гражданина — это права человека как члена политического сообщества, в этом качестве они предоставляются государством и потому могут быть ограничены им.

По форме осуществления конституционных прав и свобод можно выделить конституционные права и свободы, реализуемые в индивидуальном и коллективном порядке. Так, только в коллективном порядке может быть реализовано право на забастовку (ч. 4 ст. 37), право на свободу публичных мероприятий (ст. 31), право на объединение (ст. 30). Можно классифицировать права и свободы на основные и их составляющие. Например, право участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32) - основное право, а избирательное право (ч. 2 ст. 32) - составляющее, оно является частью основного. По времени закрепления в конституциях различных государств права и свободы человека и гражданина можно классифицировать на три поколения: 1) гражданские и политические права, провозглашенные буржуазными революциями; 2) социально-экономические права, имеющие в своей основе социалистические учения; 3) экологические права, появление которых связано с обострением экологической ситуации на всем земном шаре, права в сфере информации, закрепления которых потребовал научно-технический прогресс. По степени абсолютизации права человека и гражданина принято делить на абсолютные и относительные. Абсолютные права, в отличие от относительных, не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах. Сюда относятся право на жизнь, право на неприкосновенность частной жизни, право на жилище и ряд других. Также распространено деление конституционных прав по содержанию — это различие личных, политических, социальных, экономических, культурных прав и свобод, основанное на различиях сфер жизни общества, характере отношений.

В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. (ст. 17) Человек и гражданин обладает различными правами и свободами. К ним относятся такие как политические, экономические, социальные, культурные, личные права и свободы. Личные права человека – наиболее широко определенны Конституцией. Специфика их заключается в том, что это именно те права, которые присущи любому человеку от рождения, не связаны с понятием гражданства. Все эти права определяют свободу человека в его личной жизни, обеспечении охраны жизни,

свободы, достоинства, его юридическую защищенность от какого-либо незаконного вмешательства – ограждение автономии личности. Личные права включают: право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, на неприкосновенность частной жизни, жилища, свободное передвижение и выбор места жительства, свободу совести, свободу мысли и слова, на судебную защиту своих прав, на юридическую защиту, на процессуальные гарантии в случае привлечения к суду и т. д.

Основным личным правом человека является право на жизнь. Оно впервые было закреплено в российской Конституции после принятия Декларации прав и свобод человека и гражданина. Содержание названного права в Конституции не раскрывается. Это - естественное право человека, защита которого охватывает широкий комплекс активных действий всех государственных и общественных структур, каждого конкретного человека по созданию и поддержанию безопасных социальной и природной среды обитания, условий жизни. К такого рода факторам относятся, прежде всего, политика государства, обеспечивающая отказ от войны, военных способов разрешения социальных и национальных конфликтов, целенаправленная борьба с преступлениями против личности, незаконным хранением и распространением оружия и так далее.

К сфере личных прав человека относится право на охрану государством достоинства личности. Это качество человека равнозначно праву на уважение и обязанности уважать других. Достоинство конкретизируется в правах человека, защита которых составляет назначение государства. Заботой о достоинстве человека пронизаны многие нормы уголовного права и процесса, а также уголовно - процессуального кодекса. В Уголовном кодексе предусмотрены такие составы преступления, как клевета и оскорбление. Не менее важны гражданско-правовые гарантии, закрепленные в Гражданском кодексе. Это такие как жизнь, здоровье, деловая репутация, личная и семейная тайна, право на имя и авторство и другие. При причинении гражданину морального вреда, он в праве требовать от нарушителя денежной компенсации. Также одним из способов защиты является право обращения в суд.

Право на свободу есть ни что иное, как сама свобода, т.е. возможность совершать любые, не противоречащие закону поступки. В неразрывной связи с ним находится личная неприкосновенность человека, охватывающая его жизнь, здоровье, честь, достоинство. Человек имеет право сам распоряжаться своей судьбой, выбирать свой жизненный путь. Неприкосновенность личности, как личная свобода, заключается в том, что никто не вправе насильственно ограничивать свободу человека, распоряжаться в рамках закона своими действиями и поступками, пользоваться свободой передвижения. В Конституции РФ право на свободу и личную неприкосновенность дополнено существенной гарантией, запрещающей подвергать человека пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, а также без его согласия подвергать медицинским, научным и иным опытам (на эту норму, закрепленную в Конституции РФ повлияли международные нормы, регулирующие обеспечение прав и свобод личности). Введены гарантии от неосновательного ареста, заключения под стражей. Согласно ст.22 ч.2 Конституции РФ такое ограничение свободы возможно только в связи с решением суда, до судебного решения лицо подвергается на срок не более 48 часов.

Право на неприкосновенность частной жизни представляет собой совокупность тех сторон его личной жизни, которые он в силу своей свободы не желает делать достоянием других. Частная жизнь отражает стремление каждого человека иметь свой собственный мир интимных и деловых интересов, скрытый от посторонних глаз. Злоупотребление тайной частной жизни может иметь

антиобщественный и противоправный характер, поэтому вторжение в эту тайну для выявления противоправных деяний того или иного лица, должно происходить на основании закона при наличии веских, признанных законом, аргументов для подозрения или обвинения данного лица в совершении преступления, т.е. при наличии возбужденного уголовного дела. При отсутствии данных условий, частная жизнь неприкосновенна.

Право на неприкосновенность жилища в принципе, является составной частью частной жизни. Никто не праве проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе, как в случаях, предусмотренных федеральным законом, или на основании судебного решения. Правом на охрану жилища являются лица, являющиеся его собственниками, арендаторами или проживающие по договору найма. Гарантии против незаконного вторжения и обысков со стороны правоохранительных органов - основное содержание неприкосновенности жилища. Однако при определенных ситуациях возникает необходимость проникновения в жилище против воли хозяев, это можно делать только на основании закона или судебного решения, как уже указывалось выше. При этом сотрудники, произведшие несанкционированное вторжение, обязаны в течение 24 часов поставить в известность об этом прокурора.

Также к личным правам и свободам относится право определять и указывать национальную принадлежность.Закрепление этого права конституционно вытекает из отрицания правового значения признака национальности для каждого конкретного человека, означает его свободу ассимилироваться в инонациональной среде, которая стала для него родной и близкой по языку и образу жизни. В соответствии с Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г., к числу сведений, вносимых в паспорт, не отнесено указание на национальность. При этом оговаривается запрещение вносить в паспорт сведения, не предусмотренные Положением.

Статья 27 Конституции РФ устанавливает права каждого на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах Российской Федерации, а также на свободу выезда за пределы России и свободу возвращаться в нее. Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» отменяет существовавшую ранее прописку (разрешительный порядок выбора места жительства), но устанавливает необходимость регистрации граждан и по месту жительства (ст. 20 ГК называет в числе места жительства также пансионаты, общежития, дома-интернаты и т.д.), и по месту временного пребывания (турбазы, санатории и т.д.). Отсутствие регистрации не умаляет конституционных прав граждан, в том числе и лиц без определенного места жительства (бомжей). Правила выезда за пределы Российской Федерации и въезда на ее территорию определяются Федеральным законом от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Важное место в системе личных прав и свобод занимают свобода совести, свобода вероисповедания. В соответствии со ст. 28 Конституции каждому гарантируются, свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. В Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях» предусмотрена широкая система гарантий реализации принадлежащей каждому свободы совести. Закон дополнительно включил право менять религиозные и иные убеждения, что является правовой гарантией от преследования единоверцами лица, вышедшего из

состава религиозного объединения.

В отличие от основных личных прав и свобод, которые по своей природе неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения как человеку, политические права и свободы (ст. 30-33 Конституции) связаны с обладанием гражданством государства. Это различие отражает Конституция, адресуя личные права каждому, политические - гражданам.

Политические права и свободы граждан являются составной частью механизма реализации народовластия. Эти права и свободы могут быть реализованы людьми только в объединении друг с другом.

Одним из основных политических прав является право участвовать в управлении делами государства иобщества как непосредственно, так и через своих представителей. По своему составу оно является сложным и реализуется через ряд более конкретных прав.

Прежде всего, это избирательное право граждан, которое реализуется в двух аспектах: граждане РФ имеют право избирать (активное избирательное право) и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право), а также участвовать в референдуме. Через избирательное право реализуется право граждан на участие в управлении делами государства через представительные органы (Федеральное Собрание, законодательные собрания в субъектах РФ) и прямые формы демократии, такие как выборы и референдум (ч. 1, 2 ст. 32).

Право на участие в управлении делами государства через исполнительные органы реализуется путем права граждан на равный доступ к государственной службе, а на участие в судебной власти — через право участвовать в отправлении правосудия (ч. 4, 5 ст. 32). Таким образом, Конституция РФ закрепила полную возможность участия граждан в деятельности всех трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной.

Право обращаться в органы власти с заявлениями, жалобами и т.д. Такие заявления могут быть коллективными или индивидуальными. Коллективные обращения, собранные на митингах, во время забастовок в виде сбора подписей под петициями, являются действенным средством влияния граждан на государственные структуры в целях решения насущных проблем населения в том или ином регионе страны или в конкретном коллективе.

Право на объединение означает право создавать различные объединения, участвовать в них или выходить из них. Никто не может быть ограничен в своем волеизъявлении. Свобода слова и средств массовой информации означает свободу выражения взглядов, мнений. Цензура запрещена. Установлена ответственность за ущемление, притеснение (нарушение) свободы. Вместе с тем запрещается пропаганда или агитация национальной, социальной, расовой, религиозной розни. Запрещается также пропаганда расового, национального, языкового превосходства.

Право на информацию. Каждый гражданин России имеет право свободно искать, получать и распространять информацию. Он имеет право знакомиться с законами и другими нормативными актами, которые должны публиковаться в средствах массовой информации (исключение составляют сведения, представляющие государственную тайну в соответствии с законом о государственной тайне). Гражданин имеет право получать информацию о самом себе.

Особую группу основных прав и свобод человека и гражданина составляют экономические социальные и культурные права и свободы. Они касаются таких важных сфер жизни человека, как собственность, трудовые отношения, отдых здоровье, образование.

Их перечень начинается с права на свободную экономическую деятельность:

каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Признается и охраняется законом право частной собственности. Это означает, что каждый человек вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Лишить имущества можно только по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Гарантируется право наследования.

В ст. 36 Конституции закрепляется право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю. Условия и порядок пользования землей определяются федеральным законом.

Конституция в ст. 37 провозглашает свободу труда, подкрепляя это запретом принудительного труда. Каждый человек имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Фиксируется и право каждого на отдых. Закреплены конституционные гарантии этого права для работающих по трудовому договору: установленная законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Социальное развитие общества в значительной степени характеризуется статусом семьи, защищенности материнства и детства. В ст. 37 Конституции закреплена общая норма о том, что они находятся под защитой государства.

К числу социально-экономических прав относятся и право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции) предполагает возможность получения бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений.

Способствуют охране здоровья населения также право на благоприятную окружающую среду, право на достоверную информацию о ее состоянии и право на возмещение ущерба, причиненного здоровью людей или имуществу экологическими правонарушениями.

Большое значение имеет конституционное закрепление права каждого на образование: Конституция РФ гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Наряду с государственными развивается и система частных платных образовательных учреждений различного рода. Они являются дополнением государственной системы и призваны способствовать использованию различных моделей обучения, учету потребностей обучающихся в получении желательного им комплекса знаний.

Государство гарантирует доступность всех достижений культуры для граждан, где бы они ни проживали. Это обеспечивается общедоступностью ценностей отечественной и мировой культуры, находящихся в государственных и общественных фондах, развитием и равномерным размещением культурно-просветительных учреждений на территории страны, развитием телевидения и радио, книгоиздательского дела и периодической печати, сети библиотек, расширением культурного обмена с зарубежными государствами.

Важно отметить, что права человека в области культурной деятельности

приоритетны по отношению к правам в этой области государства и любых его структур, общественных и национальных движений, политических партий и религиозных организаций, профессиональных и иных объединений.

Помимо прав и свобод человека и гражданина к ядру правового статуса личности относятся и конституционные обязанности человека и гражданина.Обязанности - составная часть правового статуса личности. Они тесно связаны с правами и свободами человека и гражданина, и этим следует объяснить то обстоятельство, что обязанности закрепляются в гл. 2 Конституции ("Права и свободы человека и гражданина"). Нельзя представить себе человека, несущего только обязанности, как невозможны и права человека без обязанностей. Свобода только тогда становится реальной, когда она обретает черты порядка, основанного на праве, а порядок это и есть единство прав и обязанностей.

Все вышеперечисленные права и свободы обеспечиваются системой юридических гарантий, содержащихся в соответствующих нормах права. Так, например, право на судебную защиту по гражданским искам означает, что всякое заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном федеральным законом, обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса, или взять право обвиняемого на защиту. Оно не только провозглашается Конституцией, но и законодательно обеспечивается. В этой связи принципиальное значение имеет положение о том, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность, а неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в его пользу. Отсюда следует, что бремя доказывания лежит на правоохранительных органах. Но при этом никто не может быть признан судом виновным в совершении преступления и подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда и в соответствии с законом.

Литература

1. Владимирова В.В. - Гражданское общество и социально-правовое государство // Право: Учеб. для бакалавров / Под ред. С.Г. Киселева. М.: Издательство Юрайт, - 2013. - С. 64.

А.А. Туровский
докт. экон. наук, профессор
(ГУУ, г. Москва)

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

ЦЕННОСТНЫЙ ФАКТОР ГОСРЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

В системе госрегулирования в сфере безопасности значительную роль играет ценностный фактор. Многие ученые и эксперты уже давно пришли к выводу о необходимости учета ценностного фактора при решении вопросов безопасности, в том числе и национальной безопасности. При формировании и проведении в жизнь политики и стратегии национальной безопасности важно приоритет отдавать не только защите интересов личности, общества и государства, но и последовательной, твердой и эффективной реализации ценностей в обстановке различных опасностей и угроз. Причем предметом особой заботы в совокупности слагаемых национальной безопасности являются духовные и политические ценности.

Важной методологической основой является утверждение о том, что, с одной стороны, ценности – это существенная, стержневая составляющая политики обеспечения национальной безопасности. С другой же стороны – это важнейшая составляющая совокупного ресурса национальной безопасности, определяющая политику, механизмы и способы ее реализации. С точки зрения президента Академии геополитических проблем *Л.Г. Ивашова*, «национальная безопасность – это, прежде всего, безопасность нации как уникальной цивилизационной сущности со своим генетическим (цивилизационным) кодом, традицией, своей веками и тысячелетиями формировавшейся системой духовно-нравственных ценностей, жизненным укладом и культурой»[1].

В своём выступлении на XI конференции дискуссионного клуба «Валдай» Президент В.В. Путин отметил: «В мире накопилось множество противоречий. К сожалению, уверенности, что существующая система глобальной и региональной безопасности способна уберечь нас от потрясений, нет. Не простое время переживают международные и региональные институты политического, экономического, культурного взаимодействия»[2].

В качестве примера приведем одно из положений «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», где отмечается, что между государствами обострились противоречия, связанные с не равномерностью развития в результате глобализационных процессов, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран. Ценности и модели развития стали предметом глобальной конкуренции.[3] Недооценка (а порою просто непонимание) роли ценностного фактора в сфере безопасности не позволяет, *во-первых*, эффективно противодействовать различным угрозам, как в реальном мире, так и в

© А.А. Туровский, А.Д. Асеев, 2014

[1]Ивашов Л.Г.Стало ли безопаснее жить в России. Качество человеческого потенциала – главный фактор деградации страны в целом//[Электронный ресурс].- www.ng.ru/ng_politics/2009-09-01/13_degradation.html.

[2] «Российская газета». – Федеральный выпуск №6517 (245).

[3]Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537)

информационном пространстве. Например, по сути, отсутствовал учет ценностного фактора в информационном противоборстве с грузинскими и западными СМИ в ходе и по окончании грузино-югоосетинского конфликта в августе 2008 года. В результате пострадал не только имидж РФ, но и был нанесен определенной ущерб национальной безопасности России. Этот ущерб выразился в виде угрозы международной изоляции страны, препятствиями в экономическом сотрудничестве с развитыми государствами, не уважительном отношении к гражданам РФ за рубежом и т.д.[1]

Во-вторых, недооценка/игнорирование ценностного фактора вряд ли позволит в полной мере отстаивать национальные интересы нашей страны. Отсутствие учета ценностного фактора РФ привело к тому, что страна не смогла эффективно противодействовать США и НАТО на международно-дипломатическом уровне в ходе их нападения на Югославию (1999 г.) и Ирак (2003 г.). Фактически в результате этих военно-политических конфликтов Россия лишилась еще двух (относительно надежных) союзников на мировой арене.

