Министерство образования и науки Российской Федерации

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

МАТЕРИАЛЫ

6-й Всероссийской научно-практической конференции

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

9 декабря 2015 г.

Москва - 2015

Министерство образования и науки Российской Федерации

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

МАТЕРИАЛЫ

6-й Всероссийской научно-практической конференции

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

9 декабря 2015 г.

Москва - 2015

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

Г-72 **Государство, власть, управление и право: история и современность** [Текст] : материалы 6-й Всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М. : Издательский дом ГУУ, 2015. - 420 с.

ISBN 978-5-215-02810-0

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 978-5-215-02810-0

© ФГБОУВО "Государственный университет управления", 2015

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.

ИНФОРМАЦИОННЫЙ ПАРТНЕР КОНФЕРЕНЦИИ

Разработчик информационно-правовой системы - компания "ГАРАНТ"

Руководитель проекта Отдела образовательных технологий компании "Гарант"
Е.А. Ястребова

Р.И. Акалович
аспирант
(ГУУ, г. Москва)

МЕСТО ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКИ В СИСТЕМЕ УГРОЗ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Чтобы государство имело возможность вырабатывать эффективные меры по борьбе с теневой экономикой стоит дать определение сущности этого понятия и его роли как угрозы экономической безопасности страны.

Сперва необходимо понять, что же понимается под экономической безопасностью государства. Учеными даются различные определения. Можно проанализировать некоторые из них с выделением свойств, которые они охватывают (табл. 1)

Табл. 1. Определения термина «экономическая безопасность системы»

№	Определение термина «экономическая безопасность системы»	Стабильное состояние и самодостаточность системы	Достижение системой экономических целей	Возможность государственного регулирования экономики	Реализация мер, поддерживающих экономическую безопасность системы	Наличие угроз экономической безопасности
	Под экономической безопасностью той или иной системы нужно понимать совокупность свойств состояния ее производственной подсистемы, обеспечивающую возможность достижения целей всей системы [1]	+	+	-	+	-
	Экономическая безопасность – это состояние экономической системы, которое позволяет ей развиваться динамично, эффективно и решать социальные задачи и при котором государство имеет возможность вырабатывать и проводить в жизнь независимую экономическую политику [2]	+	+	+	-	-
	Экономическая безопасность – состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечиваются гарантированная защита национальных интересов, социально направленное развитие страны в целом, достаточный оборонный потенциал даже при наиболее неблагоприятных условиях развития внутренних и внешних процессов» [3]	+	+	+	-	+
	Готовность и способность институтов власти создавать механизмы реализации и защиты национальных интересов развития отечественной экономики, поддержания социально-политической стабильности общества [4]	-	+	+	+	-

© Р.И. Акалович, 2015

	Уровень развития экономики, который обеспечивает экономическую, социально-политическую и военную стабильность в условиях воздействия неблагоприятных факторов [5]	+	+	-	-	+
	Способность экономики обеспечивать эффективное удовлетворение общественных потребностей [6]	+	+	-	+	-
	Состояние, в котором народ может суверенно, без вмешательства и давления извне, определять пути и формы своего экономического развития [7]	-	-	+	+	+
	Экономическая безопасность – защищенность жизненно важных интересов в экономической сфере от угроз [8]	-	+	-	-	+
	Экономическая безопасность – вероятность наступления негативных рисковых событий, которые изменят перспективы рентабельности инвестиций в национальную экономику и снизят темпы ее экономического роста [9]	-	-	-	-	+
	Экономическая безопасность – способность страны противостоять негативным факторам, которые могут привести к снижению уровня жизни населения, утрате способности к самообеспечению экономики и ослаблению национального суверенитета [10, 11]	-	-	+	+	+

Разные определения охватывают разные элементы экономической безопасности:в случае определения № 9 учитываются лишь вероятности наступления внешних угроз экономической безопасности и совсем не оговаривается способность системы снизить такую вероятность; Наиболее полным и всеохватывающим выглядит определение № 3, где среди факторов экономической безопасности выступают стабильность самой экономической системы, государственные структуры, призванные обеспечить развитие этой системы, возможность достижения различных (главным образом экономических) целей системы, а также наличие разного рода угроз экономической безопасности и возможности для противостояния этим угрозам. Недостаток такого определения состоит лишь в том, что в нем не упомянуты возможности экономической системы создавать механизмы или разрабатывать и реализовывать комплексы мер, направленные на усиление экономической безопасности и стабильности этой системы, что является важным элементом защитной системы любого экономического субъекта.

С учетом проведенного анализа можно составить определение, содержащее в себе все свойства экономической безопасности экономических систем. *Экономическая безопасность - состояние экономической системы, при котором экономические цели этой системы защищаются от потенциального вмешательствапосредством самодостаточности и стабильности самой экономической системы, а также путем реализации этой системой или государственными органами действий, направленных на создание или укрепление такого состояния экономической системы*.

Угрозы экономической безопасности страны довольно разнообразны и многочисленны. Такие факторы, как ухудшение условий жизни, развал системы

образования и воспитания, возникновение асимметрических конфликтов в форме террористических атак, неконтролируемой миграции, роста криминальной активности, являются примерами таких угроз и однозначно приводят к рекурсивному снижению экономической безопасности. Как же определить, является ли теневая экономика угрозой экономической безопасности страны наряду с вышеперечисленными?

Чтобы определить место теневых экономических отношений в системе угроз экономической безопасности страны необходимо в первую очередь дать определение самой теневой экономике.

С одной стороны, теневая экономическая деятельность рассматривается учеными как исключительно скрытые от официального учета и налогообложения производство товаров и услуг, заработная плата, денежный оборот и сделки во всех разрешенных законом видах экономической деятельности [12]. Нет сомнений, что большая часть перечисленных действия относится к теневому сектору экономики. Однако опираясь на это определение можно заметить, что теневыми характеристиками также обладает неформальная экономическая деятельность, разрешенная законом, но не требующая учета в налоговых органах. Учитывая, что скрытый характер является неотъемлемой частью теневой экономики и требуется преимущественно для сокрытия противоправных действий, реализуемых теневыми предпринимателями, было бы некорректно относить сюда и те действия, которые в силу закона не обязательны к какому-либо освещению или декларированию, так как в отличии от теневых операций неформальная экономическая деятельность в случае освещения не подлежит прекращению и не повлечет санкций от контрольно-надзорных органов.

Существует также точка зрения, что включать в структуру теневой экономики нелегальные операции (коррупцию, контрабанду и другие) некорректно в силу их преступности [13].

Однако перечисленные преступные элементы могут и зачастую являются рычагом к осуществлению теневой экономической деятельности. Контрабанда товаров позволяет ввезти или вывезти те или иные товары (как незаконного, так и вполне легального происхождения) без уплаты необходимых пошлин и платежей, что автоматически снизит их стоимость, а значит повысит конкурентоспособность по отношению к тем товарам, что ввезены законным путем. Кроме того, ввоз товаров в страну контрабандным способом будет толкать предпринимателей также нелегально сбывать эти товары с целью избежать проверок контрольно-надзорных органов, позволяющих выявить совершенное преступление. Таким образом, эти товары попадут в сферу теневой экономики не вопреки, а благодаря преступным действиям.

Это касается и коррупции. Теневая экономика порождает коррупцию во всех органах власти, активно используя в своих интересах их полномочия и услуги [14]. Учитывая тот факт, что полномочия и услуги органов власти, которые могут получить представители теневой экономики через коррумпированных чиновников, обычно имеют реально ощутимый финансовый результат (необоснованное предоставление налоговых льгот, снижение количества или качества проводимых контрольно-надзорными органами проверок, некорректное распределение государственных заказов) можно смело заявить, что коррупция является рычагом, который позволяет теневой экономике стремительно развиваться.

Подводя итог можно сказать, что теневая экономика содержит в себе 2 взаимосвязанных элемента: скрытность и нелегальный характер деятельности. Эти особенности являются обязательными для достижения целей теневой экономической деятельности. Сами цели формируются исходя из интересов теневых предпринимателей. Они же в свою очередь направлены на личное обогащение и расширение сфер влияния нелегального бизнеса. В следствие этого наносится

большой вред субъектам законной экономической деятельности, государственному аппарату, реализующему комплекс мер, направленный на стабилизацию экономической ситуации в стране, а также всему обществу в целом. Это подтверждает тот факт, что теневая экономика является одной из самых главных угроз экономической безопасности страны.