В-третьих, недооценка/игнорирование ценностного фактора не позволяет организовать эффективную систему взаимодействия власти и общества в сфере безопасности. Поскольку наличие различий между ценностями государственной власти и общества порождает различные между ними противоречия, которые, в свою очередь, порождают экстремистские течения среди населения. В конечном итоге, наличие таких противоречий способствует росту террористической угрозы. Степень недоверия к власти довольно легко может дойти до опасной черты и вылиться в акции неповиновения и социального протеста. Их последствия могут нанести ущерб жизненным интересам общества[2].

В-четвертых, игнорирование ценностного фактора существенно ослабляет побудительный потенциал власти в сфере безопасности в целях мобилизации всех необходимых людских ресурсов для отражения различных угроз и отстаивания интересов национальной безопасности. Фактически речь идет о возможности влияния власти на общество с помощью использования ценностей. Международная практика последних лет показывает, что военные методы, включая интервенцию, могут быть эффективными в деле развала государственной машины (например, в Ираке). Однако они совершенно не приспособлены к задаче восстановления и создания дееспособной государственной власти. То есть, ценностный фактор необходим, как объединительный мотив для всех граждан и общества в целом по защите государства и его руководителей.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в качестве важнейших обозначены стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан РФ, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства. Следовательно, в качестве первостепенных ценностей российской властью официально признаются «конституционные права и свободы» граждан России. При этом Стратегией определены основные направления столкновений (борьбы) ценностей, которые тем или иным образом будут оказывать влияние на рост террористической угрозы.

Признавая неизбежное столкновение ценностей в глобальном мире, в то же

---

[1] Асеев А.Д. Геополитические последствия военного конфликта в Южной Осетии // Труды МГУУ Правительства Москвы. Выпуск 14.- М.: МГУУ, 2009.

[2] Асеев А.Д. Трансграничные угрозы национальным интересам России//Вестник университета.- М.: ГУУ, 2013.-№ 20. - С. 199; Баяхчева С.Л., Илларионов С.И. Идеология гражданского общества. М.: ООО «РИЦ «ПрофЭко», 2006. - С. 186.

время российская власть в своих программных документах напрямую не обозначает как государственные, так и общенародные ценности. Предположительно, что сами ценности в «Стратегии-2020» косвенно отражены в национальных интересах, которые заключаются:

- в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики;
- в обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;
- в превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира.

Следует особо подчеркнуть, что пока ценности российского социума четко не обозначены ни в одном отечественном программном документе. По-видимому, в настоящее время российская власть и общество находятся в процессе формирования ценностей (в том числе и политических ценностей). Изменения в содержании системы ценностей конкретного общества не всегда могут стать заметны для общества и государства в сравнении с другими, например, материальными ценностями. Хотя эти субстанции имеют преимущественно духовную, не материальную природу и их невозможно измерить какими-то конкретными показателями (например, тоннами или квадратными километрами). Такое положение не может служить основанием для вывода об отказе от необходимости отстаивать национальные ценности и защищать их всеми имеющимися средствами. «В нынешних мировых процессах отчетливо наблюдается обострение борьбы за ресурсы, важнейшие территории мира, стратегические коммуникации, за укрепление позиции в планетарной иерархии государств. Менее очевидна борьба за души людей, но именно духовная сфера стала главным театром геополитического противоборства в глобальном масштабе[1].

Для решения указанной проблемы отечественные исследователи и эксперты предлагают преимущественно технологичные модели. Например, профессор *Сулакшин С.С.* указывает на то, что «…государство должно создавать мотивы и стимулы для добровольного поведения частных хозяйствующих субъектов, добиваясь согласования их действий с интересами общества в целом и государства, находя их баланс с интересами частного собственника»[2]. Казалось бы, эти модели можно внедрять в любой стране. Однако несоответствие этих моделей ценностям населения того или иного конкретного государства существенно препятствует такой «унификации». То есть, возникает необходимость выработки специфичных моделей, которые могут быть внедрены только в данное общество с учетом его особенных ценностей и учетом особенностей исторического развития.

Следовательно, предлагаемая модель явно диссонирует с традиционными российскими ценностями и, скорее всего, ее вряд ли удастся реализовать без опоры на них. Все это обусловлено тем, что самоорганизующиеся процессы в политической сфере возникают при условии наличия в государстве, в обществе принятой и поддерживаемой большинством населения системы ценностей. Однако некоторые ценности, навязываемые российскому обществу со стороны высшей власти, не всегда находят понимание среди отдельных социальных групп. Например, провозглашение после 1991 года демократических ценностей для новой России не встретило понимания среди значительного большинства граждан, несмотря на

---

[1] Ивашов Л.Г. Стало ли безопаснее жить в России. Качество человеческого потенциала – главный фактор деградации страны в целом //[Электронный ресурс].- www.ng.ru/ng_politics/2009-09-01/13_degradation.html.

[2] Сулакшин С.С. Российская экономика: от сырья к знаниям (технология перехода). М.: Научный эксперт, 2008. - С. 5.

включение их в Конституцию России. И дело даже не в том, что большинство россиян не интересуются тем, что записано в Конституции РФ, а скорее всего в основной своей массе считают, что основной закон предназначен в большей степени для власти и почти не отражается их повседневной жизни.

Следует выделить еще одну особенность современной России, имея в виду большую роль средств массовой информации и коммуникации в формировании массовых политических и иных предпочтений и ценностей. Повсеместное распространение телевидения, сделавшего общедоступными для бедных стран образы и стандарты недостижимо богатого западного общества стимулировало в некоторых бедных странах (прежде всего, мусульманского мира) волну антизападных настроений, проявившихся в виде международного терроризма. В результате мир в начале XXI века столкнулся с новым глобальным вызовом безопасности.

Неприятие указанных выше ценностей со стороны довольно большого количества коренного населения, навязываемых высшей российской властью и руководством этих республик вызвало в них рост террористической угрозы. При этом различные слои общества (и не только на юге России), отторгая, либо игнорируя ценности, которые пропагандирует власть, стали искать другие ценности в иных религиозных и экстремистских учениях (как следствие, пополняются ряды адептов различных культов и сект). Кроме этого, следствием отторжения западно-европейских ценностей демократической, рыночной направленности стала довольно широкая поддержка фундаменталистского мусульманского учения, известного как «ваххабизм», которое стало идеологической опорой различных экстремистских сил на Северном Кавказе, развернувших настоящую террористическую войну против федеральной власти и властей субъектов Федерации данного региона.

В свою очередь полагаем, что практика обращения к определенным религиозным догматам (в данном случае к фундаментальному исламу) вызвана обострением противоречий между властью и социальными группами при определении жизненно важных для себя ценностей. Данное обстоятельство является ярким примером, когда проблемы с принятием ценностей между властью и отдельными слоями общества могут способствовать усилению террористической деятельности в России, а значит в конечном итоге – наносить серьезный ущерб ее национальной безопасности.

Ивашов Л.Г. акцентирует внимание на том, что в стране значительно уменьшилось пространство совести и существенно расширилось пространство лжи, коррупции, бесчестия и крайнего индивидуализма. Повсеместное насаждение либерально-фарисейских стандартов во всех сферах жизнедеятельности, дискриминация нравственности, принципов социальной справедливости и коллективизма, демонизация духовно-религиозных систем, вооруженное подавление попыток сохранения коренными народами своей национальной и цивилизационной идентичности – вот неполный перечень, по мнению *Ивашова Л.Г.*, стратегии приведения России к универсальной системе единых стандартов, единой шкале нравственных приоритетов[1].

Соглашаясь в целом с позицией о наличии противоречий и острых проблем в духовной и морально-нравственной сфере нашего общества, не согласны с тем, что демократические и религиозные ценности способствуют его духовному упадку. Скорее всего, современная практика показывает, что демократические и либеральные ценности вынуждены противостоять ценностям авторитаризма. А православные и другие религиозные ценности фактически заполняют ту нишу

[1] Ивашов Л.Г. Стало ли безопаснее жить в России. Качество человеческого потенциала – главный фактор деградации страны в целом//[Электронный ресурс].-www.ng.ru/ng_politics/2009-09-01/13_degradation.html.

бездуховности, которая образовалась в результате отсутствия другой мировоззренческой идеологии, способной объяснить как отдельным гражданам, так и большим социальным группам смысл их существования.

В ходе анализа проблем урегулирования социально-политических конфликтов на Северном Кавказе, *Шабровым О.Ф.* выявлены негативные тенденции в формировании российских ценностей. По его мнению, некоторые российские политики и СМИ зачастую формируют в общественном сознании негативный образ кавказских народов, их традиций и ценностей. Между тем в этих традициях заложен богатый позитивный потенциал: отношение к земле и к дому, уважение к старшим, ответственность за род. Культурное своеобразие этнических групп – продолжает далее О.Ф. Шабров, – нельзя не учитывать и при формировании современных демократических институтов. Ситуация, к сожалению, такова, что привнесенные сюда в 90-е годы новые формы политической организации приживаются довольно плохо, а прежние, советские и традиционные, в значительной степени разрушены. В итоге нет в настоящее время на российском Кавказе эффективных механизмов урегулирования конфликтов[1].

Следует констатировать, что в среде социологов разработаны собственные предложения по разрешению социальных проблем «ценностного» характера. Так, по мнению профессора *Бойкова В.*, власти сейчас важно не придумывать некие «социальные» и «национальные идеи», а целесообразно активнее опираться на общечеловеческие устои и основы, которые у нас все-таки есть[2]. Попытка свести все к неким идеологическим доктринам (коммунизму, либерализму, консерватизму и т.д.) – дело вообще безнадежное. Более того, в обществе, по наблюдениям *Федорова В.*, в настоящее время не действуют никакие идеологические доктрины и вряд ли они когда-то возродятся. Во многом это связано с тем, что многие россияне хотят, чтобы государство было сильным и самостоятельным, а в стране царил «порядок» (хотя при этом они по-разному трактуют смысл этого слова). Более того, россияне не готовы «идти на баррикады» за возможность самореализации или политические свободы и не проявляют при этом солидарности[3]. В российском обществе разработаны свои ценности, которые имеют как религиозный, так и исторический контекст. В свою очередь, эти ценности направлены на разрешение конфликтов и противоречий как внутри больших социальных групп, так и между этими группами (правда, все же не всегда публичными методами).

Размышляя над различиями между ценностями высшего руководства и больших социальных групп в России и последствиями таких различий, полагаем, что российская власть зачастую навязывает такие ценности современному российскому обществу и гражданам, которые могут обострять социальные конфликты, следствием которых становится ухудшение состояния национальной безопасности. Поэтому возникает объективная необходимость в целенаправленной работе государства и общества по согласованию жизненно важных интересов основных объектов национальной безопасности на фундаменте ценностей, интересов и целей[4]. В целях улучшения сферы безопасности в стране должна проводиться работа по согласованию предлагаемых ценностей со стороны власти и со стороны общества.

Разработки по обеспечению национальной безопасности должны отражать в

---

[1] Шабров О.Ф. Восток и его тонкости. Социально-политическая стабильность на российском Кавказе снова под угрозой//[Электронный ресурс].- www.ng.ru/ng_politics/2009-11-03/14_east. html.

[2] На грани добра и зла *//*[Электронный ресурс].- http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/1429.html?no_cache=1&cHash=1ade3e86a4**.**

[3] Тянуть идеалы на себя *//*[Электронный ресурс].- http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/12582.html?no_cache=1&cHash=5d48f1d5ff**.**

[4] Возжеников А.В. Национальная безопасность в контексте современного политического процесса России: теория и политика обеспечения: Автореф. дис. … докт. полит. наук. М., 2002. - С. 35-36.

идеале консенсус или, по крайней мере, достаточно широкое и ясно выраженное национальное согласие по ряду ключевых вопросов, относящихся к выбору модели социально-экономического и общественно-политического развития страны. Как бы синтезировать предпочтения народа и элиты в отношении государственного строя, экономической системы и характера взаимоотношений с внешним миром. Государственное регулирование в сфере безопасности необходимо рассматривать как защиту национального бытия через реализацию ценностей общества и отдельного индивида (гражданина), а не ценностей и интересов представителей государственного аппарата.

Понимание первостепенной необходимости защиты жизни именно отдельного человека и его интересов, а также отдельных социальных групп, отражено и в положениях Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации. В ней, в частности отмечается, что антитеррористическая деятельность должна быть ориентирована, прежде всего, на решение таких задач, как:

– не допущение (минимизация) человеческих потерь исходя из приоритета жизни и здоровья человека над материальными и финансовыми ресурсами;

– своевременное проведение аварийно-спасательных работ при совершении теракта, оказание медицинской и иной помощи лицам, участвующим в его пресечении, а также лицам, пострадавшим в результате теракта, их последующая социальная и психологическая реабилитация;

– минимизация последствий теракта и его неблагоприятного морально-психологического воздействия на общество или отдельные социальные группы;

– возмещение в соответствии с законодательством РФ причиненного вреда физическим и юридическим лицам, пострадавшим в результате террористического акта[1].

В связи с этим отметим, что полноценное участие граждан в решении государственных и общественных проблем, в том числе в сфере безопасности, является важнейшим показателем демократичности политического режима. Необходимо также преодолеть широко распространённые представления о том, что все существующие проблемы должно решить государство или кто-то ещё, но только не каждый из нас на своём месте. Личный успех, поощрение инициативы, повышение качества общественной дискуссии, нетерпимость к коррупции должны стать частью общенациональной культуры, именно частью общенациональной культуры[2]. А значит, должны быть созданы необходимые условия для привлечения граждан к решению тех или иных вопросов национальной безопасности.

Конечно, национальная безопасность страны в современных условиях немыслима без участия всех граждан. Поэтому сегодня кроме защиты целостности государства и защиты территории важно обеспечить целенаправленное и последовательное возделывание и воспроизводство всего того, что способствовало в течение веков формированию и развитию российской нации. Соответствующие подходы должны найти и правовое закрепление.

Одну из важнейших ролей в реализации ценностного фактора в сфере безопасности, выполняют СМИ, которые способны целенаправленно формировать знания, мировоззрения, убеждения, верования и т.п. При этом эффективность сферы безопасности во многом зависит от способности СМИ нести в общество нравственность и духовность, формируя идеалы и ценности всех его членов. Кроме этого, многое зависит от их возможностей функционировать в условиях открытости или закрытости общества, характера их роли в качестве посредника между

---

[1] Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (Утверждена Президентом РФ 5 октября 2009 г.).

[2] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию//[Электронный ресурс].- www.kremlin.ru /ranscripts/5979.

обществом и государством[1]. Поэтому важно, чтобы любое современное общество было открытым или стремилось стать таковым. Именно тогда будет значительно легче добиться согласования ценностей между властью и обществом для улучшения общего состояния национальной безопасности.

Вместе с тем современная российская политическая практика показывает, что получить желаемый результат в вопросах согласования ценностей, с одной стороны, между регионами и федеральным центром, с другой, - между обществом и властью в отдельно взятом регионе довольно не просто.

В Стратегии 2020 заявлено о том, что укреплению национальной безопасности в сфере ценностей будут способствовать «сохранение и развитие самобытных культур многонационального народа Российской Федерации, духовных ценностей граждан…»[2]. Полагаем, что региональные ценности должны обязательно включать в себя специфику данного региона, но при этом не противоречить федеральным. То есть все базовые ценности в российском обществе должны быть диалектически взаимосвязаны, которые должны эффективно способствовать противодействию идеологии террористов и снижению террористической угрозы в целом. Конечно, определить, какие именно должны быть эти ценности довольно непросто. При этом полагаем, что ценностный фактор при его использовании в государственном регулировании сферы безопасности имеет следующие характеристики:

– создает механизмы согласования ценностей различных больших социальных групп в социуме;

– определяет такую систему взаимоотношений между властью и обществом, а также между властью и отдельными социальными группами, которая могла бы способствовать выработке единой для всех системы ценностей, направленной на укрепление политического режима.

Построение такой системы взаимоотношений возможно при наличии открытого политического диалога между властью и обществом, привлечения к участию в политической жизни как можно большего количества различных социальных акторов.

В конечном итоге необходима такая система ценностей в общегосударственной политике, которая бы способствовала эффективности воздействия политической власти на социум в решении различных социальных проблем. Эта система ценностей может появиться только в условиях государственного регулирования, которое предполагает политический вид воздействия на развитие общества с учетом интересов всех общественных акторов. Кроме этого государственная власть не может использовать ценностный фактор в сфере безопасности без активного взаимодействия с обществом. Поэтому сфера безопасности в настоящее время предполагает эффективное, взаимовыгодное и полноправное партнерство общества и власти в интересах укрепления национальной безопасности современной России.

---

[1]Иванова М.И. СМИ как фактор национальной безопасности в условиях открытого/закрытого общества // www.100tezisov.ru/43.php.

[2] Кланы против управленцев//[Электронный ресурс].- www.rusrand.ru/pubpoll/pubpoll_ 229.html.

Д.А. Филимонов
канд. социол. наук, доцент
(ГУУ, г. Москва)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МАТРИЦА РОССИИ И ПРОБЛЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Институт образования может быть отнесен к тем основополагающим институтам, дисфункция которых воспринимается обществом наиболее болезненно, угрожает его целостности и устойчивости. Если дисфункция, например, в экономическом институте делает нас беднее, ухудшает наш уровень жизни. Дисфункция в политическом институте ведет к нарушению системы представительства интересов людей во власти. И то и другое плохо, но в меньшей степени бьет по обществу, нежели дисфункции в институтах семьи или образования, где она воспринимается как прогнивание самих основ общественной жизни.

Социально-экономические преобразования, начавшиеся в 90-е годы, полностью преобразили наше общество, характер отношений в нем. На смену советской системе планирования пришли рыночные отношения в условиях сырьевой спекулятивной экономики. Высшему образованию пришлось адаптироваться к этим новым условиям. Кроме того, изменился и портрет самого института: появились негосударственные вузы, а позже изменились и правила приема, который стал осуществляться по результатам ЕГЭ. Эти факторы серьезно нарушили существовавшие ранее связи.

Постараемся разобраться, почему же наше высшее образование так неудачно вписалось в рыночные отношения, потеряло позиции относительно предыдущего исторического этапа. Для этого рассмотрим этот социальный институт в институциональной матрице. Согласимся с С. Кирдиной, что институциональная матрица общества — это первичная модель связанных между собой экономических, политических и идеологических базовых институтов, на основе которых постоянно воспроизводятся исторически развивающиеся формы конкретных социальных отношений. Институциональные матрицы представляют собой основные (доминирующие) исторически устойчивые формы связи базовых экономических, политических и идеологических институтов, а процесс социальной модернизации представляет собой сознательное встраивание в институциональную структуру общества альтернативных институтов. Доминирующая матрица имеет всеобъемлющий характер, а дополнительная (комплементарная) заполняет некоторые ниши в институциональном пространстве. Специалисты выделяют следующие два типа институциональных матриц. X-матрица характеризуется редистрибутивной экономикой, предполагающей централизованное совмещение условий производства и потребления основных создаваемых продуктов, их аккумулирование, распределение ресурсов и продукции между участниками хозяйственного процесса. Для нее также характерно унитарное политическое устройством и коммунитарная идеология с доминированием коллективных, общих ценностей над индивидуальными. Такой тип матрицы присущ России, Китаю. Y-матрица характеризуется рыночной экономикой, федеративным политическим устройством и субсидиарной идеологией, Y-матрицы характерны для большинства стран Европы и США. Коммунальная среда способствует становлению институциональной X-матрицы: необходимость централизации и объединения усилий людей в единых производственных процессах формирует соответствующие политические структуры и ценности, в которых общественное сознание закрепляет

© Д.А. Филимонов, 2014

смысл такого общественного устройства. Некоммунальная среда порождает институты Y-матрицы – обособленных товаропроизводителей, взаимодействующих посредством рынка, федеративные политические структуры и адекватные такому устройству индивидуальные ценности. В обществе взаимодействуют институты X и Y матриц, а тип общества определяется тем, институты какой матрицы в нем доминируют. Доминирующая матрица отражает образующий принцип социальной интеграции, хотя очевидно, что институты обеих матриц могут сосуществовать, например, субсидиарные личностные ценности уживаются с коммунитарными ценностями. На основе положений указанной социологической теории для концепции X и Y матриц развития общества принципиально важными (опорными) институциональными моментами выступают следующие. Во-первых, в истории каждой страны имеет место устойчивое доминирование только одной матрицы, которая определяет рамки и пределы действия институтов из другой матрицы. Во-вторых, важнейшим фактором являются общественная инфраструктура и отрасли производства, приоритетные для обеспечения жизнедеятельности всего населения. В-третьих, научно-технический прогресс и человеческая деятельность в целом не в силах изменить анализируемое свойство материально-технологической среды, превратив ее из коммунальной в некоммунальную или наоборот.

Институт образования (как среднего, так и высшего профессионального) относится к базовым, основополагающим. Такого рода институты определяет основной портрет общества, его стабильность. Следовательно, для успешного функционирования и развития, он должен соответствовать основной институциональной матрицы. Для России, как уже упоминалось, это X-матрица.

Принадлежность государства к той или иной институциональной матрице не означает, что в нем не действуют альтернативные институты и соответствующие им институциональные формы. В западных странах рыночные институты сосуществуют с институтами редистрибуции, федеративное устройство включает в себя и действие политических институтов унитарного типа, а в обществе присутствуют альтернативные идеологии и ценности. Аналогичным образом, в государствах с X-матрицей в экономике в той или иной мере постоянно присутствуют рыночные элементы, а в политической сфере – институты федеративного устройства. В сфере идеологии такого типа государств доминирование коммунитарных ценностей не означает полный отказ от комплекса идей, воплощающих идеологию субсидиарности. Но действует принцип доминантности базовых институтов. Он выражается в том, что в каждом конкретном обществе базовые институты, характерные для его институциональной матрицы, доминируют над институтами комплементарными, которые носят вспомогательный, дополнительный характер, обеспечивая устойчивость институциональной среды в той или иной сфере общества. Однако именно базовые институты определяют характер складывающейся в обществе институциональной среды, задают рамки и ограничения для действия дополнительных, вспомогательных институтов. Комплементарные институты, дополняющие действие базовых институтов, обеспечивают необходимую целостность экономических, политических и идеологических структур в обществе, поддерживают непрерывность их функционирования.

Организации высшего профессионального образования, функционирующие вне редестрибутивных моделей могут развиваться как комплиментарный институт Y-матрицы. Это определяет, в частности, роль негосударственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, изначально ориентированных на рыночные отношения. Их роль – дополнительная, поддерживающая. Тон в высшем профессиональном образовании в России могут задавать только образовательные структуры X-матрицы, а это, как правило, крупные

государственные вузы, ориентированные редистрибутивными отношениями на те или иные отрасли, или группы отраслей.

Литература

1. Знаменский Д.Ю. Государственная политика Российской Федерации в области образования, науки и инноваций: проблемы комплексного подхода к формированию и реализации // Вестник университета (Государственный университет управления). – М.: ГУУ, 2012. – №4. – С. 29-34.
2. Знаменский Д.Ю., Сычев А.В. Научный потенциал негосударственного вуза: системный подход к исследованию // Интернет-журнал «Науковедение». – 2013. – №4(17).
3. Знаменский Д.Ю. Технологии влияния государственной политики на научный потенциал высшей школы России: основные направления исследования // Вестник университета (Государственный университет управления). – М.: ГУУ, 2013. – №20. – С. 182-187.
4. Кирдина С.Г. Современные российские реформы: поиск закономерностей // Общество и экономика. – 2002. – №3-4.
5. Соколов Н.Н. Стратегические управленческие решения в контексте современного управления и планирования // Вестник университета (Государственный университет управления). – М.: ГУУ, 2013. – №20. – С. 171-177.

Е.В. Филиндаш
аспирантка
(ГУУ, г. Москва)

ИНТЕРПАКТИВНЫК МЕТОДЫ КАК ЭФФЕКТИВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ФОРМИРОВАНИЯ КОМПЕТЕНТНОСТНОГО УРОВНЯ СПЕЦИАЛИСТОВ

В современном индустриальном мире, в период глобализации экономики, создания общепланетарной информационной сети происходят процессы, связанные с бурной информатизацией общества, влияющей на технологии управления социально-экономическим развитием России. Это вызывает необходимость обеспечения постоянного обновления знаний, повышения квалификации специалистов, высокого общеобразовательного уровня бакалавров всех направлений подготовки - экономистов, менеджеров, социологов, управления персоналом и др.

Профессиональная подготовка современного бакалавра – это не только усвоение новых знаний, но и приобретение общекультурных и профессиональных компетенций. Практическое освоение новых качеств и навыков обеспечивают интенсивные методы обучения. В наше время интерактивные формы преподавания получают все большее признание в обучении не только бакалавров, магистров, но и персонала компаний, при этом реальность политической, социокультурной, экономической жизни осваивается через деловые игры и анализ конкретных практических ситуаций – бизнес-среды. Именно интерактивные методы являются наиболее эффективными образовательными формами в условиях быстро меняющейся

© Е.В. Филиндаш, 2014

конкурентной среды и постоянно реформирующихся информационных и образовательных систем.

Новые предлагаемые интерактивные образовательные методы отличаются от классического подхода к обучению в вузах вовлечением каждого участника в процесс получения, восприятия и освоения знаний. Они особенно востребованы в молодежной среде, поскольку нацелены на практическое применение приобретенных в процессе обучения профессиональных навыков и ориентированы на карьерный рост и раскрытие личностных качеств.

Интерактивные методы актуализируются в различных формах: тренингах, ролевых и деловых играх, модерациях, фасилитациях и используются во всех сферах образования.

Среди интерактивных формы обучения наибольшее распространение получили следующие виды:

«Warming-up» - средство активизации учебного процесса. Этот вид обучения включает в себя ознакомительные, начальные игры. Их назначение состоит в том, чтобы стимулировать коммуникации в группе; снижать страх работы в группе; вводить в основную тему занятия.

Модерация – это совокупность техник и методов по организации взаимодействия в группе с целью принятия решений. Применение этой формы обучения обеспечивает углубление в основную тему; способствует повышению активности каждого участника в группе.

Ролевая игра - ситуативно-вариативное упражнение, создающее речевую модель/ образец, применяемый в условиях, максимально приближенных к реальному речевому общению с присущими ему признаками – эмоциональностью, спонтанностью, целенаправленностью речевого воздействия. Назначение этой формы обучения состоит в том, чтобы проиллюстрировать изучаемую проблему; создать атмосферу психологической готовности участников к речевому общению. Игра способствует выполнению важных методических задач. Она обеспечивает необходимость формирования коммуникативных навыков путем использования «триггеров» - языковых маркеров в разных речевых ситуациях.

Деловая игра - форма моделирования профессиональных систем отношений, характерных для определенного вида деятельности. С помощью знаковых средств (графики, таблицы, документы язык, речь) в деловой игре воспроизводятся типичные, обобщенные профессиональные ситуации, сходные с реальными и протекают в сжатом масштабе времени, в течение игрового занятия.

Многие исследователи считают деловые игры одним из методов тренинга. Однако тренинг имеет целый ряд характерных признаков, позволяющих выделить его как целостную и самостоятельную форму обучения.

Тренинг - это метод активного обучения, направленный на развитие знаний, умений и навыков. Он используется, если желаемый результат - это не только получение новой информации, но и применение полученных знаний на практике. На тренинге представляется относительно небольшой объём теоретического материала – информационный блок, кластер. К нему подбирается система специально подобранных упражнений, выполнение которых обеспечивает усвоение информации и выработку соответствующего кластеру практического навыка. Мастерство тренера состоит не только в вовлечении каждого участника в процесс активной работы, но и раскрытии его способностей, обеспечении свободного обмена мнениями, создания атмосферы, необходимой для максимального раскрытия творческого потенциала участников.

Тренинги в наибольшей степени нацелены на индивидуальную активную работу каждого участника. Длительность тренингов составляет от одного до трех дней. Обычно число участников группы на тренинге колеблется от восьми до

пятнадцати человек, при этом упражнения выполняют все или почти все участники. Если сравнить тренинг с традиционными формами занятий, то стоит подчеркнуть, что, например, на семинарском занятии, на котором обучаются примерно тридцать человек, активность проявляет только часть присутствующих.

Небольшой размер группы на интерактивном занятии позволяет ведущему (тренеру) анализировать и корректировать модели поведения участников группы и наблюдать за формированием их навыков.

Помимо решения конкретных задач участники группы сами формируют «список» навыков, необходимых для них как специалистов. К такому роду навыков могут относиться следующие:

-умение работать в команде;

-способность принимать решения и нести за них ответственность;

-владение навыками деловой коммуникации, в том числе навыками визуализации и презентации.

На тренинге всегда действует принцип «здесь и сейчас». Сравнивая с принципами, закрепленными в методике традиционных форм обучения, отметим, что, например, на лекции и семинаре усваиваются знания, которые могут быть использованы специалистом в будущей профессиональной деятельности. Следовательно, на семинаре действует принцип: «новые знания – на завтра и на будущее». Слушая доклады, например, на конференции, ее участники получают информацию о результатах исследований выступающих. Здесь действует принцип «полезно знать», «полезно знать, как применить». Принцип «здесь и сейчас» означает сосредоточенность внимания на происходящем в данный конкретный момент в данном конкретном месте, на тех процессах, психических, физических, коммуникативных, которые происходят во время общения участников группы с ведущим и друг с другом, в их взаимоотношениях. Принцип «здесь и сейчас» является как бы ключом к осознанию самого себя и окружающих, позволяет целостно оценить как свои действия и чувства, так и действия других.

Организация тренинга предполагает прохождение заранее определённых ведущим/ тренером фаз. Это означает создание определённых рамочных условий для обучающихся, понятных всем участникам и доведённых до них в форме ясных условий и правил. Очень часто работа по интерактивной методике требует, чтобы большая группа участников была разделена на команды - рабочие группы по пять-шесть человек. При организации команд тренер не должен влиять на состав участников, входящих в каждую из них. Однако если с одной и той же общей группой проводят несколько игр, состав участников команд полезно менять с тем, чтобы обеспечить максимальный коммуникативный, социально-психологический контакт в группе и наработку социального опыта участников.

Тренинг имеет трехчастную структуру. Он состоит из вступления, основной части и завершения.

Вступление открывает тренинг, создает психологическую готовность к обучению и обеспечивает активную, деятельную, доброжелательную атмосферу. Вступление занимает примерно 15% времени тренинга и включает в себя следующие этапы:

1. Приветствие, представление тренера;
2. Обозначение цели тренинга;
3. Ввод правил;
4. Сбор ожиданий;
5. Знакомство участников.

Интерактивный подход проявляется уже на вступительной части первого занятия. Ведущий/ тренер представляется сам и формулирует цели тренинга. Затем он просит каждого участника представиться. При этом участникам предлагается

ответить на вопросы, зачем им нужно повысить квалификацию, с какими проблемами они столкнулись, что их волнует и что они ожидают от занятий. Знакомство участников, ввод правил и сбор ожиданий происходит в игровой форме, причем уже на первом этапе используются элементы рефлексии. После того как участники сформулировали свои правила и ожидаемые результаты от работы в тренинге, составляются списки правил и ожиданий, которые вывешиваются на флипчарте и не снимаются до конца тренинга.

Основная часть (составляет примерно 70 % времени тренинга) включает в себя упражнения, направленные на достижение цели тренинга, и состоит из одного или нескольких модулей. Каждый модуль формирует определенные навыки. Он начинается с разминки – упражнений, активизирующих речемыслительную деятельность и создающих условия для моделирования профессиональных систем отношений.

Дальнейшая работа в модуле выстраивается в основном по следующим этапам - шагам: проблематизация – теоретический блок – отработка – формирование навыка. Проблематизация призвана мотивировать участников к обучению, выработать у них потребность к формированию определенных профессиональных навыков. В этой части модуля используются задания, не позволяющие участникам сразу достичь поставленной цели. Задача тренера состоит в том, чтобы продемонстрировать обучающимся их проблемные лакуны, с тем чтобы мотивировать их к активной работе на протяжении всего тренинга.

В дальнейшем ведущий остается в роли наблюдающего, который лишь время от времени вмешивается в игровые процессы для того, чтобы скорректировать их течение, если того требует достижение целей всего учебного процесса.

На этапе представления теоретического материала участникам «дается» «правильный» материал в формате мини-лекции, который служит основой для упражнений, генерирующих определенный навык. Закрепление теоретической информации происходит в ролевых играх и упражнениях, многократные повторения тренируют определенные умения.