Литература

1. Тамбовцев В.А. Экономическая безопасность Российской Федерации. М.; Спб.: Лань, 2004. С. 36;
2. Абалкин Л.И. Логика экономического роста. М.: Ин-т экономики РАН, 2002 с. 18;
3. Экономическая безопасность России. Общий курс. М.: «Дело», 2005. С. 72;
4. Экономическая безопасность. Производство, финансы, банки. М.: Финстатинформ, 1998. С. 12;
5. Пискунов А.П. Военно-экономическая безопасность России на современном этапе // Военная мысль. 1995. № 2;
6. Архипов А. и АР. Экономическая безопасность: оценки, проблемы, способы обеспечения // Вопросы экономики. 1994. № 12;
7. Жандаров А.М., Петров А.А. Экономическая безопасность России: определения, гипотеза, расчеты // Безопасность. 1994. № 3;
8. Корнилов М. О сущности экономической безопасности // Проблемы теории и практики управления. - 2015. - № 8. - С.123-129.;
9. Попкова Е.Г. Формирование концепции нового качества экономического роста в условиях глобализации: монография. Волгоград: РПК «Политехник», 2007. 351 с.;
10. Семяшкин Е.Г. Социально-экономическое развитие РФ в условиях глобализации, национальная безопасность // Проблемы анализа риска. 2014. Т. 11. № 5. С. 68-71;
11. Сеньков М.И. Проблемы экономической безопасности в условиях финансовой глобализации // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 2. С. 55-58;
12. Ахмедуев А.Ш., Ильяшенко С.В. Теневая экономика Дагестана: проблемы и пути легализации // Региональные проблемы преобразования экономики. 2013. № 1. С. 78-83;
13. Ахмедуев А.Ш. Теневая экономика: системный ресурс и фактор торможения социально-экономического развития // Вопросы экономики. - 2015. - № 9. - С.152-160;
14. Клейнер В. Антикоррупционная стратегия бизнеса в России // Вопросы экономики. 2011. № 4. С. 32-46.

Н.П. Акимов
аспирант
(ГУУ, г. Москва)

ТЕХНОЛОГИИ ЛОББИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Лоббизм, согласно профессиональному словарю политтехнологической деятельности – это продвижение интересов частных лиц, корпоративных структур в органах государственной власти, с целью добиться принятия выгодного политического решения.[1]

Сегодня, когда термин «политический институт» стал архипопулярен в отечественной науке, институциональный подход к сущности лоббизма и лоббистской деятельности разделяет все большее количество исследователей. Появилось множество публикаций, посвященных проблематике институциализации лоббистской деятельности в современной России. Видимо, этот исследовательский «бум» объясняется стремительным развитием технологий лоббизма в нашей стране. Под последними в специальной литературе понимаются апробированные, устойчиво воспроизводимые способы и приемы воздействия на власть.

В свете предложенного методологического ракурса попытаемся дать оценку сначала традициям, а затем и технологиям лоббистской деятельности, которые практикуются в наиболее публичных органах российской власти - парламентах.

Подчеркнем, что развитие лоббизма в России, безусловно, имеет свои особенности, которые во многом обусловлены политико-культурными факторами национальной государственности.

Первый фактор: формальное отношение к букве закона, как со стороны общественности, так и со стороны власти. Традиция взаимодействия власти и общественности «на грани законности», когда «правила игры» часто меняются (“закон – что дышло, куда поверни, туда и вышло”) – является серьезным препятствием, нивелирующим ожидаемую пользу от законодательного урегулирования лоббистской деятельности в России. Так, объемный законопроект «О лоббизме и лоббистской деятельности в Российской Федерации» находится в недрах Государственной Думы ФС РФ уже более 10 лет. Вопрос о его принятии периодически поднимается представителями общественности, а также отдельными депутатскими группами, однако проект дважды не выдержал даже первого чтения в палате парламента. При этом мнения экспертов по поводу полезности закона о лоббизме в России диаметрально противоположны. Одни утверждают, что закон необходим, ссылаясь на опыт нормативно-правового регулирования лоббистской деятельности в США и ряде стран Западной Европы. Другие же уверены, что принятие закона мало повлияет на существующую практику лоббирования интересов в российские органы государственной власти, а появление законодательно статуированных лоббистских организаций лишь создаст дополнительные коррупционные риски.

Второй фактор, влияющий на формирование «профиля» лоббистской деятельности в России, заключается в преобладании неформальных, личностных, патрон-клиентельных отношений, как в системе государственного управления, так и в системе взаимодействия общественности и власти. Данный фактор, в той или иной степени присутствующий практически во всех государствах, в отечественной политической системе был хронически доминирующим, преломляясь в таких

© Н.П. Акимов, 2015

явлениях национальной государственности как: местничество, холопство, подданничество, служилое дворянство, номенклатурный патронат. Соответственно, традиция патрон-клиентелизма устойчиво воспроизводится и в современной российской практике лоббизма, например: модель «крутящихся дверей» (когда российские политики устремляются в крупный бизнес либо корпорации, а затем возвращаются обратно во власть); «опека» должностными лицами отдельных сфер крупного бизнеса и т.д.

Влияние вышеобозначенных факторов во многом предопределяет характер технологий лоббизма, применяемых в современных российских легислатурах. В условиях правового нигилизма и патрон-клиентелизма правовые технологии лоббистской деятельности оказываются менее эффективными, а значит, и менее востребованными. В итоге, субъекты российского лоббизма способны похвастать, прежде всего, достижениями в области продвижения теневых (на грани либо в обход закона) методов влияния на власть.

Тем не менее, практикуются в российских парламентах и правовые технологии лоббизма. Эти способы близки к технологиям public relations (PR). Фактически, используя различные методы внушения, лоббист пытается создать то или иное впечатление у депутатов по поводу рассматриваемого законопроекта. Заручившись поддержкой заинтересованных депутатов, опытный лоббист, начинает планомерно воздействовать на тех депутатов, которые еще не определились по рассматриваемому вопросу (а таких всегда большинство). Рассмотрим наиболее эффективные способы такого воздействия. Освещение проблемы в СМИ под нужным ракурсом. Для освещения информации под выгодным углом у профессионального лоббиста выработаны контакты с редакторами ведущих изданий. В настоящее время для публикации необходимых материалов можно обращаться практически в любые СМИ.

Освещение проблемы в информационных агентствах под нужным ракурсом. С точки зрения проведения пиар-кампаний, наиболее дешевым и эффективным способом является работа с информационными агентствами. Дело в том, что для большинства журналистов агентства во многом являются первоисточником информации. Стоит также отметить, что довольно часто необходимым условием выхода сюжета во влиятельной газете или на телевидении является упоминание темы в лентах информационных агентств. Спектр российских информационных агентств предоставляет лоббистам значительную свободу выбора. Тем не менее, главным критерием предпочтений является охват аудитории, «принимающей решение» или способной повлиять на этот процесс - имеются в виду, естественно, представители СМИ.

Ссылки на результаты проведенных социологических опросов и рейтингов, результаты которых зачастую трудно верифицируемы и в объективность выводов которых предлагается верить на слово. При этом, о методике проведения данных опросов часто не сообщается, что дает повод усомниться в их валидности специалистов.

Организация научных исследований с предсказуемым результатом. Данный способ активно практикуется отраслевыми лоббистами с целью «правильного» воздействия на депутатов, например, на заседаниях комитетов, при парламентских слушаниях и пр. Выкладки именитых ученых, исследования которых профинансированы, отраслевыми организациями призваны стать существенным аргументом в процессе политических дискуссий.

Прием grass roots lobbying («корни травы») - классическая и эффективная технология легитимного лоббизма, впервые появившаяся в США в 1960-е годы во время войны во Вьетнаме. Технология заключается в массовом и организованном направлении писем и телеграмм от населения на объект лоббирования с

требованием поддержать определенное предложение; столь же действенна организация массовых акций в поддержку позиции, выгодной компании. Используются также способы психологического давления на депутатов и представителей исполнительной власти, такие как: постоянные звонки, личные визиты влиятельных деятелей, местных избирателей и т.п. В качестве наглядного примера эффективности данной технологии можно привести действия одной из самых влиятельных лоббистских ассоциаций в США «Национальной ассоциации оружия» в 80-х годах прошлого века. Ассоциация противодействовала принятию закона о запрещении продажи оружия и за 22 часа отправила в Конгресс 3 миллиона телеграмм, а также организовала телефонную блокаду здания Конгресс телефонными звонками. В результате этих действий закон не был принят.

Теневые (околозаконные) технологии лоббизма, по оценкам экспертов, составляют от 40 до 65% лоббистской деятельности в российских парламентах. Характерными признаками теневого (околозаконного) лоббизма является то, что на поверхности видны только само принимаемое или принятое решение и тот, кто представляет и принимает решение. За кулисами остается настоящий заказчик, материальное вознаграждение, а часто и истинные мотивы принятого решения. Рассмотрим ряд классических технологий теневого лоббирования.

Эффект неожиданности. Эта технология осуществляется в два этапа: во-первых, создается оплачиваемое лобби по тому или иному вопросу. Это прекрасные специалисты, как правило, отлично знающие свою тему и хорошо вооруженные патетическими аргументами. Их оппоненты обычно менее подготовлены к ведению дискуссии. Во-вторых, лоббистские законопроекты вносятся спонтанно. Сроки их рассмотрения определяются кулуарно, и «вброс» закона на рассмотрение происходит моментально. Момент неожиданности присутствует почти всегда! Не приходится удивляться тому, что реальные оппоненты законопроекта на момент его рассмотрения могут находиться в командировке.