В условиях твердых временных рамок занятий объем информации, передаваемый участникам и обсуждаемый ими, строго ограничен. Он представляет собой так называемый кластер (мини-лекцию), своеобразный информационный блок. Участники не конспектируют информацию, поскольку все материалы занятия готовятся заранее и предоставляются в письменном виде участникам в виде сброшюрованных листов по тематике тренинга.

Определение количества предлагаемой участникам информации является важным аспектом успеха всех игровых методов обучения. «Не слишком мало, но и не слишком много» - принцип решения данной проблемы. Искусство тренера заключается в определении правильного направления работы групп, где предоставленный объём информации несёт задачу создания импульса к решению проблемы.

Неотделимой частью задач преподавателя является подведение итогов игры и анализ достигнутых результатов, что, как правило, производится не в форме выставления оценок, а в виде определения достигнутого результата, анализа оправданности затрат для достижения данного результата, правильности и рациональности путей его достижения. В случае работы над конкретной ситуацией интересным методом подведения итогов может быть сравнение реального решения с решением участников.

Подведение итогов происходит в завершающей тренинг рефлексивной части. Рефлексия посвящена анализу и обсуждению того, что происходило в основной части тренинга, и занимает примерно 15 - 20% времени тренинга.

Окончание тренинга проводят по-разному. Участники группы обсуждают итоги деловых результатов, пережитые чувства во время совместного нахождения решений, отвечают на вопросы: «Что было важно для меня?»; «Что я узнал и чему научился?»; «Что я ещё хотел бы сказать группе/ что я сделал бы по-другому?».

Литература

1. Балыхина Т.М., Черкашина Т.Т, Тартынских В.В., Паудяль Н.Ю., Филиндаш Л.В., Морозова А.В., Попова Н.С. Игровые технологии коммуникативного лидерства. Учебное пособие по культуре речи, риторике, деловому общению и межкультурным коммуникациям, М., 2013.

А.А.Хасунцев
студент
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

РАЗВИТИЕ МОСКОВСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ С УЧЕТОМ АЗИАТСКОГО И ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА

Городская агломерация – это скопление жилых населенных пунктов, которые создают сложную систему транспортных связей, развитой промышленностью, огромная территория превышающая понятие города. Агломерация является естественным этапом развития городов и человечества в целом, один из верхних уровней урбанизации на пути к экуменополису. Экуменополис[1], либо ойкуменополис – сверхагломерация, образующая сплошную сеть заселения некой большой территории и представляет собой конечную стадию урбанизации, вершину развития человечества максимально заселившего планету. Примеры данного явления можно найти в различных работах[2].

Для московской агломерации характерны следующие черты:

- моноцентризм под влиянием столицы
- радиально-концентрическое устройство с резкими различиями центр — периферия
- полицентризм спутниковой зоны (равные экономические центры и агломераций второго порядка)
- необычное для России развитие окружных центров в местах транспортных связей с крупными городами соседних областей

Зарубежный опыт свидетельствует о ведущей роли государства в реализации крупных проектов развития социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры. Стимулирование межмуниципального взаимодействия можно найти за рубежом, например:

- Во Франции населенным пунктам, реализующим совместный агломерационный проект, предоставляется со финансирование в размере от 10 до 50%. [4]

© А.А. Хасунцев, 2014

[1] Экуменополис - (греч. οἰ κουμένη — Вселенная, обитаемый мир и πολης — город),. Данный термин был введен греческим архитектором Доксиадисом в 1968 году в работе «Экуменополис 2100 года»

[2] Иван Ефремов «Туманность Андромеды», Евгений Велтисов «Победитель невозможного» («Ойкуменополис»), Айзек Азимов цикл «Основание», Гарри Гаррисон «Билл-герой галактики», Мир-город Равника из вселенной Magic: the Gathering.

- В Японии объединившиеся в агломерацию муниципалитеты дополнительно получают порядка 25% к бюджету в течение 5 лет. [5]

Рассмотрим опыт Токио при развитии агломерации. В 60-70-х годах XX века правительство осуществляло этап преобразования городской территории, направленный на замещение неэффективного использования земель в пользу строительства жилья на их площадях.

С начала 80-х годов строительство Токио осуществлялось национальными строительными компаниями с государственным финансированием. Три основные группы частного сектора были вовлечены в городское реструктурирование. Первая – представители строительного бизнеса, вторая – это фирмы, использующие офисные помещения, третья – распространители городской идеологии: рекламные агентства и различные средства массовой информации. Развитие города на этом этапе характеризуется проектами со смешанными функциями, с вовлечением государственного сектора в форме совместного управления. Муниципалитет принимает на себя контролирующую роль, а застройщики переделывают городской ландшафт освобожденных территорий. За это время предприняты шаги равномерного развития в столичном регионе, создание субцентров и спутниковых городов.

Этап 2000-х тесно связан с периодом 1980-х, когда ставились цели по продвижению частного сектора в городском реструктурировании. Контроль и ограничения, включая коэффициент этажности, который был значительно ослаблен. Главным инструментом современного курса политики центрального правительства стал Закон «О городском возрождении» 2002г., когда канцелярия премьер-министра могла фактически в обход местного правительства Токио и других городов сама определять территории для перестройки и давать значительные полномочия застройщикам [7].Городские проекты развития в Токио свидетельствуют о важной роли национального и столичного правительств, предоставляющих поле деятельности для японских корпораций, которые перестраивают городской ландшафт с целью получения прибыли.

Интересным представляется опыт Южно-Корейского города Сонгдо при формировании городского пространства. Это один из первых высокотехнологичных городов XXI века. Рассмотрим его сквозь все этапы реализации проекта.

Для начала следует определиться с проектированием и силами, которые будут задействованы в проектировании и создании города. Участники для реализации проекта - это девелоперы, инвесторы, муниципальная власть, на территории которой будет находиться будущий город, местный законодатель (на случай использования на территории «умного города», по каким-то причинам, зарубежного законодательства), проектирующие и комплектующие компании, строительные, рекламные и маркетинговые компании. Последовательность стадий создания «умного города» в укрупненном виде такова [6]:

1. Разработка и принятие решение девелопера о создании города, этап предпроектного исследования
2. Выполнение генерального плана и проектирования
3. Поиск инвесторов под генеральный план
4. Осуществление строительства и продажи инфраструктуры

Сонгдо – компактный город с удобным расположением всех элементов городского хозяйства. К 2016 году город будет насчитывать 65 тысяч жителей, и еще 300 тысяч человек будут приезжать туда на работу. Решением рационального подхода к проблеме стало максимально эффективное расположение элементов городской инфраструктуры, получившее высокую оценку специалистов из многих стран. Это поистине город пешеходов и там, где расстояние можно преодолеть пешком за 10-15 минут, человек обходится без помощи транспорта. Сетевая

инфраструктура города поддерживает видеосервисы, которые позволяют с легкостью проводить визуальные контакты в виртуальной среде при высоком качестве и с максимальным комфортом. «В каждом доме поддерживается технология TelePresence[1], позволяющая сокращать потери времени, связанные с ежедневными переездами.

Население нашей планеты растет, а запасы питьевой воды сокращаются. К 2025 году число людей, проживающих в регионах с дефицитом воды, увеличится в 6,5 раз. Необходимы новые методы рационального использования водных ресурсов. В Сонгдо для этого применяют новаторские решения. Которые были осуществлены еще на этапе закладки фундамента. Город «собирает» всю дождевую воду, выпадающую над ним, используя ее для обеспечения жилищно-комунальных нужд. Центры хранения дынной воды имеются в каждом районе города. Также подвергаются очистке сточные воды, которые потом используются в парках и на промышленных предприятиях. Инновации в области водоснабжения позволят городу сократить потребление воды в коммерческих зданиях как минимум на 30 процентов. Сегодня Сонгдо – это процветающий город, построенный с нуля, который становится одним из международных финансовых центров Северо-Восточной Азии.

Развитие продовольственного сектора и помощь агропромышленному комплексу возможно на примере парижского рынка «Ранжис», открытый в 1969 году в рамках государственной программы организации снабжения продовольственных городов Франции, предусматривающей создание сети Рынков Национального значения. Цели, реализованные в рамках данной программы стало облегчение градостроительной и транспортной системы и повышение безопасности продуктов питания. Политическая воля Правительства позволила осуществить этот проект[2]. Основными целями рынка является прозрачная конкуренция и доступность товаров любым слоям населения, а первоочередная закупка у аграрных предприятий близлежащих районов, в свою очередь, дает поддержку данному сектору, у которого есть постоянный крупный закупщик.

«Зеленые крыши» - давно не новая тенденция, но в Москве это считается больше роскошью, нежели обычным сберегающим элементом для домов. Благодаря озеленению на 20-30% снижаются расходы на отопление и кондиционирование. Медленное испарение воды способствует сохранению естественной влажности воздуха, создавая здоровый микроклимат. Температура нагрева кровли снижается в 2-3 раза. Система озеленения крыш защищает от воздействия ультрафиолетовых лучей, а также прямого воздействия сурового холода. Необходимо привлечь компании для разработки оптимального состава смести, чтобы в дальнейшем преступить к реализации массового проекта озеленения крыш, что должно стать нормой градостроительства в обновленной столице.

Агломерационное развитие Москвы и страны в целом должно учитывать естественные процессы, происходящие в столице на протяжении веков. Изначально важно разработать пошаговый план действий для ведомств, установление рациональной нормативно-правовой базы и далее взаимодействовать в рамках ГЧП, предоставляя свободу строительным корпорациям, под жестким контролем государства. Необходимо производить планирование и строительство городов по передовым методикам преимуществ экологичного подхода. Мы имеем достаточное количество предпосылок для создания развитой и экономически сильной

---

[1] Система телепресутствия. В отличие от традиционных систем видеосвязи, в большинстве своем показывающих удаленным собеседникам «говорящие головы» (которые, в случае многоточечного сеанса, пытаются «перекричать друг друга»), системы Telepresence обеспечивают изображение в натуральную величину, естественный визуальный контакт собеседников и трехмерный звук.

[2] Управляющая компания «Симмарис» (общество со смешанным капиталом) имеет в настоящее время 53% на 47% преимущество государственного сектора.

агломерации важнейшего региона нашей страны, создан Департамент Развития Новых Территорий, уделяется огромное внимание со стороны высших государственных чиновников. Необходимо уже сейчас закладывать фундамент для решения транспортного коллапса, повышения экологичности всего столичного региона, при строительстве мирового финансового центра в «Новой Москве».

Литература

1. Балацкий Е., Гусев А., Саакянц К. Пределы роста мегаполисов // Пространственная экономика №4, 2006.
2. Казков Ю. Н., В.В. Кондратенко. Архитектура мегополиса. Издательство : ДЕАН 2007 год.
3. Эрик ван Эгераат Жизнь без красоты. Издательство : Татлин. 2008-2011 год.
4. Сборник статей и аналитических материалов по конференции «Большая Москва» – «Большой Париж». 25.06.2012 год. Москва.
5. Saito A, Thornley A. Shifts in Tokyo's world city status and urban planning response// Urban studies. – L., 2003 Vol. 40 № 4.
6. Timberlake M., Smith D. "Global cities" and "Globalizatoin"
7. Waley P. Tokyo-as-World-City.
8. www.cisco.com

М.И. Хаят
студент
(ГУУ, г. Москва)

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ БИЗНЕСА В МОНОПРОФИЛЬНЫХ ГОРОДАХ

Мировая глобализация для большинства стран мира, в том числе и для России, сопровождается усилением процессов регионализации, при которых субъекты федерации превращаются в самодостаточные экономические единицы и становятся полноправными «игроками» межрегиональной конкуренции. Конкурируя за бюджетные и частные инвестиции, регионы придают социально-экономической политике государства собственный ракурс, способствуют созданию комфортных условий жизнедеятельности населения. Следовательно, роль регионов в социально-экономическом развитии страны в целом существенно усиливается. Безусловно, что в этой ситуации органы власти субъектов РФ в результате эффективного использования имеющегося потенциала, должны направлять все усилия на обеспечение конкурентоспособности регионов и их устойчивого развития. Последнее зачастую является результатом совместных усилий и социальных коммуникаций бизнеса с публичной властью и обществом.

В настоящее время решение задач в сфере социальной ответственности и устойчивого развития территорий присутствия в наибольшей степени осуществляется в монопрофильных городах, где расположены крупные компании, имеющие разветвленную сеть в России. Примером таких компаний могут служить ОАО «Северсталь» (г.Череповец, Вологодская область), ОАО ГМК «Норильский никель» (г.Норильск, Красноярский край), ОАО «РЖД» (моногорода присутствия

© М.И. Хаят, 2014

компании: г.Свободный, г. Тында - Амурская область), ООО «Газпром добыча Астрахань» (дочернее предприятие ОАО «Газпром», г.Астрахань), ОАО СУАЛ (филиал ИрКАЗ-СУАЛ в г.Шелехов, Иркутсткая область), ОАО СУЭК (филиалы в монопрофильных городах г.Бородино, г.Шарыпово, г.Назарово Красноярского края), ОАО «АК «АЛРОСА» (г.Мирный, Республика Саха (Якутия).

Анализ ежегодных отчетов о социальных инвестициях этих компаний показал, что содержание базовых интересов градообразующих предприятий сводится к созданию устойчивого высококачественного бизнеса. В этой связи, ключевое место наряду с рентабельностью, производственной эффективностью, высокой добавленной стоимостью продукции, предприятия отводят таким качественным приоритетам, как социальное благополучие персонала, экологическая безопасность, устойчивое развитие регионов присутствия компаний, что находит выражение в конкретных направлениях их социально ответственного поведения.

Наряду с разовыми социальными акциями, направленными на развитие таких составляющих жизни моногорода как образование, здравоохранение, культура и спорт, которые активно реализуются градообразующими предприятиями, имеют место быть и долгосрочные социальные программы в решении общественных проблем. Например, одним из наиболее значимых проектов, реализованных градообразующим предприятием «Северсталь» совместно с мэрией монопрофильного города Череповец, является созданное некоммерческое партнерство «Агентство городского развития» с целью содействия развитию малого и среднего бизнеса (МСБ). Обозначенная цель нашла свою конкретизацию в следующих задачах: формирование условий для роста количества субъектов малого и среднего бизнеса (МСБ), рабочих мест в этой сфере; организация подготовки и переподготовки кадров для предприятий МСБ; создание условий для формирования у граждан предпринимательских качеств; информационное обеспечение предприятий МСБ; увеличение доходов бюджета города за счет поступлений от предприятий МСБ.

Аналогичные шаги были предприняты «Норильским Никелем» в рамках программы «Мир новых возможностей», одним из приоритетных направлений которого стало привлечение заинтересованных и социально ответственных предпринимателей, а также руководителей малого и среднего бизнеса к решению социальных проблем региона через реализацию бизнес-проектов.

Так, например, за 2010 год компанией:

- создано 661 предприятие / 1429 индивидуальных предпринимателей / 2885 рабочих мест;
- обучено 1 170 начинающих предпринимателей;
- оказано 11 498 консалтинговых услуг;
- проведено 376 мероприятий, направленных на развитие бизнеса.

Вышеперечисленные примеры свидетельствуют, о неразрывности социальной среды моногородов с градообразующим предприятием, социальная политика которого может обеспечить как сиюминутную выгоду, так и долгосрочный экономический и социальный эффекты, что существенно влияет на судьбу моногорода как такового. В этой связи, встает проблема выработки подхода к оценке роли и вклада социально ответственного бизнеса в устойчивое, прогрессивное развитие административно-территориального образования, в рамках которого осуществляется его основная деятельность.

С первых десятилетий прошлого века по сей день в мировой науке сформировалось много точек зрения на сущность и содержание социальной ответственности бизнеса (СОБ). Зачастую понимание данного феномена представителями различных теоретических подходов прямо противоположны друг другу, а иногда и вовсе отсутствует различие этих определений. Также существенно

разнятся взгляды к внутреннему содержанию и внешнему проявлению СОБ. Проведённый анализ позволил выявить, что в многочисленных исследованиях учёные стремятся к унификации определений и форм реализации СОБ. В итоге, предлагаемая ими формулировка является справедливой в основном для успешно функционирующих градообразующих предприятий. Тем самым последние, согласно их подходу, выступают социально ответственными, а другие, напротив, социально безответственными. На наш взгляд, во избежание данной дискретности, нужно системное видение вопроса, согласно которому содержание и сущность СОБ не могут быть приведены к общему знаменателю для всех градообразующих предприятий на всех этапах их становления и развития, так как их восприятие во многом определяется спецификой самого хозяйствующего субъекта, особенностями его функционирования. Примером может служить сырьевые и металлургические моноотраслевые города, где финансово-экономическое положение градообразующих предприятий в принципе не может быть устойчивой из-за колебаний мировых цен на их продукцию.

Подводя итог вышеизложенному, мы считаем, что любое предприятие в течение всего жизненного пути проходит через несколько ступеней или уровней восприятия, декларирования и реализации принципов социальной ответственности. Следовательно, трансформацию социальной ответственности можно представить в виде пирамиды (таблица 1), состоящей из трех ступеней, каждая из которых определяется соответствующим положением градообразующего предприятия и содержанием её социально ответственного поведения.

Таблица 1. Ступени трансформации социальной ответственности бизнеса

Ступени развития СОБ	Характеристика бизнес-структуры	Содержание социальной ответственности
1-ая ступень	низкий экономический потенциал, незначительный объем выпускаемых товаров и ограниченный перечень рынков сбыта	Обязательная составляющая социальной ответственности на этой ступени - это соблюдение налогового и трудового законодательства. То есть в этом случае бизнес должен четко исполнять свою социальную обязанность, которая является необходимым составным элемента для перехода на более высокие уровни КСО.
2-ая ступень	укрепившееся финансово-экономическое состояние	реализацию различных форм социальной ответственности ради экономической выгоды: социальные проекты, необходимые, прежде всего, для развития местного сообщества, на территории которого она функционирует.
3-ья ступень	мощный экономический и интеллектуальный потенциал, обладают огромной сетью рынков сбыта своей продукции.	те виды, которые не имеют своей прямой целью получение экономической выгоды, хотя она и может иметь место: благотворительные пожертвования и спонсорская помощь для социально незащищенных слоев населения; денежные гранты для выполнения социальных программ в области образования и культуры;

В этой связи, для системного восприятия СОБ на всех этапах становления и развития градообразующих предприятий, разделяем идею, что данная концепция должна включать в себя следующие элементы (таблица 2): 1) основную идею, выражающую сущность (самое общее, абстрактное определение) СОБ; 2) более широкое определение, т. е. содержание СОБ; 3) признаки интерпретации СОБ.

Отличительными чертами указанной интерпретации сущности и содержания СОБ являются вышеперечисленные признаки. В первом из них речь идет о том, что социальная ответственность обусловлена не альтруизмом владельцев и руководителей предприятий, а осознаниемважности создания положительного имиджа предприятий в регионах присутствия, получения дополнительных конкурентных преимуществ с помощью проведения социально ответственной политики. Во втором признаке речь идет о необходимости выделения двух ключевых

направлений СОБ – внутреннего и внешнего, что обусловлено, прежде всего, средой реализации социальной ответственности. Данное деление необходимо для понимания системности, комплексности СОБ, форм ее реализации и в конечном итоге для учета интересов основных внутренних и внешних заинтересованных сторон в целях получения наиболее полного экономическогои социального эффекта.

Таблица 2 – Система социальной ответственности бизнеса

Элементы	Значение
1) основная идея, выражающую сущность (самое общее, абстрактное определение) СОБ;	содействие социальному развитию компании, местного сообщества и общества в целом
2) более широкое определение, т. е. содержание СОБ	такая деятельность компании, при которой взаимодействие со всеми заинтересованными сторонами направлено на эффективное социальное развитие внутренней и внешней среды своего бизнеса и местного сообщества в соответствии со стратегическими бизнес-целями в рамках и сверх установленных законодательством требований и обязательств.
3) признаки интерпретации СОБ	1) императивность понятия добровольности; 2) дифференциация среды реализации на внутреннюю и внешнюю; 3) реализация СОБ в рамках и сверх установленных законодательством требований; 4) нацеленность на достижение стратегических целевых установок; 5) паритет интересов компаний с заинтересованными сторонами.

Важным отличительным признаком является реализация СОБ в рамках и сверх установленных законодательством требований. Как известно, основным гарантом соблюдения социальных норм в России является Конституция РФ, нормы которого конкретизируются и в других законодательных и нормативных актах всех уровней власти – федерального, субъектаФедерации и муниципального. В связи с этим следует разграничивать в рамкахсоциальной деятельности градообразующих предприятий СОБ, реализуемую за рамками требований закона, и социальную обязанность бизнеса, которая определена законодательно.

Четвертым признаком является нацеленность СОБ на достижение стратегических целевых установок предприятия, ее тесная увязка с корпоративной стратегией. Поэтому не случайно, что многие передовые предприятия своей целью в области СОБ ставят получение долгосрочных конкурентных преимуществ. А последним признаком выступает паритет интересов компании с трудовым коллективом, партнерами, потребителями продукции (услуг), местным сообществом и государством, то есть со всеми заинтересованными сторонами.

Такой подход позволит более грамотно сформировать перечень индикаторов результативности СОБ, конкретный перечень которых увязывается с индикаторами устойчивого развития монопрофильного города, на территории которого функционирует градообразующее предприятие, с учетом специфики его социально-экономического развития.

Литература

1. Кричевский Н. А., Гончаров С. Ф. Корпоративная социальная ответственность. – М.: Дашков и Ко, 2007. — 215 с.
2. Перекрестов Д.Г. Корпоративная социальная ответственность: вопросы теории и практики: монография. – М.: Изд. дом «Академия Естествознания», 2011. – 216 с.
3. Перекрестов, Д. Г. Механизм взаимодействия органов власти, бизнеса и общества на основе взаимной социальной ответственности / Д. Г. Перекрестов // Российское предпринимательство. – 2010. – № 1. – С. 9–16

4. Череповец. Официальный сайт администрации города: www.cherinfo.ru/ (Дата обращения: 15.11.2014).
5. Чулакова А.Л. Альтернативный подход к определению приоритетности социальных стратегий на основе социального паспорта градообразующего предприятия // Известия Юго-Западного государственного уни-верситета. Серия Экономика. Социология. Менеджмент. 2012. № 2. С. 325-329.

Е. Г. Хмельченко
канд. биол. наук, доцент
(ГУУ, г. Москва)

УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ФОРМИРОВАНИЯ ИМИДЖА ГОРОДА

В последнее время, в условиях обострившейся конкуренции между городами за ресурсы, самостоятельного определения путей собственного развития, возросшей ответственности за благополучие местных жителей, в России встал вопрос о формировании и продвижении необходимого имиджа городов, выбора такой стратегии позиционирования, которая бы выгодно отличала образ одного города от другого. Опыт показывает, что к городам, в которых администрация уделяет должное внимание имиджу и владеет принципами его формирования, проявляют заинтересованность инвесторы, туристы, население.

Имидж города представляет собой совокупность ощущений и убеждений людей, которые возникают в результате непосредственного взаимодействия с политической, экономической, социальной и культурной средой, сложившейся в городе, в процессе воздействия внешних стимулов, исходящих из официальных и неофициальных источников информации, в совокупности с индивидуальными и психологическими особенностями людей. Совокупность представлений, оценок и суждений оказывает влияние и определяет выбор социального действия каждого жителя в отдельности и городского сообщества в целом.

Управление системой формирования имиджа города корректирует сложившиеся оценки, суждения, настроения, формирует и поддерживает городской имидж. Требования к управлению системой формирования имиджа повышаются. Работа над ним должна опираться на объективные закономерности и процессы, применение научных методов.

Управление системой формирования имиджа - система целенаправленных действий, направленная на пропаганду основных привлекательных сторон и конкурентных преимуществ города, которое обеспечивает дополнительный приток высококвалифицированных людей на данную территорию, а также капиталов, способствующих ее развитию.

Сегодня территории городов конкурируют друг с другом по следующим направлениям:

- развитая инфраструктура и качество системы жизнеобеспечения;
- качество медицинских и образовательных услуг на территории;
- развитость транспорта и связи;
- создание лучших условий для бизнеса,
- привлечение внутренних и иностранных инвестиций;
- наличие развитых производственных мощностей;

© Е.Г. Хмельченко, 2014

- качество коммунального обслуживания и услуг общественного сектора;
- развитие индустрии гостеприимства;
- использование информационных технологий;
- наличие квалифицированной и высокообразованной рабочей силы;
- эффективная система государственного и муниципального управления;
- безопасность личности и бизнеса.

Главные целиуправления системой формирования имиджа города:

1. Улучшение/сохранение конкурентоспособности расположенных на территории предприятий промышленности и сферы услуг.
2. Улучшение степени идентификации граждан со своей территорией проживания.
3. Привлечение на территорию инвесторов и новых предприятий.
4. Создание уровня известности выше регионального (национального).
5. Улучшение территориального управления.
6. Повышение культурной привлекательности территории.
7. Улучшение инфраструктуры территории.

В настоящее время не существует определенной технологии формирования имиджа территории, у каждого города есть свои положительные преимущества и негативные стороны.

Для анализа имиджа города специалистами выделяются такие наиболее актуальные инструменты, как изучение стратегии развития территории, анализ плана социально-экономического развития, ресурсной базы, выявление благоприятных сторон городского развития, анализ площадок для ведения бизнеса, а также те стороны, в которых необходимо усилить свои позиции для обеспечения комфортной жизни населения.

В настоящее время используют две технологии создания и внедрения имиджа территории: символическую политику - поиск символов, брендов, лозунгов развития территории и мифотворчество - создание или продвижение неких легенд, подчеркивающих уникальность территории.

Впервые маркетинг города стал упоминаться в американских и британских публикациях по градостроительству и муниципальному экономическому развитию в 1970-х годах. Специалисты впервые обратили на него внимание как на один из возможных потенциально эффективных инструментов городского развития. Американский историк Д. Бурстин (Boorstin) в своей знаменитой трилогии "Американцы" (1973) подробно описал, какую важную роль сыграл маркетинг мест в становлении американской нации и структуры расселения в США.

Если рассматривать конкретные примеры формирования благоприятного имиджа российскими городами, то, прежде всего, необходимо рассмотреть опыт городов, которые являются пионерами маркетинга территорий – города Мышкин и Великий Устюг.

Великий Устюг - это, как известно, родина и официальная резиденция Деда Мороза, благодаря чему в зимний сезон приток туристов в город быстро растет.

Основная маркетинговая идея Мышкина заимствована из его названия. Кампания по продвижению города началась с создания Музея Мыши - единственного в мире, что вскоре позволило горожанам провозгласить свой город «Мировой столицей Мыши». Туристическая привлекательность города за 2-3 года выросла в несколько раз. Летом 2008 года в Мышкине состоялась XI Международная конференция биологов - специалистов по грызунам. Конференция проводится раз в два года, до Мышкина ее принимали города Бельгии, Польши и Италии.

В 2006 году был организован первый в истории новой России проект «Сочи-2014», когда Правительство РФ занялось маркетингом одного конкретного города.

Речь идет о продвижении Сочи в качестве столицы XXII Зимних Олимпийских игр 2014 года. Проект оказался успешным - победа в конкурсе была обеспечена.

Интересны примеры других российских городов в направлении улучшения имеющегося у них имиджа или кардинальной его перестройки.

Например, Президент Республики Калмыкия Кирсан Илюмжинов провозгласил Элисту мировой шахматной столицей. Теперь в Элисте проводятся различного рода шахматные турниры. В дополнении к этому в школах Республики занятия шахматами были введены как обязательный предмет. Другая «изюминка» Калмыкии - буддизм - при должной поддержке могла бы привлечь к себе гораздо больше внимания и дохода региону. Уже сейчас Элиста стала позиционироваться как столица единственной буддийской территории в Европе.

Местная администрация города Ржева всерьез заинтересовалась городским маркетингом. В ее структуре появился отдел маркетинга, а продвигаемый им слоган «Ржев - первый город на Волге» (он находится всего в 200 км от истоков великой русской реки и представляет собой отправную точку в ее судоходной части) размещен на официальном сайте городской администрации. Были организованы новые туристические маршруты. Город выиграл международные гранты.

Известно, что юридическое признание открывает перед субъектом активности новые горизонты. Яркий пример такого признания - столица Татарстана Казань, которая весной 2009 г. получила право именоваться «Третьей столицей России» - после Москвы и Санкт-Петербурга. Соответствующий бренд зарегистрирован Федеральной службой по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам.

Нижний Новгород, также претендовавший на звание «Третьей столицы России», получил в Роспатенте товарный знак «Столица Поволжья».

Полезен и где-то даже уникален для нашей страны опыт администрации города-курорта Анапы. Этот курорт заслужил репутацию центра лечебного и семейного отдыха. Однако с развалом советской системы здравоохранения быстро начали приходить в упадок как материальная база (санатории, пансионаты и т. д.), так и плановая система организации отдыха. В результате курорт оказался неконкурентоспособным по сравнению с Сочи и новыми доступными местами отдыха за рубежом, в первую очередь, Турцией. Ситуация начала радикально меняться в 2005 году с приходом новой администрации и ее главы А. Пахомова, до этого возглавлявшего Департамент курортов Правительства Краснодарского края. Важно отметить, что деятельность по возрождению курорта изначально строилась не как набор разрозненных и не связанных общей политикой мероприятий, а являла собой пример строительства классического бренда, опирающегося на его естественные преимущества и разветвленную систему продвижения.

В новых условиях Анапа была спозиционирована как современный курорт европейского уровня, имеющий развитую сеть лечебных и санаторных учреждений для отдыхающих с самым разным уровнем достатка.

В городе восстановлена и создана бальнеологическая составляющая лечения и отдыха, поскольку основой курорта еще с 1893 г. является минеральная вода. Приведены в порядок 42 км береговых пляжей, построены и оборудованы спуски к морю, бюветы, места для отдыха и развлечений.

Однако созданием и реконструкцией основных фондов дело не ограничилось и с самого начала эта деятельность была органично дополнена современной маркетинговой и информационной составляющей.

Важную роль в привлечении туристов сыграли прямые контакты с администрациями регионов страны, заключены договора с предприятиями, осуществляются деловые миссии, включающие встречи с руководством регионов,

медицинских и образовательных учреждений. По сути, восстанавливается плановая система организации отдыха советских лет в рыночных условиях.

Практически полностью загрузив курорт летом, власти выдвинули новую масштабную задачу - обеспечить его эффективную круглогодичную работу, поскольку именно сезонность часто является сдерживающим фактором развития курортов во многих странах. Круглогодичная работа, безусловно, скажется на благосостоянии жителей, укреплении медицинской базы, социальной инфраструктуры.

Важно, что одновременно с развитием курортной базы начали активно формироваться положительный имидж Анапы, благожелательное создание для россиян отдыха «дома», в России, в комфортной языковой атмосфере.

Неформальный символ Анапы - «белая шляпа» воплощены в двух оригинальных памятниках, сочинены не лишенные остроумия слоганы «Спасибо маме и папе, что я отдыхаю в Анапе», «Анапа - место, останавливающее время», «Кто в Анапе не бывал, тот курорта не видал!».

Местными композиторами написано более 20 песен об Анапе, сняты несколько разнообразных по тематике фильмов. Организуются пресс-туры, поездки журналистов федеральных средств массовой информации, проводятся фестивали искусств, кино, спортивные мероприятия, красочные праздники для горожан и отдыхающих.

Таким образом, наличие благоприятного имиджа территории является залогом ее успешного развития. Сегодня весь мир живет по законам конкуренции, где наибольшую выгоду получает самый предприимчивый, а если речь идет о территории, - то наиболее известная. Территории находятся в постоянной борьбе со своими соседями за инвестиции, трудовые ресурсы, туристов. В ней побеждает сильнейший - город, у которого ярче имидж и солиднее репутация.

Литература

1. Блашенкова В.С. Имидж региона (бренд территории) как сложная консалтинговая услуга: создание и развитие [Электронный ресурс]: / В.С. Блашенкова // Доклад на 11-й конференции СПб Клуба консультантов и тренеров. - Режим доступа: http://www.treko.ru/show_article_1818
2. Визгалов Д. Маркетинг города / Д. Визгалов. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.
3.Мещериков Т. В. Имидж города как стратегический фактор эффективного маркетинга территории // Проблемы современной экономики,2009, №2.
4. Онето К. Создание городов брендов для экономического роста региона [Электронный ресурс]: / К. Онето // Popsop. Режим доступа: http://popsop.ru/45234
5. Панкрухин А.П. Маркетинг территорий. Лица, образы и позиции / А.П. Панкрухин // Государственная служба. - 2009. - № 6. - С. 32.
6. Панкрухин А.П. Маркетинг территорий российских регионов: лица, образы и позиции [Электронный ресурс] : / А.П. Панкрухин // Сайт Гильдии Маркетологов. Режим доступа: http://www.marketologi.ru/lib/pank/marketing_terr.html
7. Преснякова Т. С., Коваленко Е. Г. Российский опыт формирования благоприятного имиджа города [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://evgenysolomin. livejournal.com/263159.html
8. Рожков И.Я., Кисмерешкин В.Г. Имидж России. Ресурсы. Опыт. Приоритеты [Электронный ресурс] : / И.Я. Рожков, В.Г. Кисмерешкин // Избранные главы из книги. Режим доступа:http://www.isr2050.ru/items-104.html#1

Е.А. Шаврей
аспирант
(ГУУ, г. Москва)

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ЗАКРЫТЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ АТОМНОЙ ОТРАСЛИ

Возникновение закрытых городов атомной отрасли началось в период советского Атомного проекта (1945-1953 годы), когда осуществлялась разработка атомного и водородного оружия для обеспечения обороноспособности СССР в связи с обладанием США значительного ядерного потенциала. Решение советского правительства о создании собственного ядерного оружия потребовало осуществления ряда организационных мероприятий. Было введено централизованное руководство Специальным комитетом (Л.П. Берия) и Первым главным управлением (Б.Л. Ванников) всеми работами в стране по атомной бомбе.