Параллельное внесение удобного законопроекта. Этот метод используется с целью не допустить дальнейшее продвижение законопроекта, который не удобен лоббистам. Отраслевые лоббисты, как уже отмечалось ранее, работают лишь с определенным числом комитетов (профильных), в которых они сотрудничают с рядом депутатов. В случае внесение в комитет Государственной Думы «неудобного» законопроекта (его могут инициировать либо конкуренты, либо депутаты с целью наживы), сотрудничающее с лоббистами депутаты вносят (если не удалось договориться об отзыве) свой параллельный законопроект. Добившись его поддержки в комитете, альтернативные законопроекты просто снимают с рассмотрения. В итоге «свои» депутаты единолично ведут неудобную тему (а длиться это может годами и, как

правило, ничем не заканчивается), а отраслевые лоббисты полностью контролируют ситуацию.

Эффект открытого и закрытого голосования. При использовании открытого или закрытого голосования могут быть получены совершенно противоположные результаты. В данном случае личная заинтересованность депутата пересекается с корпоративными или идеологическими интересами.

Эффект «перегруженности». Гладкое прохождение законопроекта может быть обеспечено в том случае, если повестка дня постоянно перенасыщена вопросами. Законопроекты в таком случае практически не обсуждаются, и качество принятия решений оставляет желать много лучшего.

Эффект благоприятного времени. Время, когда вносится законопроект, имеет большое значение. Опытные лоббисты точно знают оптимальное время для внесения законопроекта на рассмотрение депутатам: время перед депутатскими каникулами и время перед парламентскими выборами. Наилучшее время для

внесения законопроекта - последние дни работы Государственной Думы перед депутатскими каникулами. При поддержке головного комитета, а также в случае если законопроект не вызывает всеобщего отторжения, прохождение нужного решения практически гарантировано.

С другой стороны, время перед депутатскими выборами идеально для лоббирования социально значимых проектов через депутатов одномандатников при принятии бюджета. Для депутатов - это прекрасная возможность за счет бюджета улучшить свой политический имидж перед избирателями, а для региональных лоббистов получить долгожданное финансирование.

Рассмотрев вышеперечисленные технологии и способы оказания влияния на депутатов, можно сделать вывод, что в современной российской практике в большинстве своем работают те методы влияния, которые находятся вне правового поля.

Таким образом, политические технологии являются лишь «вершиной айсберга», внешним проявлением распространения какого-либо политического явления или процесса. Вопреки логике институционального подхода, развитие технологий лоббизма вовсе не обязательно свидетельствует о развитии лоббизма как устойчиво воспроизводящегося, готового к легализации института давления на власть.

Л.Н. Алексеева
аспирант
(ЮФУ, г. Ростов-на-Дону)

ТЕХНОЛОГИИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Информация – это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления[1].

Информационной безопасностью называют меры по защите информации от неавторизованного доступа, разрушения, модификации, раскрытия и задержек в доступе. Информационная безопасность включает в себя меры по защите процессов создания данных, их ввода, обработки и выводы. Цель информационной безопасности - обезопасить ценности системы, защитить и гарантировать точность и целостность информации, минимизировать разрушения, которые могут иметь место, если информация будет модифицирована или разрушена. Информационная безопасность требует учета всех событий, в ходе которых информация создается, модифицируется, к ней обеспечивается доступ или она распространяется.

Поскольку в настоящее время развитие общества неразрывно связано с информатизацией всех сфер жизни, государственная политика направлена на развитие технологий электронного администрирования процессов государственного управления. Однако переход от традиционных форм обмена информацией к электронного сопряжен с рядом проблем и угроз. Одной из таким угроз является информационная безопасность государственных органов.

Можно выделить следующие направления мер информационной безопасности:

- правовые (юридические);
- организационные;

© Л.Н. Алексеева, 2015

[1]п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

- технические.

К правовым мерам следует отнести разработку норм, устанавливающих ответственность за компьютерные преступления (кибератаки серверов органов государственной власти, взлом электронной почты государственных служащих и др.), совершенствование уголовного и гражданского законодательства, а также судопроизводства. К правовым мерам относятся также вопросы общественного контроля за разработчиками компьютерных систем и принятие международных договоров об их ограничениях, если они влияют или могут повлиять на военные, экономические и социальные аспекты жизни стран, заключающих подобные соглашения.

К организационным мерам относятся возложение ответственности на лиц, которые обязаны обеспечивать доступ сотрудников в специально выделенное помещение, выбор места расположения оборудования, обучение сотрудников, инструктивные занятия, наличие инструкций на рабочем месте, в том числе по восстановлению работоспособности оборудования после его выхода из строя, организацию обслуживания и гарантийного ремонта, универсальность средств защиты от всех других пользователей.

Таким образом, организационные меры – это меры административного характера.

К техническим мерам можно отнести: резервирование особо важных компьютерных подсистем, организацию вычислительных сетей с возможностью перераспределения ресурсов в случае нарушения работоспособности отдельных звеньев, установку сигнализации и многое другое.

К превентивным мерам обеспечения информационной безопасности государственных органов можно отнести:

- контроль хода выполнения мероприятий, направленных на обеспечение защиты информации в органах государственной власти от неправомерных действий в отношении такой информации;
- контроль соблюдения требования и норм по защите информации, проведение оценки обоснованности и эффективности мер защиты информации, принятых в органах государственной власти;
- защита информации ограниченного доступа и реализация государственной политики в сфере обеспечения информационной безопасности на территории Российской Федерации;
- выявление вероятных каналов утечки информации ограниченного доступа;
- проведение инструментального контроля защищенности объектов информатизации органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- разработка (с учетом требований нормативных правовых актов Российской Федерации по защите информации) методических указаний, типовых положений, инструкций и других документов, регламентирующих организацию и обеспечение безопасности информации государственных органов;
- первичная подготовка, переподготовка (повышение квалификации) государственных гражданских служащих и муниципальных служащих;
- осуществление сбора и анализа информации о нарушениях информационной безопасности в органах государственной власти, устранение причин их возникновения;
- проведение служебных расследований причин и условий нарушения информационной безопасности или норм по защите информации;
- проверка правильности категорирования и классификации объектов информатизации информационных систем в государственных органах;

- инспектирование и проведение периодического контроля состояния защиты информации в органах государственной власти.

Информационная безопасность государственных органов в первую очередь подразумевает безопасность личных данных граждан, которые в процессе оказания государственных услуг в электронной форме передают личные данные органам государственной власти, оказывающим эти услуги, а также органам, которые по запросу выдают необходимую информацию. Поэтому вопросы безопасности личной информации граждан выходят на первое место. В единой системе передачи данных органов государственной власти должны быть использованы средства криптографической защиты, разработанные российскими компаниями и дающие очень высокую степень защищенности данных.

В рамках формирования информационной безопасности органов государственной власти должное внимание необходимо уделять отечественным производителям программ защиты информации. Данная мера позволит не только стимулировать развитие малого бизнеса в IT сфере, но и позволит быть уверенным в том, что иностранные компании не занимаются кибершпионажем на основе разработанных систем защиты информации.

Поскольку речь идет именно о защите государственной (правительственной) информации, которая относится к конфиденциальной информации, то в рамках данного вопроса доверие взывают только отечественные производители электронных программ и устройств по защите электронной информации на государственном уровне.

Стоит отметить, что в четвертом квартале 2015 года Правительство Самарской области создало Центр обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные системы и ресурсы Самарской области. Создание ведомственных центров предусматривается Концепцией создания государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак, утвержденной в 2014 году Президентом Российской Федерации.

К основным функциям созданного Центра относятся:

- постоянный мониторинг инцидентов информационной безопасности;
- оперативное реагирование и ликвидация последствий компьютерных атак с дальнейшим расследованием этих инцидентов;
- разработка рекомендаций, направленных на устранение уязвимостей и предупреждение подобных инцидентов в будущем;
- проведение аудита безопасности государственных информационных систем Самарской области и других web-приложений.

Особое внимание будет придаваться взаимодействию центра с силовыми органами, главным центром государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации, регуляторами в области информационной безопасности, операторами связи, а также ведущими производителями отечественных средств защиты информации и образовательными учреждениями.

Создание такого центра и его дальнейшее функционирование позволит качественно повысить защищенность информационных систем и ресурсов государственных органов, скоординировать работу центра и специальных государственных служб, направленную на оперативное выявление и нейтрализацию компьютерных угроз, а также расширить сотрудничество в сфере обеспечения информационной безопасности с федеральными и региональными организациями.

Такая работа позволит наладить еще более оперативное реагирование и оперативный обмен информацией о выявленных инцидентах информационной безопасности, проведение исследований в этой сфере, подготовку и повышение

квалификации кадров в регионе, а также расширение связей с российскими производителями средств защиты информации, которое будет стимулировать развитие отечественных технологий, техники и программных продуктов.

Центр обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные системы и ресурсы Самарской области – это первый центр такого уровня в России. Правительство Самарской области сделало значительный шаг вперед с сфере информационной безопасности и дало возможность другим субъектам Российской Федерации последовать данному примеру.