Для решения приоритетной задачи по созданию атомного оружия быливыделены материальные ресурсы, привлечены основные отрасли промышленности и большие силы высококвалифицированных ученых, инженеров и строителей. Были установлены крайне короткие сроки разработки проектов и пуска предприятий и ядерных установок.

Можно отметить три этапа в жизни ядерных объектов и ЗАТО, которые имеют свои особенности:

- первый относится к периоду строительства, пуска и освоения новых технологических установок и заводов;
- второй характеризуется стабильной работой предприятий по выполнению оборонного заказа;
- третий к конверсии военной атомной отрасли в связи с сокращением ядерных вооружений и переходом на рыночные отношения.

Организация закрытых территорий атомной отрасли объясняется рядом причин и обстоятельств. Одна из основных заключалась в том, что по данным советской разведки в США, которые являлись союзниками СССР во Второй мировой войне, втайне велась разработка атомной бомбы. Организация этих работ осуществлялась в условиях строжайшей секретности. После атомной бомбардировки японских городов Хиросима и Нагасаки и окончания Второй мировой войны бывшие союзники развязали «холодную» войну, встали на путь конфронтации с Советским Союзом.

В США в последующие годы стали разрабатываться планы превентивного нападения на СССР с атомной бомбардировкой наиболее важных городов страны. Сейчас об этом хорошо известно. Поэтому советским правительством было принято решение об организации охраняемых территорий вокруг ядерных объектов и рабочих поселков, со строгим режимом секретности. Сделано это было главным образом с целью обеспечения безопасного функционирования установок и заводов, производящих оружейные делящиеся материалы и ядерные боеприпасы, и их надежной охраны на всех стадиях изготовления, транспортировки и хранения, надежного режима секретности.

Следует отметить, что СССР не был первым в этом вопросе. Советским правительством была получена разведывательная информация о том, что администрация США организовала в первую очередь специальную сверхсекретную лабораторию для разработки атомной бомбы, расположенную в пустынной

© Е.А. Шаврей, 2014

местности штата Нью-Мехико и получившая название Лос-Аламосская национальная лаборатория (ЛАНЛ). Были предприняты беспрецендентные меры по ее охране и режиму секретности. В СССР поступили аналогичным образом, разместив основные ядерные объекты в центральной части страны.[1.1]

Сегодня атомные ЗАТО, где градообразующими предприятиями являются предприятия Государственной корпорации «Росатом», представляют собой города с населением 40-120 тысяч человек. Для них характерна развитая городская инфраструктура, наличие, в некоторых случаях, иных, нежели градообразующих, крупных предприятий.

В настоящее время к Госкорпорации «Росатом» относятся десять ЗАТО на карте России:

- Железногорск (Красноярский край);
- Заречный (Пензенская область),;
- Зеленогорск (Красноярский край);
- Лесной (Свердловская область);
- Новоуральск (Свердловская область);
- Озерск (Челябинская область);
- Саров (Нижегородская область);
- Северск (Томская область);
- Снежинск (Челябинская область);
- Трехгорный (Челябинская область).

По поручению Президента Российской Федерации, под патронажем Министерства экономического развития Российской Федерации и государственной корпорации «Росатом» идет активная работа по подготовке новых комплексных программ развития ЗАТО. Среди наиболее важных особенностей разрабатываемых программ следует выделить непосредственное участие в разработке и последующей реализации Госкорпорации «Росатом» и градообразующих предприятий. Финансирование программ планируется осуществлять за счет средств федерального бюджета и Госкорпорации.

В первую группу войдут города, по которым предполагается индустриальное развитие. Это Лесной, Трехгорный, и Озерск. Данный вариант развития предполагает развитие транспортной и инженерной инфраструктуры, активную поддержку проектов малого и среднего предпринимательства, развитие индустриальных парков.

Вторая группа предполагает создание кластера вокруг градообразующего предприятия. К данной группе были отнесены муниципальные образования, в которых возможна широкая коммерциализация технологий, разрабатываемых градообразующим предприятиям Саров, Железногорск и Снежинск.

В третью группу войдут города по которым запланирована реализация программы открытия ЗАТО, плотная агломерация с соседними более крупными городами. В данную группу попали Северск, Заречный и Новоуральск.

В четвертую группу войдут ЗАТО, по которым предполагается реализация программы выхода – постепенное сворачивание деятельности градообразующего предприятия, переселение существенной части жителей в иные населенные пункты, фактическое отсутствие развития. К данной группе на сегодняшний момент отнесен только Зеленогорск (Красноярский край).

В настоящий момент в Госкорпорации «Росатом» происходит сокращение используемых производственных площадей, снижение численности занятых на основном производстве при сохранении и наращивании объемов выпуска продукции вследствие исполнения решений, принятых на государственном уровне. Наиболее остро эти процессы проявились в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), поскольку в настоящее время возможности создания новых

рабочих мест в закрытых городах существенно ограничены, особенно в ЗАТО ядерного оружейного комплекса. При этом предприятия Госкорпорации «Росатом» утрачивает градообразующую функцию в ЗАТО: численность работников предприятия в общей численности населения закрытых городов составляет от 4,3 до 19,3 % и имеет тенденцию к дальнейшему сокращению. Многие из освобожденных сотрудников являются носителями критических знаний.

В этих условиях Госкорпорации «Росатом» приходится искусственно удерживать сложившиеся количество рабочих мест, в ряде случаев двукратно превышающее фактическую потребность предприятия. Это ведет к снижению эффективности деятельности предприятий, росту себестоимости продукции, что неизбежно влечет увеличение расходов федерального бюджета по государственному оборонному заказу.

Для решения этих проблем требуются следующие меры поддержки ЗАТО, среди которых можно рассмотреть:

1) государственное адресное субсидирование программ создания новых рабочих мест в ЗАТО;

2) установления уровня бюджетной обеспеченности ЗАТО не ниже соответствующих значений данного показателя для административных центров субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены ЗАТО или введение иного расчетного уровня бюджетной обеспеченности;

3) установление нормативов распределения налога на доходы физических лиц, предусматривающих передачу 50% от общей суммы уплаченного налога в бюджет ЗАТО с направлением дополнительных финансовых средств на строительство и реконструкцию муниципальных объектов инфраструктуры;

4) для поддержки бизнеса в ЗАТО молодым компаниям, выделившимся из состава градообразующего предприятия или созданным с его участием, необходимо на льготных условиях предоставлять помещения на первые 2-3 года;

5) одним из важных инструментов поддержки ЗАТО остается создание бизнес-инкубаторов и индустриальных парков.

Применение вышесказанных мер должно способствовать развитию ЗАТО в современной России.

Литература

1. Г.В. Киселев, В.В. Пичугин**,** к истории закрытых административных территориальных образований атомной отрасли, интернет публикация от 23.08.2011

2. http://www.rosatom.ru – официальный сайт государственной корпорации «Росатом»

3. http://pravdaurfo.ru/articles/mery-pozhalovalis-na-rosatom-i-krizis-v-zato - сайт газеты «Правда» УрФо

4. http://www.atomic-energy.ru - официальный сайт Российского атомного сообщества

Е. А. Шапошникова
канд. полит. наук, доцент
(РГУ им. С.А. Есенина, г. Рязань)

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАК ОТРАЖЕНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Динамика общественных процессов в настоящее время стремительно меняет облик окружающего мира. В круг вопросов, содержание которых претерпевает изменения, безусловно, входит и определение привычного для граждан института политических партий, выполнявших в прошлом столетии роль посредника между обществом и властью.

В начале 2000-х гг. партийное строительство в России было провозглашено президентом В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию в рамках укрепления политических основ развития страны под эгидой «зрелая демократия и развитое гражданское общество». Одним из главных элементов укрепления институтов демократического государства и строительства гражданского общества были названы именно политические партии.

Политические партии являются связующем звеном между обществом и государством, а их цель — это переносить в полном объеме оттенки общественного мнения на деятельность представительных органов[1]. Но в последнее время в России положение партий в политической системе в контексте развития гражданского общества изменилось.

Современное состояние политических партий отличается от того определения, при котором партии являются автономными структурами гражданского общества, выступающие посредником между ним и государством[2]. Изменилась и система функционирования партии как связующего элемента гражданского общества и государства, которую в настоящее время можно охарактеризовать следующими показателями.

Во-первых, в настоящее время рейтинг политических партий (как реально действующего элемента гражданского общества) постоянно падает. Данный факт настолько очевиден, что позволяет говорить о качественном перерождении политических партий. Так, в 15 демократиях Европейского союза партии получают позитивную оценку менее 20% людей. Около 30% граждан в Западном мире, считают что партии далеки от простых людей[3].

Причин подобного отношения населения к партиям исследователи находят множество. Так, достаточно популярное мнение говорит о том, что падение рейтинга партий связано с изменением их места в системе взаимоотношений общества и власти и превращения партий в часть, так называемого, «государственного механизма». Политические партии потеряли свою представительную функцию. К тому же, чем больше партия дистанцируется от гражданского общества, утрачивая способность «выражения множественных требований и воли людей», тем больше партия «утрачивает смысл своего существования»[4].

Во-вторых, в обществе наблюдается явное отсутствие интереса населения к партиям. Причем на отношение электората не отражается ни всплеск активности

© Е.А. Шапошникова, 2014

[1] Укрощение Левиафана: право, государство и гражданское общество в современной России / Шевченко М.Д. и др. - М., 2000. С. 24.

[2] Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. - М., 1998. С. 12.

[3] Dalton R. Weldon S. Public images of political parties: A neseccary evil? // West European Politics. - Routledge.2005.vol.28. – p.383, 386.

[4] Poguntre T. Parties without firm social sooks? Party organizational linkage / Keele European Parties research unit (KEPRU) – Keel,19. – p.13

партий в избирательные кампании, ни соотношение партийного представительства в парламенте.

В свою очередь, это совсем не означает, что партии сходят с политической сцены. Данный факт является скорее свидетельством их социальной трансформации в новое качество и утраты роли механизма взаимодействия общества и власти. Политические партии теперь объединяют не единомышленников, разделяющих одни идеалы и ценности, а людей, заинтересованных в достижении определенных благ и целей. В настоящее время гарантия высокого партийного статуса, основывается скорее на материальных ресурсах, которыми располагают претенденты на высокое место в партийной иерархии.

Во-вторых, укрепляя свои позиции в государстве, политические партии несомненно теряют свою поддержку в обществе. Так, государство заинтересовано в партиях скорее как в имитаторе представительства общественных интересов. Несмотря на то, что большинство исследователей, по прежнему, считает необходимым условием жизнедеятельности партий их поддержку обществом.

Отто Кирххаймер говоря о все большей удаленности партий от общества, отмечает, что в настоящее время работают партии-брокеры, которые призваны к посредничеству для заключения сделок между социальными группами и государством[1].

В 2003 г. «Единая Россия» сформировала в Государственной Думе парламентское большинство, а в 2007 г. – конституционное большинство. С этого времени можно говорить о том, что политический проект в виде «Единой России», заменившей коммунистическое парламентское большинство, реализован. Это привело к тому, что теперь власть без особых рисков выстроила свои «правила игры» для политических партий.

В результате этих правил многочисленные партии, отражавшие узкокорпоративные интересы, автоматически исключались из участия в процессе выстраивания новой партийной и политической системы.

Теперь партии были поставлены перед выбором: или оставаться выразителями интересов своих сторонников, составляющих часть общества, подкрепляя свою взаимосвязь наличием идеологии и оппонированием власти, или использовать свой политический статус в качестве возможности участвовать в функционировании политической системы. Современные политические партии России пошли по второму пути. Тем более в настоящее время все политические партии выступают за укрепление режима, препятствующего появлению «политических» конкурентов в лице новых партий.

В-третьих, парламентские партии современности, потеряв связь с гражданским обществом, перестали выражать интересы граждан. По мнению В.Л. Римского, для политических партий (в том числе оппозиционных) заинтересованность в них руководителей органов власти является существенно более значимым политическим ресурсом, чем поддержка избирателей, независимых экспертов и специалистов. Поэтому вмешательство в решение конкретных проблем граждан не входит в планы партий, так как это может вызвать недовольство чиновников с возможным нарушением их статуса в политической и партийной системе[2].

Социальная функция, которая позволяла партиям обеспечить поток информации от народной массы к властным структурам, и в обратную сторону,

---

[1] Kirchheimer O. The transformation of Western European party systems // Political Parties and Political Development / Ed. By La Palombra J., Weiner M. – Princeton: Princeton univ. press, 1966. – P.57-84

[2] Римский В.Л. Универсальные и коррупционные нормы взаимодействий в российской политике // Полис. – 2011. - №4. – С.114.

потеряна. И если связь избирателей с партиями слегка налаживается во время избирательных кампаний, то связь от политических партий к избирателям – исчезла абсолютно. Даже правящие партии не обладают возможностью действительного влияния на массы.

В рамках данных воззрений некоторые исследователи полагают, что в настоящее время в политических партиях нет никакого смысла: государство способно преемственно сохранять цели, а значит реализовывать сколько-нибудь длительные проекты и программы. Поэтому оно должно быть свободно от контроля со стороны политиков и партийной деятельности как таковой[1].

В-пятых, парламентские партии России являются противниками демократизации партогенеза. Политические партии современности выступают за укрепление режима, препятствующего появлению «политических» конкурентов, претендующих на аналогичные преференции в лице новых партий.

Итак, большинство исследователей утверждают, что в настоящее время все больше наблюдается процесс снижения уровня доверия и интереса населения к политическим партиям, что партии потеряли свою представительную функцию, что в современной России партии дистанцируются от гражданского общества. Но это не означает, что партии сошли с политической сцены. Просто они трансформировались в новое качество, утратив роль механизма взаимодействия общества и власти.

Теперь политические партии объединяют не единомышленников, разделяющих одни идеалы и ценности, а людей, заинтересованных в достижении определенных благ и целей.

Многие исследователи отмечают, что парламентские партии перестали выражать интересы граждан, т.к. для партий заинтересованность в них руководителей органов власти является более значимым политическим ресурсом, чем поддержка избирателей. Именно поэтому многочисленные партии, которые отражали интересы определенных слоев общества, автоматически выбыли из участия в процессе выстраивания новой политической системы. Также это стало причиной того, что партии, выбирая: оставаться выразителями интересов своих сторонников, составляющих часть общества, или использовать свой политический статус в качестве возможности участвовать в функционировании политической системы, выбрали второй путь.

Таким образом, в настоящее время в России в условиях незрелости гражданского общества упование на политические партии как на средство осуществления демократических преобразований в обществе нерационально. Современные политические партии России больны всеми пороками и несовершенствами, присущими отечественной действительности.

Мало того, приверженцы институционализма в лице Кынева А.В. и Любарева А.Е. полагают, что в условиях явного превалирования исполнительной власти и отсутствии грамотно выстроенного парламентаризма, даже при либерализации разрешительной процедуры регистрации политических партий не произойдет существенных изменений в содержании российского партогенеза[2].

Однако П. Игнаци отмечает, что несмотря на все более шаткое положение политических партий в сознании граждан, большинство людей убеждены, что партии – необходимый инструмент демократической системы. Высказанное мнение подтверждают данные, что в 20 укоренившихся и очень молодых демократиях

---

[1] Сергейцев Т. О власти ценностей, которые живут дольше власти. Историческое государство должно быть свободным от политики // Однако. – 2011. - №40(104). – С.11.

[2] Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. – М.: Фонд «Либеральная линия»; Новое литературное обозрение, 2011. – С.125.

огромное большинство людей заявляют, что партии необходимы: в 13 странах доля тех, кто говорит, что партии не нужны, ниже 10%; в 7 других – от 10 до 20%[1].

Литература

1. Dalton R. Weldon S. Public images of political parties: A neseccary evil? // West European Politics. - Routledge.2005.vol.28. – P. 383, 386.
2. Kirchheimer O. The transformation of Western European party systems // Political Parties and Political Development / Ed. By La Palombra J., Weiner M. – Princeton: Princeton univ. press, 1966. – P. 57-84.
3. Poguntre T. Parties without firm social sooks? Party organizational linkage / Keele European Parties research unit (KEPRU) – Keel, 19. – P.13.
4. Игнаци П. Партии и демократия в постиндустриальную эру // Политическая наука. - 2010. - №4. – С.52 – 62.
5. Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. – М., 2011. – С.125.
6. Римский В.Л. Универсальные и коррупционные нормы взаимодействий в российской политике // Полис. – 2011. - №4. – С.114.
7. Сергейцев Т. О власти ценностей, которые живут дольше власти. Историческое государство должно быть свободным от политики // Однако. – 2011. - №40(104). – С.11.
8. Укрощение Левиафана: право, государство и гражданское общество в современной России / Шевченко М.Д. и др. - М., 2000. С. 24.
9. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. - М., 1998. С. 12.

Л.В. Шубцова
канд. экон. наук., доцент
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ

В современных экономических, политических и социальных условиях Российской Федерации необходимость совершенствования государственного управления здравоохранением на региональном уровне занимает одно из ведущих мест. В сложных экономических условиях, обусловленных резким падением цен на нефть на мировом рынке, ослаблением курса национальной валюты, применения экономических санкций при решении политических вопросов, скачка инфляции и как следствие - падения реальных доходов населения нельзя допустить еще и сворачивания программных мер по обеспечению населения доступной и качественной медицинской помощью. Региональные бюджеты испытывают большие трудности в выполнении майских указов Президента, поэтому региональные власти стремятся и выполнить указы, и в тоже время найти пути по сокращению расходной части бюджетов, в том числе и за счет средств, выделяемых на здравоохранение. И таким образом снизить дефициты региональных бюджетов. Сокращение бюджетных

[1] Игнаци П. Партии и демократия в постиндустриальную эру // Политическая наука. - 2010. - №4. – С.52 – 62.

© Л.В. Шубцова, 2014

расходов на здравоохранение – вещь крайне непопулярная среди населения и медицинских работников. А когда это проходит под лозунгами проведения государственной реформы здравоохранения, это и вредно с политической точки зрения, так как дестабилизирует ситуацию, резко поднимает уровень социальной конфликтности в обществе, дискредитирует государственное управление в целом. Сокращение количества медицинских учреждений и медработников, предпринятое в ноябре 2014 года привело к акциям протеста по всей стране. Это еще раз свидетельствует о непродуманности этих решений и о необходимости совершенствования системы регионального управления здравоохранением.

Система государственного управления отраслями социального комплекса на региональном уровне должна включать такой важный элемент как антикризисное регулирование. Оно должно проводиться на постоянной основе, независимо от экономической ситуации, в том числе и на этапе экономического роста. Как мы готовим финансовые резервы на случай кризиса в благополучный для экономики период, так и в управлении здравоохранением нужно иметь ресурсы для осуществления антикризисных мер в отрасли. Многие известные политики и финансисты говорят о больших ресурсах в области сокращения бюджетных расходов, и поэтому «кризис и дефициты бюджетов нам не страшны». Однако, на практике оказывается, что мы не готовы к сокращению расходов, и когда пришло время, мы не знаем, где и за счет чего их сокращать, где взять внутренние ресурсы для компенсации инвестиционных потерь, чтобы не снижать качество и доступность медицинских услуг. Эта работа и должна проводиться в соответствии с основными направлениями государственного антикризисного регулирования, используя широкий набор методов и инструментов в зависимости от специфики и особенностей систем здравоохранения каждого конкретного региона. Основная задача государственного управления здравоохранением состоит в создании благоприятных условий для получения населением необходимого объема медицинской помощи на постоянной основе, независимо от конъюнктуры мирового рынка[1].

Определение направлений антикризисного регулирования здравоохранения должно быть взаимосвязано со стратегическими задачами развития здравоохранения как отрасли в целом. Целью развития должно стать понимание этого процесса органами управления здравоохранением и разработка соответствующих рекомендаций по осуществлению намеченных путей развития. Здоровье нации определяется не только состоянием общественного здравоохранения, но и самим образом жизни людей, экологией, развитием медицинской науки и инновационных технологий. Инновационные технологии, внедряющиеся в ту или иную область медицины должны вследствие своей более высокой эффективности замещать медицинские услуги более затратные и менее качественные. Только на основе замещения, или сокращения потребностей населения в услугах можно сокращать медицинский персонал, а тем более медицинские учреждения. Критерий «замещение без ухудшения» должен присутствовать при принятии таких судьбоносных решений для населения и медработников.

Изменения в здравоохранении предопределяют и изменения в подходах к управлению данной сферой, что предполагает не только разработку новых методов управления, но и структурную перестройку самих органов управления. В современных политических и экономических условиях все большее признание и распространение получает подход, используемый во многих областях экономики страны, который предусматривает организацию стратегического управления.

---

[1] Шубцова Л.В. Государственное антикризисное управление: системный подход. // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2011, №5(98), с.11-19.

Для эффективной структуры системы управления здравоохранением характерны такие признаки, как:

- целостность: взаимосвязанность отдельных элементов и объединение их стремлением к единым целям;
- модульность: относительная самостоятельность подсистем и звеньев в рамках выделенных полномочий;
- адаптивность: способность системы меняться и подстраиваться к быстроменяющейся обстановке, не только к количественным, но и качественным изменениям ;
- иерархичность: вертикальная управляемость системы: доведение принятых решений до низовых звеньев и обеспечение максимально эффективного функционирования всех уровней, модулей и элементов в достижении конечного результата. Это не исключает инициативу «снизу», и учет мнения нижестоящих уровней при принятии решений;
- устойчивость: сохранение качественных и количественных параметров при негативном течении процессов и ускорение устойчивого сбалансированного развития при действии позитивных факторов;
- динамичность: способность к развитию и самосовершенствованию[1].

Система регионального управления здравоохранением включает общие и специальные исполнительно-распорядительные функции.

К общим функциям относятся: 1) разработка стратегий и государственных программ, их финансирование, 2) контроль и аудит, 3) обеспечение квалифицированными кадрами и др. К специальным: 1) организация лечебно-профилактической помощи, 2) размещение сети лечебно-профилактических и других организаций здравоохранения, 3) обеспечение медицинских организаций и населения лекарственными средствами, медицинскими изделиями и оборудованием, 4) организация санитарно-эпидемиологического надзора, 5) производство медицинских экспертиз, 6) развитие медицинской науки, 7) работа по профилактике заболеваний среди населения и т.д. Тот или иной набор функций меняется в зависимости от структуры системы, ее профиля, условий функционирования. В кризисный период меняются и приоритеты среди функционала, большую значимость приобретают разработка антикризисных программ, программ экономии бюджетных расходов, которые нацелены на выявление внутренних ресурсов каждого уровня управления и подразделений в системе.

Эффективное распределение публичных финансовых ресурсов на цели исполнения государственных гарантий в области охраны здоровья, рациональное освоение этих ресурсов в сфере хозяйствования, товарообмена, экономического оборота в области охраны здоровья – одна из важнейших задач регионального антикризисного управления в отрасли. Система управления здравоохранением производит распределение финансовых средств, размещая их в тех или иных сферах и таким образом она обеспечивает решение текущих или стратегических задач. Направляя средства она выполняет регулирующие функции обеспечивая устойчивость и сбалансированность развития всей системы. Таким образом, антикризисное управление здравоохранением осуществляется с помощью организации перераспределения финансовых ресурсов в отрасли[2].

Государственное антикризисное управление здравоохранением – это целенаправленная, планомерная, непрерывная деятельность органов

---

[1] Ерохина Т.В. Государственное управление здравоохранением в Российской Федерации. – М.: Юриспруденция, 2009.

[2] Тихомиров А.В. Здравоохранение: правовые аспекты // Здравоохранение Российской Федерации. 2013. № 2. С. 12.

государственного управления, направленная на обеспечение устойчивости системы здравоохранения и оказание доступных и качественных медицинских и других услуг. Что полностью согласуется с программой государственных гарантий бесплатной медицинской помощи и, в конечном итоге, конституционными правами граждан.

В Москве здравоохранение является одной из ведущих отраслей социальной сферы, как по значимости, так и по объему оказываемых услуг. Здесь сконцентрировано большое количество населения, которое к тому же вследствие плохой экологии, стрессов, связанных с жизнью большого города и др. особенно нуждаются в медицинской помощи. Правительство Москвы нацелено на организацию всей деятельности органов власти таким образом, чтобы обеспечить население доступной и высококачественной медицинской помощью, так как здоровье граждан является важнейшим элементом социального благополучия и нормального экономического функционирования города. Такие цели и задачи заложены в программе «Столичное здравоохранение» на 2012-2016 г.г. Поэтому Москва как ведущий регион в России и по уровню развития здравоохранения, и по инновациям в этой сфере должна показывать пример демонстрируя высокое качество государственного антикризисного управления. Однако, в самой программе антикризисное регулирование не заложено. Поэтому сокращение прошло так громко и так резко. На этапе вхождения в кризисные условия, необходимо было мягко перейти ко второму сценарию развития отрасли в регионе, заранее определив направления экономии ресурсов, не вызывая гнев и недовольство граждан и медработников. Но этого не случилось, так как такие решения не были подготовлены и просчитаны заранее. Предпочли объяснить сокращения реформированием здравоохранения, тем самым формируя отрицательное восприятие реформы у населения. Конкретизируя дополнительные антикризисные меры также можно рассмотреть вопрос о совершенствовании организации управления.

Для повышения эффективности управления здравоохранением на наш взгляд целесообразно создать Общественные советы по здравоохранению при руководителях органов исполнительной власти субъектов РФ руководящих региональным здравоохранением с участием общественных организаций. Например, обществ по защите прав потребителей, а также представителей бизнеса. В советах должны быть представлены наряду с представителями государственного управления крупные, средние и малые предприятия, функционирующие в сфере здравоохранения, а также крупнейшие представители-работодателей других отраслей экономики, заинтересованные в сохранении здоровья трудовых ресурсов и поддерживающие в рамках социальной ответственности бизнеса программные мероприятия в сфере здравоохранения. Например, в Москве в совете могут участвовать представителиобщественного движения «Вместе за достойную медицину», объединения профсоюзов «Конфедерация труда России» (КТР), а также группы врачей и пациентов. Таким общественным советам необходимо предоставить право включить «особое мнение» в заключения по программным документам, готовящимся к утверждению, и они должны быть оглашены на предварительных слушаниях и в средствах массовой информации до принятия окончательного решения. Тогда можно было бы избежать многих ошибок в управлении здравоохранением.

В заключении следует отметить, что в настоящее время для организации управления здравоохранением характерным является ведомственная разобщенность, отсутствие единой эффективной системы управления, что негативно сказывается на медицинском обслуживании населения. Поэтому важнейшей задачей является упрочение позиций государства в этой сфере. Москва может стать примером для других субъектов РФ и крупных городов, поэтому здесь очень важно сохранять достигнутые положительные результаты, и стремиться к их

улучшению и масштабированию, тем самым давая толчок в развитии здравоохранения других регионов и страны в целом, а в перспективе и может быть и других стран мира.

Литература

1. Государственная программа города Москвы 2012-2016 г.г. «Развитие здравоохранения в г. Москве (Столичное здравоохранение)» на 2012-2016 г.г. официальный сайт Департамента здравоохранения г. Москвы, М.,2011.
2. Ерохина Т.В. Государственное управление здравоохранением в Российской Федерации. – М.: Юриспруденция, 2009.
3. Тихомиров А.В. Здравоохранение: правовые аспекты // Здравоохранение Российской Федерации. 2013. № 2.
4. Шедько Ю.Н., Лагутова Н.М. Региональные программы модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации // Экономика. Налоги. Право. 2011. № 5. С. 114-121.
5. Шубцова Л.В. Государственное антикризисное управление: системный подход //Национальные интересы приоритеты и безопасность. Москва, Изд-во: Финансы и кредит, №5 (98), 2011, с. 5-16.

Э.В. Эрдниева
канд. экон. наук, доцент
(КалмГУ, г. Элиста)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПРОДВИЖЕНИИ СЕЛЬХОЗПРОДУКЦИИ И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ И ЕГО РОЛЬ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Сельское хозяйство является базовой отраслью АПК. И эффективное государственное регулирование и поддержка устойчивого развития АПК являются объективной необходимостью рыночной экономики.

В последнее время усилилось внимание к проблемам АПК со стороны органов власти федерального и регионального уровня, в том числе связанное и с введенными санкциями против России. Некоторые институциональные основы уже разработаны: приняты Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», Концепция устойчивого развития сельских территорий, Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы.

Управление региональным АПК включает не только формирование нормативно-правовой базы деятельности субъектов отрасли и применение различных форм государственной поддержки, но и активная помощь товаропроизводителям в реализации и продвижении производимой продукции как внутри региона, так и за его пределами. Это необходимо, так как сбыт продукции АПК сопряжён с рядом трудностей, связанных со слабым уровнем развития рыночной инфраструктуры, проблемами ценообразования на сельхозпродукцию, несогласованность интересов между производителями и потребителями, климатическими условиями. Региональная система сбыта выступает подсистемой единой агропромышленной системы региона. Система сбыта подчиняет свою деятельность общим целям развития АПК и ориентирует деятельность комплекса на

© Э.В. Эрдниева, 2014

удовлетворение в большей степени связанных с внутренними потребностями региона в продукции.

Поддержка сельхозпроизводителей со стороны государства в Республике Калмыкия особенно важна в силу того, что АПК занимает первое место в её народном хозяйстве. В отрасли сельского хозяйства занято более 25% от общей численности занятых в экономике, задействована примерно десятая часть основных производственных фондов и создается более 37% ВРП. За счет продукции сельского хозяйства формируется более двух третей всего фонда товаров народного потребления[1].

Калмыкия один из немногих регионов Российской Федерации, где сельское хозяйство опережает промышленность по объему производства. Удельный вес республики в общероссийских основных экономических показателях.По продукции сельского хозяйства составляет 0,5%.

Основу экономики аграрного сектора республики составляет **животноводство,**развито крупное отгонно-пастбищное скотоводство. В животноводстве преобладает тонкорунное овцеводство, разводят крупный рогатый скот. Отрасль растениеводства является сопутствующей, основной задачей которой, является обеспечение имеющегося поголовья сельскохозяйственных животных кормами. Калмыкия занимает второе место по численности **КРС мясного направления** с поголовьем в сельскохозяйственных организациях на уровне 60,2 тыс. голов. Но показатель может быть существенно выше, поскольку мясной скот активно выращивают и в крестьянско-фермерских хозяйствах и в хозяйствах населения. Динамика сельского хозяйства в регионе представлена в таблице 1.

Табл. 1. Динамика сельского хозяйства в Республике Калмыкия[2]

	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Продукция с/х в хозяйствах всех категорий (в фактически действовавших ценах), млн. руб. (1991 г. – млрд. руб.)	2,0[4)]	1289	4445	6311	8207	9684	10294	10914	13874	16705
Индекс производства продукции с/х в хозяйствах всех категорий, в процентах к предыдущему году	102,9	139,9	105,8	132,3	103,3	100,5	92,7	104,5	111,6	98,4
Посевная площадь всех с/х культур в хозяйствах всех категорий, тыс. га	726,6	270,2	275,1	287,5	306,0	292,1	338,6	298,8	265,7	229,3
Структура посевных площадей с/х культур в хозяйствах всех категорий, в процентах от всей посевной площади:										
зерновые и зернобобовые культуры	55,5	69,0	73,3	71,1	79,1	76,9	81,6	72,5	73,8	79,1
технические	2,3	13,8	13,6	16,0	11,1	13,6	8,4	10,5	10,2	9,0

[1] Постановление правительства Республики Калмыкия №457 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Республики Калмыкия на 2013 - 2020 годы»

[2]Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Р32 Федерации. 2013: Стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – 645 с.