Создание подобных центров в каждом регионе России позволит качественно повысить защищенность информационных систем и ресурсов органов государственной власти, скоординировать работу центров и специальных служб, направленную на оперативное выявление и нейтрализацию компьютерных угроз, а также расширить сотрудничество в сфере обеспечения информационной безопасности с федеральными и региональными организациями.

Таким образом, формирование информационной безопасности органов государственной власти не может быть осуществлено без комплексного подхода. Ключевая роль в обеспечении такой безопасности должна быть отведена специальным системам защиты от несанкционированного доступа по средствам сети Интернет. С одной стороны, органы государственной власти уделяют значительное внимание информационной открытости, свободному доступу граждан к общедоступной информации. Создаются порталы государственных органов, принимаются обращения граждан в электронном формате, однако в таком же темпе необходимо и наращивать информационную безопасность государственных органов от недобросовестных граждан и преступников[1].

В настоящее время можно наблюдать переход на следующий уровень развития информационных технологий в государственном секторе, когда на первый план выходят не только задачи открытости данных, межведомственного взаимодействия, поддержки принятия решений, но и формирование системы информационной безопасности.

Для качественного, эффективного и надежного государственного управления необходимо наличие эффектиной системы информационной безопасности органов государственной власти. В век информационных технологий наличие такой системы является обязательным условием стабильности государственного управления.

Аленкина А.А.
Аспирант
(ГУУ, г. Москва)

ЕВРАЗИЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕСУВЕРЕНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление *– сложное многоплановое явление, требующее разносторонних знаний о государстве, власти, управлении, праве.* [5, с. 12]

[1] Fountain Jane E. Building the virtual state: Information technology and institutional change. Washington, DC: Brookings Institution; 2001.

© А.А. Аленкина, 2015

Часть 1 ст. 3 Конституции РФ: «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». [1]

Договор о Евразийском экономическом союзе вступил в силу 1 января 2015 года. В настоящий момент государствами–членами ЕАЭС являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация. [6]

В рамках ЕАЭС «…обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных настоящимДоговором [4] и международными договорами в рамках Союза».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2015 года № 222 федеральным органам исполнительной власти на стадии разработки и принятия проектов нормативных правовых актов, при подготовке к подписанию международных договоров вменяется в обязанность проведение оценки их соответствия положениям Договора о ЕАЭС и иных международных договоров Российской Федерации. [3]

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 октября 2015 года № 1126 определяются условия выполнения решений ЕЭК федеральными органами исполнительной власти, подготовки позиции Российской Стороны по вопросам, выносимым на рассмотрение Комиссией, координации взаимодействия ФОИВ с Комиссией.

На стр. 3 в ст. 2 Договора о Евразийском экономическом союзе дано определение: **ЕЭП** – «пространство, состоящее из территорий государств-членов, на котором функционируют сходные (сопоставимые) и однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных или унифицированных правовых норм, и существует единая инфраструктура».

Согласно части 1 статьи 11 Конституции РФ «1. ***Государственную власть*** в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». [1]

Ст. 79 Конституции РФ: «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации». [1]

В п. 1 ст. 8 Договора о ЕАЭС указано, что органами Союза являются Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия, Суд Евразийского экономического союза.

Согласно ст. 18 Договора ***Евразийская экономическая комиссия***является постоянно действующим регулирующим органом Союза, состоящим из Совета и Коллегии. П. 2 ст. 18: «…Решения, распоряжения и рекомендации Коллегии Комиссии принимаются квалифицированным большинством или консенсусом. …При этом квалифицированное большинство составляет две трети голосов от общего числа членов Коллегии Комиссии». Решения и распоряжения Высшим Евразийским экономическим советом и Евразийским межправительственным советом принимаются консенсусом. То есть при возникновении разногласия по принятому Комиссией решению, несмотря на возможность рассмотрения (отмены или изменения решения) на Межправительственном и Высшем советах, вероятность его разрешения не очевидна; то есть существует возможность принятия обязательного для исполнения на территории ЕАЭС решения при голосовании на Коллегии

Комиссии и последующем отсутствии консенсуса на Межправительственном и Высшем советах.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Федеральные конституционные законы. С новыми поправками. – М.: Мартин, 2015. – 64 с.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 октября 2015 года № 1126 «Об утверждении Положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с Евразийской экономической комиссией» http://government.ru/docs/20234/ http://government.ru/media/files/QjnS3cySGPfoqlPAN1oAAWmFVEdWpFyp.pdf
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 2015 года № 222 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» http://government.ru/docs/17259/#sel= http://government.ru/media/files/ZNrOHQJjFKM.pdf
4. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depsng/agreement-eurasian-economic-union
5. Омельченко Н.А. История государственного управления: учебник для бакалавров – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 575 с.
6. Официальный сайт Евразийского экономического союза http://www.eaeunion.org/#about

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

Т.Н. Мазанцева
студентка 4 курса
(ПсковГУ, г.Псков)

РАЗРАБОТКА ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ РАЗВИТИЯ ПСКОВГУ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ И ИНЫХ УСЛУГ ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ

Анализ деятельности ПсковГУ в сфере оказания дополнительных образовательных и иных услуг иностранным гражданам показал, что в ПсковГУ наблюдается тенденция к увеличению количества иностранных студентов, а значит, увеличивается число потенциальных пользователей дополнительных образовательных и иных услуг для иностранных граждан. Есть возможность развивать данные услуги и повышать качество их предложения. Специалистами Псковского государственного университета ведется активная работа по привлечению слушателей курсов дополнительного образования, созданию и организации новых курсов, программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки. Надо сказать, что университет предоставляет дополнительные образовательные и иные услуги двум категориям иностранных граждан: это, во-первых, иностранные студенты, слушатели и абитуриенты ПсковГУ, а, во-вторых, это иностранные граждане, не обучающиеся и не планирующие обучаться в ПсковГУ (пользователи услуг «Школы мигрантов»). Но, как и в любой

© И.В. Андреянова, Т.Н. Мазанцев, 2015

организации, в институте непрерывного образования существуют некоторые проблемы, выявленные нами в ходе анализа его деятельности. К ним относятся:

1) необходимость создания соответствующих условий для обучения 5-6 групп иностранных граждан, не владеющих русским языком, по программе «Подготовительные курсы для иностранных граждан (предвузовское обучение)»;

2) проблема языкового, культурного, психологического барьера между преподавателями ПсковГУ и иностранными студентами и слушателями дополнительных образовательных программ;

3) недостаточный для поступления в ПсковГУ уровень знания русского языка иностранными абитуриентами.

Решением первой проблемы может стать создание подготовительного отделения для иностранных граждан в структуре подготовительного отделения института непрерывного образования ПсковГУ. Действия по его созданию: введение должностей документоведа и куратора, обеспечение учебного процесса преподавателями, решение вопросов об аудиториях, учебных материалах, а также о возможности наделения иностранных слушателей привилегиями, которыми пользуются обычные студенты ПсковГУ (бассейн, библиотека, общежития).

Основными структурами, с которыми будет взаимодействовать подготовительное отделение для иностранных граждан будут отдел по работе с иностранными студентами (привлечение иностранных слушателей на подготовительные курсы) и факультеты (предполагается за каждым иностранным слушателем закрепить студента для помощи в адаптации).

Решением проблемы недостаточного для поступления в российский вуз знания русского языка иностранными абитуриентами может быть создание онлайн-школы на русском языке для иностранных абитуриентов в форме дополнительной образовательной программы. Программа нацелена на адаптацию иностранных граждан к российской образовательной системе, подготовку их в российских вузах. Примерный срок обучения – 52 недели, 2052 часа. Стоимость обучения – 65 000 рублей. Иностранный гражданин должен зарегистрироваться на сайте, заключить договор и оплатить обучение, после чего может приступать к началу образовательного процесса.

Уменьшением проблемы различного рода барьеров между преподавателями ПсковГУ и иностранными студентами и слушателями может стать создание системы повышения квалификации для преподавателей ПсковГУ, работающих с иностранными гражданами. Создание системы предполагает не только реализацию программы повышения квалификации «Психолого-педагогические основы учебно-воспитательной работы с иностранными студентами», но и взаимодействие между институтом непрерывного образования, деканатами и преподавателями. При содействии отдела по работе с иностранными студентами предлагается утвердить структуру программы, привлечь преподавателей факультетов к ее разработке. После ее утверждения собрать заявки с кафедр факультетов на обучение в ней преподавательского состава.

Нами была проведена оценка результативности предложенных мероприятий. В общей сложности финансовые затраты по созданию подготовительного отделения для иностранных граждан и онлайн-школы будут составлять около 4 млн. рублей. Надо сказать, что финансовые затраты являются не самой главной, хоть и важной составляющей при организации деятельности вуза. Важны показатели результативности. В ПсковГУ имеется достаточно квалифицированных преподавателей, которые могли бы быть привлечены к проведению занятий с иностранными гражданами.

В соответствии с определенными в приложении приказа № 47 от 03.03.2015 «Об утверждении плана мероприятий по интернационализации Псковского

государственного университета» целевыми показателями нами были разработаны прогнозы численности иностранных слушателей, обучающихся по каждой из программ как за счет средств федерального бюджета, так и на контрактной основе, прогноз численности преподавателей, посещающих курсы повышения квалификации «Психолого-педагогические основы учебно-воспитательной работы с иностранными студентами», а также прогнозы привлеченных финансовых средств по программам. Надо сказать, что все показатели будут увеличиваться.В результате реализации предложенных мероприятий ожидается:

– повышение качества организации обучения иностранных граждан на программах довузовской подготовки;

– повышение компетентности преподавателей ПсковГУ в сфере реализации программ высшего профессионального и дополнительного образования для иностранных граждан;

– увеличение потока подготовленных к поступлению в ПсковГУ иностранных абитуриентов.

Таким образом нами было показано, что предложенные мероприятия эффективны и могут быть реализованы на практике.

И.В. Андреянова
канд. юрид.наук, доц.
(ПсковГУ, г.Псков)

А.Ю. Сойма
студент
(ПсковГУ, г.Псков)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГБПОУ «ПСКОВСКИЙ ПОЛИТЕХНИЧЕСКИЙ КОЛЛЕДЖ» С ОРГАНИЗАЦИЯМИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И СФЕРЫ УСЛУГ ПРИ ПОДГОТОВКЕ КВАЛИФИЦИРОВАННЫХ РАБОЧИХ, СЛУЖАЩИХ, СПЕЦИАЛИСТОВ СРЕДНЕГО ЗВЕНА И ПОВЫШЕНИИ ИХ КВАЛИФИКАЦИИ

Для реализации подготовки квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена необходимо наладить механизм взаимодействия колледжа с ведущими предприятиями и организациями Псковской области по различным направлениям профессиональной подготовки. В первую очередь необходимо развивать сотрудничество с имеющимися партнерами. Заключить договора о сотрудничестве и разработать совместно нормативную документацию. По средствам развития сотрудничества с имеющимися партнерами можно будет выявить потенциальных партнёров при открытии новых специальностей и профессий.

Для реализации взаимодействия необходимо проводить демонстрационные площадки по разным сферам подготовки, местные и региональные конкурсы профессионального мастерства на базе колледжа с привлечением специалистов из организаций. Например: демонстрационная площадка по профессии «Сварщик» на тему «современное сварочное оборудование для сварки в защитных газах». Также реализовывать такие мероприятия как демонстрационная площадка и конкурс профессионального мастерства можно одновременно. Пример: конкурса профессионального мастерства по профессии «Сварщик» совмещенный с

© И.В. Андреянова, А.Ю. Сойма, 2015

демонстрационной площадкой на тему «Оборудование для ручной дуговой сварки инверторного типа» или «Механизированная сварка». Данное мероприятие пройдет в несколько этапов:

- поиск и заключение договоров с партнерами на участие в мероприятии в качестве (эксперта, участника, спонсора). На данном этапе будет необходимо найти спонсоров мероприятия, которые смогут предоставить демонстрационное оборудование, буклеты, плакаты, призы для участников демонстрационной площадки и т.д. Также на первом этапе пройдет поиск членов жюри для проведения конкурса и специалистов в области сварочного производства для мастер-классов. Срок реализации – 1,5 – 2 месяца;

- На втором этапе необходимо создать и утвердить положение о конкурсе профессионального мастерства и демонстрационной площадки, утвердить его и разослать всем профильным учебным заведениям области. Также необходимо составить программу мероприятия. Срок реализации –1месяца;

- Третий подготовки к мероприятию необходимо создание базы данных всех крупных и средних предприятий и организаций, связанных со сварочным производством. Это необходимо чтобы разослать пригласительные письма и положение о конкурсе для участия в конкурсе и демонстрационной площадке. В первую очередь необходимо пригласить самые крупные предприятия г. Пскова. Срок реализации –2 месяца;

- Четвертый этап - необходимо привлечение средств массовой информации для распространения сведений о мероприятии и сроках его проведения. Вся информация о конкурсе будет размещена на сайте ППК, в ПАИ и социальных сетях. Также планируется привлечение Псковского телевидения на проведение самого мероприятия. Срок реализации –2 недели;

- На пятом этапе пройдет подготовка учебных мастерских для проведения конкурса профессионального мастерства и демонстрационной площадки. В одной мастерской будет установлено спонсорское оборудование для проведения конкурса профессионального мастерства среди учащихся, мастеров производственного обучения и работников профильных предприятий по профессии сварщик. Другая мастерская будет задействована под демонстрационную площадку в которой будет установлено современное демонстрационное сварочное оборудование, предоставленное партнерами и спонсорами мероприятия. Срок реализации – 3 дня;

- Шестой этап – это само мероприятие. Данное мероприятие пройдет в два этапа в течении двух дней. В первый день: пройдет встреча гостей и участников конкурса и демонстрационной площадки, после торжественное открытие конкурса, теоретическая часть конкурса среди учащихся образовательных учреждений, выполнение практического задания среди обучающихся, работа жюри – проверка выполненных работ. В это время для гостей и других участников будет проводиться демонстрационная площадка на тему «Современное оборудование для ручной дуговой сварки инверторного типа», «Механизированная сварка в защитных газах», «Плазменная обработка металлов». По окончанию демонстрационной площадки будет организован круглый стол, в котором примут участие преподаватели, мастера производственного обучения со всей области, заместители директоров по учебно-производственной части, представители профильных предприятий и организаций, партнеры конкурса и спонсоры. На круглом столе будут обсуждаться следующие вопросы:

- привлечение работодателей к разработке, экспертизе и корректировке программ учебных дисциплин, профессиональных модулей, контрольно-оценочных средств;

- формирование и корректирование перечня востребованных современным производством профессиональных компетенций выпускников;

- заключение договоров с предприятиями на предоставление ими материально-технической базы для организации практических занятий и производственной практики обучающихся;

- привлечение работодателей к разработке заданий на курсовое и дипломное проектирование, выполнение письменных экзаменационных и практических квалификационных работ;

- привлечение работодателей к участию в государственной итоговой аттестации, общественном контроле образовательного процесса;

- целевое обучение и повышение квалификации кадров предприятий области. Разработка целевых программ обучения по заказу предприятий;

- проведение семинаров, мастер-классов, курсов повышения квалификации на лучших производственных площадках области для педагогов города и области;

- оказание спонсорской помощи в организации областных конкурсов профессионального мастерства по профессиям «Автомеханик» и «Сварщик» на базе колледжа;

- стажировка педагогов профессиональных дисциплин и мастеров производственного обучения на предприятиях г. Пскова, Псковской области;

- создание комиссий для проведения независимой квалификационной сертификации выпускников с привлечением представителей работодателей;

- привлечение квалифицированных специалистов предприятий к участию в образовательном процессе (чтение лекций, участие в семинарах, круглых столах).

Данные мероприятия необходимо проводить два-три раза в год с привлечением работодателей, спонсоров и профессионалов в своей сфере деятельности.

О.В. Артамонов
начальник Управления внешних связей ФМС России

КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ - ФАКТОР СТАБИЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ СИТУАЦИИ

Как известно, миграция отражает происходящие в государстве процессы и служит одним из индикаторов его, в первую очередь, экономического благополучия.

Российская Федерация, являясь одним из глобальных лидеров по привлекательности миграции *(по данным Организации Объединенных Наций, Российская Федерация занимает второе место в мире по приему мигрантов)*, реализует комплексный подход к этому явлению, в основе которого безусловное соблюдение принципов гуманизма, а также верховенство права.

В соответствии с ключевой линией наших действий, определенной Президентом Российской Федерации - Концепцией миграционной политики Российской Федерации *(первой этап, которой уже подходит к концу),* мы последовательно расширяем возможности для легального пребывания и работы в России, повышаем доступность государственных услуг, симметрично усиливая противодействие незаконной миграции.

Иными словами – защищая политические интересы страны и ставя в приоритет ее безопасность, не забываем о потребностях ее экономики:

- стимулируем приток востребованной рабочей силы, когда ее не хватает;
- создаем эффективные барьеры для нелегальной миграции;

© О.В. Артамонов , 2015

- способствуем мобильности населения в целом в интересах развития государства.

В этом и есть важность государственного регулирования миграции, роль, которой, во всем мире только возрастает из года в год.

За последние три года был принят огромный пакет нормативных правовых документов в сфере миграции, одних только законодательных актов около семидесяти.

Необходимо отметить ряд законов, направленных на противодействие незаконной миграции.

Увеличены уголовные и административные санкции за миграционные правонарушения, законодательно ограничена продолжительность временного пребывания иностранных граждан из безвизовых государств периодом 90 суток в течение 180 суток.

Действуют нормы, согласно которым для нарушителей миграционного законодательства установлен запрет на въезд в Российскую Федерацию от пяти до десяти лет в зависимости от длительности их незаконного пребывания на нашей территории.

Помимо названных мною нормативных мер, принятых в целях противодействия незаконной миграции, значительную роль в данной сфере уже не первый год играют современные инновационные технологии.

Речь, прежде всего, об информационной системе Службы, интегрирующей информацию обо всех юридически значимых действиях иностранца при обращении и взаимодействии с государственными органами.