культуры										
картофель и овощебахчевые культуры	0,8	2,1	1,3	1,2	1,3	1,4	1,2	1,5	1,4	1,2
кормовые культуры	41,4	15,1	11,8	11,8	8,5	8,0	8,9	15,6	14,5	10,8
Поголовье скота в хозяйствах всех категорий (на конец года), тыс. голов:										
крупный рогатый скот	357,9	148,1	245,1	313,0	368,8	332,4	434,5	496,9	577,2	604,1
в том числе коровы	123,3	69,1	111,9	146,3	177,5	168,1	256,7	311,7	377,7	397,6
свиньи	96,5	28,0	37,7	52,9	38,9	25,4	20,0	19,3	17,3	13,0
овцы и козы	3150,6	817,3	1863,5	2393,2	2680,5	2267,3	2346,1	2191,6	2262,8	2365,1
Производство в хозяйствах всех категорий, тыс. т:										
зерно (в весе после доработки)	862,2	215,7	343,8	359,5	170,2	437,4	401,5	275,4	357,1	159,9
семена подсолнечника	22,9	20,5	26,0	25,7	5,2	8,8	2,9	4,0	6,7	4,0
картофель	6,6	4,7	7,6	7,9	8,4	10,0	10,2	8,9	8,9	6,2
овощи	21,4	12,1	15,7	15,5	19,2	18,0	21,7	16,8	27,4	18,9
скот и птица на убой (в убойном весе)	55,8	9,6	24,3	27,0	36,9	37,8	39,1	43,3	47,9	51,9
молоко	112,7	48,0	82,7	102,1	168,5	159,6	99,7	97,9	103,2	102,2
яйца, млн. шт.	74,5	50,8	64,5	70,8	76,0	66,4	40,7	30,1	29,1	26,6

Из таблицы видно, что динамика роста поголовья скота в целом положительна. Рентабельность реализованного мяса овец в Калмыкии составила 23,3 %. Картина по рентабельности реализованной шерсти имеет отрицательное значение -1,7 %.

В состав агропромышленного комплекса входит 121 сельскохозяйственных предприятий, 4325 крестьянских (фермерских) хозяйств и более 60 тысяч личных подсобных и индивидуальных хозяйств населения, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции.

По предварительной оценке объем валовой продукции сельского хозяйства в 2012 году составил 15 654,0 млн. рублей, в том числе продукция животноводства – 14 456,2 млн. рублей или более 92 %.

В 2012 году во всех категориях хозяйств республики было произведено скота и птицы на убой в живом весе - 104,6 тыс. тонн, молока составило 102,2 тыс. тонн, яиц составило 26,6 млн. штук, шерсти составило 6,5 тыс. тонн. **Поголовье мясного скота** в сельхозорганизациях Калмыкии за последние три года сократилось на 8,3%.

Численность поголовья КРС составила на начало 2013 года составила 604,1 тыс. голов (7 место по России), численность овец и коз составила 2 млн. 365 тыс. голов (3 место по России).

Сегодня государственная поддержка продвижения сбыта сельхозпродукции должна быть особенно активной в связи со вступлением России в ВТО, повысились требования и спрос на качество реализуемых продуктов. Сельхозпроизводителям важно видеть полную информацию о потребностях рынка в тех или иных видах сельскохозяйственной продукции.

Но в условиях сложившихся рыночных отношений довольно трудно правильно оценить эти потребности. Ориентироваться на объемы продаж предыдущих периодов при частом изменении цен на продукцию не будет верным, поскольку конъюнктура рынка очень изменчива, а его инфраструктура слабо развита. Слабая информированность участников рынка относительно экономической конъюнктуры и возможных контрагентах приводит к значительному разбросу цен.

Основными каналами сбыта сельхозпродукции являются: частые предприниматели, перерабатывающие организации, местные и региональные рынки коммерческие заготовительные организации.

В нынешних условиях важна необходимость построения производственно-сбытовых цепочек для сельхозпроизводителей, путем разработки замкнутой системы АПК.

В современных условиях сельхозпроизводителям невыгодно реализовывать свою продукцию перерабатывающим предприятиям по низким ценам. И они находят иные пути сбыта. Производители, расположенные близко к рынкам сбыта, реализуют большую часть своей продукции в непереработанном состоянии по свободным ценам. Проблема сбыта скоропортящейся продукции, усугубляющаяся острой конкуренцией, вынуждает производителей образовывать специализированные магазины. Некоторые сельхозпредприятия создают перерабатывающие цеха. Их отличает высокая конкурентоспособность, достигаемая за счет более низкой себестоимости (т.к. перерабатывается, в большинстве, собственное сырье), экономии на сбыте. Но стоит отметить и то, что мелкие перерабатывающие предприятия зачастую вынуждены размещаться в плохо приспособленных помещениях что само собой отражается на качестве продукции.

В регионах важно активнее создавать торговые рынки, оптовые продовольственные биржи и другие структуры, деятельность которых должна быть направлена на упорядочение торговли: обобщение, сбор и распределение, рыночной информации, что сделает торговые потоки, цены, качество и количество реализуемого продукта более прозрачным для всех участников рынка.

Одним из сдерживающих факторов развития сбыта сельхозпродукции является плохо развитая аграрная производственно-логистическая база(по переработке, хранению и доведению до конечного потребителя продукции).

Её целью является создание условий для расширения внутрирегионального рынка сельскохозяйственного сырья за счет увеличения его переработки на основе роста объемов за пределы региона. Это обеспечивается путем повышения конкурентоспособности калмыцкой продукции за пределами региона, в том числе путём роста объемов углубленной переработки сельхозсырья и оптимизации транспортно-логистических расходов. Помимо прочего обеспечение оперативной маркетинговой информацией участников отрасли предполагается осуществлять через создание информационно-логистического центра

Необходимо активно решать проблему сбыта готовой сельхозпродукции путем организации потребительско-сбытовых кооперативов, что создаст дополнительный импульс к развитию личных подсобных хозяйств, будет способствовать снижению уровня безработицы в регионе, а также создание системы оптовых и розничных сельскохозяйственных кооперативных рынков разных уровней.

Для сельхозпроизводителей высокое значение имеет государственные и муниципальные заказы. Эффективная закупочная деятельность повысит роль государства как оптовика и регулятора продовольственного рынка.

Серьезную поддержку потребительскому рынку окажут ярмарки выходного дня и социальные акции, обеспечивающие население широким ассортиментом товаров по доступным ценам.

Увеличение объёмов сбыта продукции за пределы региона обеспечит стабильный рост спроса на сельскохозяйственную продукцию и в самом регионе.

Такие основные направления совершенствования государственного регулирования поддержки сельхозпроизводителей в эффективной реализации производимой продукции обеспечит сельхозпроизводителям повышение доступа к рынкам сбыта.

Литература

1. Буркутбаева Н.А. Оценка экономического потенциала развития региона.Всероссийская заочная научно-практическая конференция «Развитие инновационной экономики России»// Мати-маркетинг. 2010, 0,8 п.л.
2. Намысов С.В. Особенности и тенденции социально-экономического развития Республики Калмыкия. Управление экономическими системами: электронный научный журнал. - 2012. - № 12 (48)
3. Постановление правительства Республики Калмыкия №457 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Республики Калмыкия на 2013 - 2020 годы»
4. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Р32 Федерации. 2013: Стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – 645 с.
5. Убушаева Б.Г. К вопросу формирования новой региональной социально-экономической модели (на примере Республики Калмыкия) // Вестник ГУУ, 2010, № 22. –С. 136.
6. Цатхланова Т. Т. Методические аспекты оценки и повышения эффективности сельскохозяйственного производства/Управление экономическими системами. -2011. -№ 9. [Электронный ресурс]. URL: http://www.uecs.ru/makroekonomika/item/636-2011-09-22-08-51-19.
7. Эрдниева Э.В.Государственное регулирование аграрного сектора Республики Калмыкия// Вестник ГУУ, 2013, № 22. –С. 136.

С О Д Е Р Ж А Н И Е

Организаторы конференции ……..……. 3
Информационные партнеры конференции ……..……..... 3
Айдынбеков Э.Ф. Современная миграционная ситуация в России: особенности и проблемы ……..……... 4
Алиуллов И.Ф. Развитие государственно-частного партнерства в экономике субъектов Российской Федерации, направления повышения устойчивости долгосрочного взаимодействия …….……. 5
Андреянова И.В., Матвеев Д.С. Создание центра развития кадрового потенциала как способ формирования организационного механизма профессионального развития кадров в Псковской области ……..……. 8
Артёмчик В. В., Мариненко О. П. Народная монархия как оптимальная форма организации государственной власти в постсоветской России …… 11
Архипов С.В. Административно-правовая квалификация правоотношений в сфере публичных закупок ……. 14
Базиян Ж.К., Прокопенко С.И. Организация управления государственной собственностью в республике Крым …….. 17
Биганова Г.Г. Социальная политика в сфере здравоохранения ……..... 20
Бронников И.А., Прилепина М.А. Бизнес-инкубатор как инструмент внедрения инноваций ……..……. 23
Бутова Т.В., Добрина Л.Р., Свиридова Е.С. Приоритетные направления социально экономического развития муниципального образования …….….. 27
Волох В.А., Суворова В.А. Актуальные вопросы миграционной политики в государствах Евразийского Экономического Союза: опыт Республики Казахстан в вопросах репатриации ……..……. 33
Ворошилова А.И. Взаимодействие социальных институтов в процессе формирования мотивации родительского труда ……..……. 37
Гаганова Е.В. Методы и способы изучения имиджа города ……..…… 39
Гасратова Ф.М. Национальные особенности легитимации власти в российской истории ……..……. 43
Герасина А.С. Обращение к английскому опыту эволюции партийно-политической системы в условиях модернизации России во второй половине XIX-начале XX века ……... 46
Голик А.А. Особенности принятия решений в сфере государственного управления …… 49
Головизнина И.А. Роль судебных решений в регулировании налоговых правоотношений …….. 52
Григорьева Е.В., Малкова С.Н., Шиленкова А.Н. Взаимодействие государства, бизнеса и НКО в процессе формирования и реализации государственной политики …… 55
Жукова Л.А., Романов А.А. Деятельность городской думы в сфере благоустройства Москвы в последней трети XIX – начале XX вв. ……. 60
Задорина М.А., Тесленко И.В. Модернизация системы профессионального образования и социальное партнерство в Свердловской области ..…… 63
Закаева А.Х. Реализация социальной политики РФ в сфере образования …… 66
Знаменский Д.Ю. К вопросу о применении системно-динамического подхода к деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в области науки и технологий …… 70
Зуденкова С.А., Стадолин М.Е. Современные проблемы жилищно-коммунального хозяйства РФ ……..…….. 74
Иванов В.К., Бронников И.А. Особенности интеграции России и Белоруссии 76

Ильюхов А.А. Особенности формирования советской власти на местах в 1917-1918 гг. ……..……... 79
Казбан Е.П. Либерализм: история и тенденции развития в России ……..... 81
Калашников С.В. Проблемы формирования развитого гражданского общества и демократического правового государства в условиях современной России …….. 86
Кирка А.В. Политический краудфандинг – сущность и перспективы в российской политической сфере ……...……. 93
Кожаринов А.В., Смирнова А.А., Миловидова Н.А. О развитии законодательной базы государственно-частного партнёрства ……..……... 96
Колобкова В.А. Международные основы взаимодействия таможенных органов и бизнеса ……...…… 99
Колобкова В.А., Нальгиева Е.С., Зеева Т.И. Особенности построения и функционирования системы управления персоналом таможенного органа ….. 102
Кузьмина Д.А., Цыплакова М.С. Анализ инфраструктурных проблем городских агломераций и пути их разрешения на примере Москвы……..…. 108
Кулагин А.С. О юридической ответственности за нелегальную иммиграцию в Российской Федерации …….. 112
Любина О.Н. К вопросу о культуре государственных гражданских служащих 116
Морозова О.С., Кричинский П.Е. Направления совершенствования общественного контроля в РФ …… 119
Мусинова Н.Н., Сираждинов Р.Ж. Развитие форм народовластия в России 122
Некрасов И.С. Организационная культура государственных служащих в системе научных категорий (междисциплинарный подход) ……..……. 126
Некрасов С.И. О трансформации российской конституционной модели территориальной организации публичной власти ……...…….. 129
Озерова Ю.С. Государственно-частное партнерство как одна из форм сотрудничества государства и бизнеса ……. 133
Панина О.В., Кривцова М.К., Подзорова М.А. Нормативно-правовая база, регулирующая государственное управление лесным хозяйством Российской Федерации …….. 135
Плавинский В.Б. Приднестровский вопрос на постсоветском пространстве 139
Попадюк Н.К. Федеральные органы исполнительной власти и управленческие инновации ……..……... 142
Прокофьев С.Е., Добрина Л.Р., Свиридова Е.С. Приоритетные направления социально экономического развития муниципального образования ……..….. 146
Пупышев М.В. Пути совершенствования управления транспортным комплексом города Липецка ……..…….. 151
Рябова О.А. Оценка перспектив развития малого бизнеса в сложившихся социально - экономических условиях региона (на примере Ульяновской области) ……..…….. 153
Сазин В.С. Формирование миграционной политики в контексте национальной безопасности ……..…… 156
Самохин Н.И. Ускорение демографического развития южных регионов СССР в "советский период преодоления": сравнительная статистическая оценка ….. 159
Семкина О.С., Арутюнова А.С., Овсянникова Д. К. Проблемы эффективности механизма общественного контроля в России: политико-правовые аспекты ……..… 163
Семкина О.С., Бутова В.Т. Использование программно-целевых методов в планировании и управлении на региональном уровне ……..... 168

Скутина С.Г. Политическая модернизация и управленческая элита в современной России ……..…….. 171
Соколов Н.Н. Разработка и принятие оптимальных управленческих решений по ТРИЗ-технологии …….….. 174
Солдаткина Е.В. Местное самоуправление в Российской Федерации. Особенности влияния европейской хартии местного самоуправления ……..… 178
Степанян Р.Р. Конституционная доктрина соотношения международно-правовых и национальных норм ……..….. 181
Стригунова Д.П. Франчайзинг в праве современных государств ……..….. 184
Тищенко Т.В. Политические аспекты рассмотрения проекта бюджета центрального правительства в США ……..…….. 188
Томилина Е.Е. Особенности конституционно-правового статуса личности в правовом государстве ……..……. 191
Туровский А.А., Асеев А.Д. Ценностный фактор госрегулирования в сфере национальной безопасности России ……. 198
Филимонов Д.А. Институциональная матрица России и проблемы высшего образования ……. 205
Филиндаш Е.В. Интерактивные методы как эффективные технологии формирования компетентностного уровня специалистов …… 207
Хасунцев А.А. Развитие московской агломерации с учетом азиатского и европейского опыта ……..…. 211
Хаят М.И. Актуальные вопросы реализации социальной ответственности бизнеса в монопрофильных городах ……. 214
Хмельченко Е. Г. Управление системой формирования имиджа города …….. 218
Шаврей Е.А. О некоторых особенностях формирования и развития закрытых административно-территориальных образований атомной отрасли …… 222
Шапошникова Е. А. Политическое измерение гражданского общества как отражение функционирования политических партий …… 225
Шубцова Л.В. Совершенствование регионального управления здравоохранением …….. 228
Эрдниева Э.В. Государственное управление в продвижении сельхозпродукции и продовольствия и его роль в региональной экономике … 232

Материал издается в авторской редакции.
Ответственность за сведения, представленные в издании, несут авторы.

Научное издание

МАТЕРИАЛЫ

5-й Всероссийской научно-практической конференции

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

21 ноября 2014 г.

Редакционная коллегия

Доктор экономических наук, профессор	Г.Р. Латфуллин
Доктор исторических наук, профессор	Н.А. Омельченко
Кандидат социологических наук, доцент	Н.Н. Соколов
Кандидат социологических наук, доцент	Д.А. Филимонов

Компьютерная верстка и техническое редактирование *Н.Н. Соколов, Д.А. Филимонов*
Тематический план издания научной литературы ГУУ 2014 г.

Подп. в печ. 26.12.2014 Формат 60x90/16. Объем 15,25 печ. л.
Бумага офисная. Печать цифровая. Гарнитура Arial
Уч.-изд. л. 18,40. Изд. № 288/2014
Тираж 500 экз. (1-й заказ 50 экз.) Заказ № 1303.

ФГБОУВПО "Государственный университет управления"
Издательский дом ФГБОУ ВПО "ГУУ"
109542, Москва, Рязанский проспект, 99. Учебный корпус, ауд. 106
Тел./факс: +7 (495) 371-95-10
E-mail: id@guu.ru, roguu115@gmail.com
www.id.guu.ru, www.guu.ru