Такая форма работы позволяет заблаговременно выявлять лиц – нарушителей сроков пребывания и впоследствии закрывать им въезд в Россию. Помимо того, что указанный механизм имеет профилактический эффект и стимулирует легализацию вновь прибывающих мигрантов, такое «бесконтактное» выявление нелегалов значительно экономит бюджетные средства на содержание нарушителей в спецучреждениях и дальнейшее выдворение их из страны.

В рамках реализации первого этапа Миграционной концепции создан наиболее благоприятный прозрачный режим получения разрешительных документов для большей части трудовых мигрантов, приезжающих в Россию в безвизовом порядке.

Уже год такие работники работают без квот по патентам как у физических, так и юридических лиц.

За разрешительный документ уплачивается, устанавливаемый субъектом Федерации фиксированный авансовый платеж, и таким образом, устанавливая стоимость патента, регион регулирует количество иностранных работников на своей территории.

Полагаю, что расширение участия субъектов Российской Федерации в реализации государственной миграционной политики, полностью соотносится с их ответственностью за состояние межнациональных отношений в регионах.

В целом, предпринимаемые законодательные меры, привели к существенному увеличению доли легально работающих мигрантов, и уменьшению нарушителей, что стало значимой мерой по стабилизации общего миграционного климата.

По данным нашей информационной системы, Россия продолжает оставаться привлекательной для мигрантов, несмотря не кризисные проявления в экономике. В текущем году в России побывали уже более 16,3 млн. иностранных граждан. Сейчас на территории России с различными целями находится почти 10,2 млн. иностранных граждан.

Более 70% из них – граждане государств СНГ. Порядка 10,2% – граждане государств Европейского союза. Причем хотела бы отметить, что такая пропорция

сохраняется уже на протяжении последних нескольких лет, что в первую очередь, заложено тесными связями еще в СССР.

Россия является прежде всего для мигрантов из стран СНГ – центром трудовой миграции.

Это и определило серьезные перспективы на интеграцию в миграционной сфере и началом функционирования с 1 января 2015 годаЕвразийского экономического союза (ЕАЭС) со свободным перемещением товаров, услуг, капиталов и рабочей силы.

Так, граждане «Союза» *(сегодня это Россия, Казахстан, Белоруссия, Армения, Киргизия)* получают право свободно работать на интеграционном пространстве, при этом оформление каких-либо разрешений на трудовую деятельность не требуется.

Также определен порядок признания образования и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и ученых званиях, регламентирует срок временного пребывания *(проживания)* трудящегося государства-члена и членов семьи, а также регулирует и определяет вопросы социального страхования, трудового стажа, пенсионного обеспечения, налогообложения, а также вопросы получение образования детьми трудящегося государства-члена.

По сути, сформировался крупнейший единый рынок на пространстве СНГ *(свыше 170 миллионов человек)* с огромным трудовым, производственным, научным и технологическим потенциалом, колоссальными природными ресурсами.

ЕАЭС обеспечивает социальное развитие и стабильность государств, входящих в него.

Полагаю, что развитие интеграционных процессов на евразийском пространстве ставит перед всеми участниками вопрос о совершенствовании совместных подходов в противодействии незаконной миграции, а также в реагировании на экстренные ситуации.

В нашем национальном законодательстве уже создан целый спектр механизмов, позволяющих как оперативно реагировать на массовое прибытие вынужденных мигрантов, так и адекватно пресекать потоки из тех государств, которые поощряют международный терроризм.

Вместе с тем, необходимо развивать взаимодействие, в первую очередь со странами СНГ, на этом направлении.

Как приоритетную задачу я бы определила налаживание обмена информацией, в том числе, когда это возможно, путём создания общих информационных систем.

Мы уже договорились с Белоруссией об обмене сведениями о гражданах, в отношении которых действуют ограничения на выезд, а также о взаимном признании и порядке исполнения решений об отказе во въезде на территорию Союзного государства.

Полагаю, что странам СНГ надо готовиться и к совместному реагированию на возможный массовый приток беженцев. При этом может быть востребован опыт, имеющийся в новейшей истории России, когда российская система предоставления убежища подверглась серьезному испытанию.

Принципиальное отличие нашего подхода к беженцам – проявлять заботу не через огромные социальные выплаты, зачастую изолирующие беженцев, а через интеграцию в общество путем осуществления трудовой деятельности.

За весь период конфликта на Украине к нам в Службу за помощью обратились более 1 миллиона 200 тысяч украинцев. В результате уже более 600 тысяч этих граждан выразили желание связать свою жизнь с Россией. Ими уже получены документы, дающие право длительно проживать и работать в нашей стране.

Весьма важную роль в этом аспекте сыграла Госпрограмма по приему соотечественников, которая реализуется на сегодняшний день участвует уже 59 субъектов страны.

В 2015 году основными участниками Госпрограммы стали граждане Украины - более 63 % от общего числа.

Практический опыт решения задач, возникших вследствие украинского кризиса, наглядно демонстрирует правильность нашего курса.

Российская Федерация высоко ценит открытость государств для участия в решении задач, связанных с миграцией и Пражский процесс стал площадкой, на которой страны СНГ и Европейского союза могут вести обсуждение широкого спектра вопросов миграционной проблематики.

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

ПОЛИТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Масштабность исторической миссии России, призванной воспрепятствовать становлению «нового мирового порядка» и выдвинуть ему глобальную альтернативу, предполагает создание такого политического устройства в ней самой, которое было бы максимально открыто для вовлечения в Евразийский блок других народов и государств с иной культурной, цивилизационной, политической, религиозной и хозяйственной историей.

Крупные изменения в мире, прошедшие в различных областях жизни общества в последние десятилетия, оказали на Россию самое прямое и кардинальное воздействие. Они сказались на всех сторонах ее международного и внутреннего положения. Все это выдвигает на первое место проблему обеспечения безопасности, в которой по существу, фокусируется вся сложность процесса преобразования в России, являясь и условием, и целью реформирования страны.

Национальная безопасность напрямую зависит от конструкции и состояния системы государственного управления. Между стратегическим унитарным принципом верховной власти и дифференцированным плюрализмом автономных групп на низовом уровне должна существовать гибкая система политической координации в лице органов исполнительной и законодательной власти промежуточного уровня, осуществляющих координацию волеизъявления общин со стратегической линией центрального руководства.

Соучастие будет максимально эффективным в том случае, если высшие инстанции в государстве будут контролировать только те аспекты политической жизни, которые имеют стратегическое значение, а именно:

- сохранение территориальной целостности государства;
- обеспечение его суверенности и независимости;
- планирование развития стратегических секторов промышленности и экономики;
- военная система;
- обеспечение правовых норм в обществе;
- отстаивание интересов России в мировом масштабе и т.д.

© А.Д. Асеев, 2015

В остальных нестратегических вопросах разнообразным низовым общественным образованиям предоставляется максимальная автономия, самостоятельность, право самим определять параметры политического бытия на локальном уровне.

Создание в стране сильной, дееспособной государственности, опирающейся на устойчивую политическую систему, требует изучения вопросов обеспечения комплексной политической безопасности на строго научной основе с учетом всех аспектов этой многофакторной проблемы.

Стратегия укрепления вертикали власти, строящаяся на признании определяющей роли власти, государства, политики в обеспечении благополучия, социально-экономического и культурного развития народов, населяющих страну, поддержании внутреннего порядка, управлении страной, осуществлении взаимодействия с другими государствами, направлена, прежде всего, на укрепление политической безопасности России.

Поэтому в контексте национальной безопасности особое значение приобретает политическая безопасность. Политическая безопасность во многом связана с различными вызовами, с которыми встречается современная Россия при взаимодействии с другими государствами и различными институтами внутри политической системы. Процессы глобализации значительно изменили внешнюю и внутреннюю среду российской политической системы, обусловив необходимость по-новому взглянуть на многочисленные политические явления, в том числе и на политическую безопасность. Традиционное понимание политической безопасности как защиты от преднамеренных угроз со стороны определенных государств или союзов государств, бытовавшее долгое время в российских социально-политических науках, утрачивает свою значимость и требует иной интерпретации с более широкими ее функциями, целями, с иными методами и средствами, иными последствиями.

Политическая безопасность означает безопасность политической системы. Политическая безопасность считается одним из центральных элементов национальной безопасности. Политическая безопасность – это комплекс мер, направленных на обеспечение государственного строя и конструктивной политики, на сохранение конституционной легитимности государственного политического строя.

По мнению профессора В.В.Серебрянникова, политическая безопасность есть совокупность мер по выявлению, предупреждению и устранению тех факторов, которые могут нанести ущерб политическим интересам страны, народа, общества, граждан, обусловить политический регресс и даже политическую гибель государства, а также превратить власть и политику из созидательно-конструктивной в разрушительную силу, источник бед и несчастий для людей, страны. Это – безопасность власти и политики: а) для данной страны, ее народа и граждан; б) для самих себя (чтобы не уподоблялись рубящим сук, на котором сидят); в) для мирового сообщества.[1] Из данного определения видно, что базой (основанием) для определения сути и целей политической безопасности выступают политические интересы страны. Это определение не только существенно расширяет спектр объектов политической безопасности, включая все жизненно важные институты, отношения и процессы политической сферы жизни общества, но и подчеркивает приоритетную необходимость защиты политической безопасности таких субъектов, как народ, гражданское общество, граждан. Причем, предполагается защита не только законной власти, но и политической оппозиции, как своеобразного

[1]Серебрянников В. В. Политическая безопасность // Свободная мысль. – 1997. – № 1. –С. 19

“предохранителя” от застоя, «стимулятора энергии» творчества, необходимого для государства и общества.

Политолог А. Пириев, анализируя проблемы политической безопасности, отмечает, что политическая безопасность – это безопасность укрепления государства, расширения демократии, создания гражданского общества.[1]

Ряд подходов определяют политическую безопасность как часть национальной безопасности. Так, беря за основание национальной безопасности интересы и цели, мы выделяем из всей совокупности национальных интересов политические интересы как часть национальных; через угрозы - на фоне различных социетальных угроз выводим угрозы политические (региональный сепаратизм, политический экстремизм, ошибки и просчеты политических лидеров); через уровень управления - наряду с государственными институтами в качестве субъектов национальной безопасности выступают и негосударственные (институты гражданского общества); через систему - национальная безопасность включает в себя множество подсистем, политическая система представлена в их числе. Другойподход - политическая безопасность как самостоятельная политическая категория в качестве оснований для ее определения может опираться на политические цели и ценности, политическую устойчивость и стабильность, угрозы, конфликт.

Политическое благополучие общества может быть подвержено опасностям двоякого рода. Крайней формой внешней угрозы ему является война, агрессия со стороны др. государств; крайними формами внутренней угрозы выступают социальная напряженность и вырастающие из нее массовые беспорядки, экстремизм и терроризм, конфликты, гражданская война. Политическая безопасность означает способность общества и государства предупреждать подобные явления, а в случае их возникновения — противостоять им, защитить свои ценности и идеалы. С точки зрения внутренних условий она предполагает развитие демократии и гражданского общества, повышение конкурентоспособности национальной экономики, обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;

В международной сфере политическая безопасность заключается в превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира. Внутренние и внешние суверенные потребности государства в обеспечении национальной безопасности реализуются через стратегические национальные приоритеты.[2]

Политические интересы основываются на политических ценностях субъектов политики, т. к. именно они определяют степень важности политических интересов, приоритетность их реализации соответствующими политическими институтами и органами государственной власти.

Система политических ценностей образует внутренний стержень политической культуры, духовную квинтэссенцию потребностей и интересов тех или иных политических общностей, выступает одним из важнейших стимулов политического действия, поведения индивидов.

По мнению Д. Короткова в основу политических ценностей России должна лечь «Русская идея».[3] Основными элементами ее являются:

- государственно-патриотические державные начала;
- социальная справедливость, соборность и коллективизм, как главные исторические традиции державаобразующего русского народа;

---

[1]Пириев А. Политическая стратегия и проблема национальной безопасности. – Баку : БГУ, 2002.–С.37

[2] См.: Ст. 21 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года

[3]Информационно-аналитический портал «Евразия» http://evrazia.org

- приоритет духовных ценностей над материальными, принцип разумной достаточности как мотив трудовой деятельности.

В качестве объекта политической безопасности следует предлагать не столько угрозы, ценности, интересы или иные самостоятельные категории, которые не смогут объяснить и спрогнозировать события, а совокупность категорий, тесно взаимосвязанных друг с другом в единую систему - политическую систему.[1] Выделение политической системы среди многочисленных политических явлений в качестве объекта обусловлена следующими ее особенностями: - политическая система, с позиций системного подхода, представляет собой совокупность элементов тесно взаимосвязанных друг с другом и функционирующих как единое целое. Что позволит изучить политическую безопасность как комплексное явление, сосуществующее и взаимообусловленное другими политическими категориями (интересы, ценности, цели, угрозы, политические субъекты, политика);

- политическая система, опираясь на структурно-функциональный подход, охватывает все явления и процессы, объединенные понятием политическая власть. Таким образом, междисциплинарные особенности политической безопасности отступают на второй план, и внимание будет сосредоточено только на явлениях и процессах представленных в рамках политической системы;

- политическая система общества характеризуется временными, пространственными, культурными, историческими и правовыми аспектами, которые позволят проанализировать политическую безопасность в условиях современной России и выделить причины обуславливающие возникновение различных моделей политической безопасности;

- понятие «политическая система» позволит очертить границы политической безопасности и выделить ее на всех уровнях национальной безопасности, которая, в свою очередь будет рассматриваться в качестве окружающей среды для политической безопасности.

Таким образом, политическая безопасность предполагает наличие устойчивого политического суверенитета в рамках системы межгосударственных отношений и политической стабильности общества, достигаемой формированием политической системы, обеспечивающей баланс интересов различных социальных групп с опорой на приоритет личности. Отсутствие как первого, так и второго неизбежно разрушает политическую безопасность страны. Политическая безопасность характеризуется состоянием, при котором политический плюрализм и связанная с ним политическая борьба не приобретают характер антагонистического противостояния, подрывающего основы существования и государства, и общества.

С.А. Атабекян
аспирант
(ГУУ, г. Москва)

ОБЩЕРОССИЙСКИЙ НАРОДНЫЙ ФРОНТ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Дискуссии о предназначении, специфике и перспективах деятельности Общероссийского народного фронта (ОНФ) начались сразу после предложения о его создании на межрегиональной конференции партии «Единая Россия» 6 мая 2011

[1]Дармокрик В. Ф. Политическая безопасность в современной России : диссертация ... кандидата политических наук : 23.00.02 / - Саратов, 2007.

© С.А. Атабекян, 2015

года. В СМИ и публицистике к текущему моменту эта дискуссия развернулась широко, однако научные исследования специфики деятельности ОНФ пока недостаточны.

Стоит отметить, что авторы имеющихся публикаций придерживаются в основном двух позиций относительно роли ОНФ в российской политической системе. Одна часть авторов определяет ОНФ как инновацию в партийном строительстве[1], симулякр всенародной поддержки В.В. Путина[2] или напротив вполне реально усиливающую влияние В.В. Путина структуру[3], даже как «оружие политического давления»[4] и т.п. – то есть как часть политической системы, организацию, деятельность которой направлена на получение политических дивидендов.

Автор статьи не разделяет приведённых подходов, вместе с тем, ряд акцентов небезосновательны. Деятельность ОНФ, очевидно, влияет на политические процессы, поскольку позитивные результаты его деятельности, например, повышают популярность и легитимность президента России В.В. Путина, являющегося лидером ОНФ, а некоторые представители ОНФ использовали свою принадлежность к президентскому движению, чтобы избраться в Государственную Думу.

Есть и второй подход к рассмотрению места ОНФ в политической системе. Его сторонники рассматривают Движение как форму институционализации гражданского активизма[5], как механизм общественного контроля над властью[6], механизм коммуникации рядовых граждан с президентом[7], организацию широкого народного представительства, осуществляющую «трансфер» позитивных гражданских инициатив и являющуюся социальным лифтом для гражданских активистов[8] и т.п. – то есть как часть гражданского общества, безусловно влияющую на политические процессы и выступающую по отношению к политической системе в соответствии с классической теорией Д. Истона фильтром требований и поддержки[9]. При таком подходе основной целью ОНФ является не обеспечение политических дивидендов для своего лидера или какого-либо другого политического субъекта, а защита и продвижение общественных интересов.

Для того, чтобы обосновать именно такую принадлежность ОНФ к политической системе целесообразно кратко представить механизм обмена ресурсами и взаимодействия политической системы с внешней средой. Данный механизм по Д. Истону осуществляется по принципу «входа — выхода».

---

[1] Джиоева В. А. Перспективность Общероссийского народного фронта как инновационной составляющей в области партийного строительства // Современные исследования социальных проблем. - 2012. - №4.

[2] Я. В. Калиш, О. А. Назарова Общероссийский народный фронт: сущность и перспективы // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. - 2012. - №2 (6).

[3] Латынина Ю. 1-й Рублевский фронт [Электронный ресурс]. URL: novayagazeta.ru/data/2011/049/17.html (дата обращения: 02.12.2015).

[4] Левичева М. Направления главного удара // The New Times. 27 июня 2011 г. № 22 [Электронный ресурс]. URL: newtimes.ru/articles/ detail/40986?sphrase_id=288938 (дата обращения: 02.12.2015).

[5] Кандыба Р.А. Общероссийский народный фронт как новая форма институционализации гражданского активизма и политического участия // Актуальные вопросы общественных наук в современных условиях развития страны. Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. - Спб.: Инновационный центр развития образования и науки, 2015.

[6] Тиховодова А.В. Общероссийский народный фронт как новый механизм общественного контроля над властью // Вестник волжской государственной академии водного транспорта. - Нижний Новгород: Волжская государственная академия водного транспорта, 2014. - №40.

[7]Петухов С. Народный фронт в движении: откуда и куда? // РИА Новости: [Электронный ресурс]. URL: http://ria.ru/analytics/20130613/943177723.html#13724001639063&message=resize&rel to=register&action=addClass&value=registration (датаобращения: 02.12.2015).

[8] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2014. – 184 с.

[9] Политология: учебник для студентов вузов / Р.Т. Мухаев. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – С. 213-214

«Вход» в соответствии с данной теорией может быть двух типов: требования и поддержка. Под требованиями понимается обращенное к власти общественное мнение о желательном или нежелательном распределении ценностей в обществе. Выделяются следующие виды требований: *распределительные* (о зарплате и рабочем времени, об условиях получения социальных услуг и т.п.), *регулировочные* (об обеспечении общественной безопасности, контроле над производителем и рынком и т.п.) и *коммуникативные* (о предоставлении информации, открытости власти и т.п.). При этом требования, по мнению автора, имеют тенденцию ослаблять политическую систему. Поддержка означает усиление политической системы через все возможные варианты поведения, благоприятные для неё. Формы проявления поддержки могут быть различны: уважение и признание отдельных политических субъектов, определенное электоральное поведение и т.п.

«Выход» по Д. Истону предполагает принятие в рамках политической системы определенных решений или совершение действий под влиянием предъявляемых требований и оказываемой поддержки из внешней среды.[1] Данная модель позволяет рассматривать ОНФ как часть внешней среды политической системы, а именно как элемент гражданского общества. Для обоснования данной сентенции рассмотрим деятельность ОНФ в декомпозированном виде.

Исторически сложившиеся главные задачи ОНФ - контроль над исполнением указов и поручений главы государства, а также борьба с коррупцией.[2] Борьба с коррупцией и расточительством бюджетных средств, осуществляемая в рамках проекта ОНФ «За честные закупки» – это пример распределительных требований ОНФ как института внешней среды политической системы. По результатам исследования ВЦИОМ, проведенного накануне учредительного съезда ОНФ в 2013 году, борьба с коррупцией, по мнению опрошенных россиян, является наиболее важной проблемой и должна стать приоритетным направлением работы ОНФ (47% респондентов).[3] Это подтверждает с одной стороны роль ОНФ как части гражданского общества, защищающей актуальные интересы общества, а с другой – транслирующей распределительные требования граждан об эффективном расходовании средств налогоплательщиков и борьбе с коррупцией. Аналогичным образом можно соотнести и другие направления работы и проекты ОНФ с теорией политической системы Д. Истона (см. табл. 1).

Таблица 1.

Примеры направлений работы и проектов ОНФ[4] в механизме взаимодействия политической системы с внешней средой (по теории Д. Истона)

«ВХОД»				«ВЫХОД»
Требования			Поддержка	
Распределительные	*Регулировочные*	*Коммуникативные*		
Проект «За честные закупки», требующий снижения уровня коррупции и	Проект «За права заемщиков», требующий защиты прав	Центр общественного мониторинга «Народная экспертиза»,	Всесторонняя поддержка активистами, депутатами от ОНФ и членами	Форумы действий, I и II Медиафорумы ОНФ,

[1] Политология: учебник для студентов вузов / Р.Т. Мухаев. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – С. 213-214.

[2] История ОНФ // ОНФ: [Электронный ресурс]. URL: http://onf.ru/structure/istoriya-onf/ (дата обращения: 02.12.2015).

[3] Навстречу съезду: россияне об общероссийском народном фронте. Пресс-выпуск №2319 // ВЦИОМ URL: http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=114189 (дата обращения: 02.12.2015).

[4] Деятельность ОНФ // ОНФ: [Электронный ресурс]. URL: http://onf.ru/category/activity (дата обращения: 02.12.2015).

расточительства чиновников, а также эффективного расходования бюджетных средств	потребителей финансовых услуг, пострадавших от нарушений финансово-кредитных организаций	требующий достоверной и открытой информации о качестве исполнения «майских» и других социально-значимых указов и поручений президента	Центрального и региональных штабов лидера ОНФ, президента России В.В. Путина – в СМИ, на деловых мероприятиях и массовых народных акциях	Форум ОНФ «За доступную и качественную медицину», встреча президента с участниками промышленной конференции ОНФ «Страна живет пока работают заводы» и другие мероприятия, по результатам которых были даны поручения президента России
Центр общественного мониторинга по проблемам экологии и защиты леса, требующий борьбы с «черными лесорубами», уничтожающими леса России – национальное достояние ее жителей	Центр правовой поддержки журналистов, требующий защиты их прав, которые были нарушены при осуществлении ими их профессиональной деятельности			
Центр ОНФ, осуществляющий общественный мониторинг качества и доступности медицинских услуг в регионах России и требующий их повышения	Промышленный комитет, защищающий интересы предприятий и трудовых коллективов, и требующий улучшения условий для развития промышленности – снижения административных барьеров, сбалансированного распределения господдержки и т.д.			Более 15 законопроектов, разработанных в ОНФ и внесенных в Думу депутатами-представителями Движения

Необходимо отметить, что целью деятельности центров и проектов ОНФ, указанных в таблице является не только и не столько требование от органов государственной власти принятия каких-либо решений, но глубокая самостоятельная экспертиза и мониторинг текущей ситуации в различных сферах, выявление проблем и разработка предложений по их решению. В этой связи было бы несправедливо ограничивать деятельность этих структур лишь предъявлением требований.

Декомпозиция деятельности Общероссийского народного фронта позволила подтвердить его роль как части гражданского общества, активно взаимодействующей с элементами политической системы и оказывающей на нее влияние так, чтобы в результате этого взаимодействия принимались политические решения, направленные на удовлетворение общественных интересов.

При таком подходе к рассмотрению деятельности ОНФ актуальным остается вопрос о том, насколько влиятельной общественной силой является Общероссийский народный фронт. В начале своей деятельности в 2011 году популярность ОНФ была на достаточно низком уровне – всего около 36% респондентов оценивали ее положительно, и этот факт был одним из главных аргументов авторов, утверждающих о несостоятельности ОНФ как общественной силы и проводника изменений.[1]

Результаты недавних социологических исследований показали существенный рост данного показателя – в августе 2015 года 60% опрошенных россиян отметили, что оценивают работу ОНФ положительно.[2] По данным ИСЭПИ, значительная доля населения, знающая о деятельности ОНФ отмечает положительную динамику в результативности Движения – в частности, 66% респондентов отметили позитивные изменения в исполнении «майских указов» президента.[3]

Таким образом, Общероссийский народный фронт является частью гражданского общества, которая поддерживается абсолютным большинством населения России, и выступает агентом изменений, проводимых в ходе взаимодействия с элементами политической системой.

С.С. Багиров
студент
(ГУУ, г. Москва)

«МЯГКАЯ СИЛА» - РЕСУРС ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ АЗЕРБАЙДЖАН

Термин «мягкая сила» был введён американским политологом, профессором Гарвардского Университета Джозефом Найем, который разделяет средства внешней политики на «жёсткую», «мягкую» и «умную» силы.

Согласно Дж. Наю, мягкая сила – это способность получать желаемые результаты в отношениях с другими государствами за счет привлекательности собственной культуры, ценностей и внешней политики. В своей последней книге "Будущее власти" он дополняет это определение, уточняя, что мягкая сила есть способность влиять на другие государства с целью реализации собственных целей через сотрудничество в определенных сферах, направленное на убеждение и формирование положительного восприятия[4].

© С.С. Багиров, 2015

[1] Короткова М.Н. Общероссийский народной фронт как призыв к консолидации и поиск консенсуса в обществе [текст] / м. н. короткова // молодой ученый. — 2014. — №4. — с. 648-651.

[2] число россиян, одобряющих деятельность онф, выросло // левада-центр. [электронный ресурс]. url: http://www.levada.ru/old/07-09-2015/chislo-rossiyan-odobryayushchikh-deyatelnost-onf-vyroslo (дата обращения: 02.12.2015).

[3] Бадовский: онф воспринимается людьми как ключевой агент общественного контроля за указами президента // онф. [электронный ресурс]. url: http://onf.ru/2015/05/13/badovskiy-onf-vosprinimaetsya-lyudmi-kak-klyuchevoy-agent-obshchestvennogo-kontrolya-za/ (дата обращения: 02.12.2015).

© С.С. Багиров, 2015

[4] най дж. будущее власти. м.: аст, 2014

Внешнюю культурную политику можно рассматривать как комплекс мер, разрабатываемых и реализуемых государством на внешнем уровне для продвижения национальной культуры и языка за рубежом, а также для создания благоприятной внешнеполитической конъюнктуры, способствующей более эффективной реализации внешнеполитического курса. Таким образом, внешняя культурная политика – один из ключевых компонентов «мягкой силы».

Последние 15 лет в Азербайджане значительно возросла доля гуманитарной составляющей в общем объёме международных связей, вследствие чего в формировании позитивного имиджа республики активно используется ресурс так называемой *культурной дипломатии***.** О целенаправленном усилении гуманитарного аспекта во внешнеполитической деятельности государства также свидетельствует активность Азербайджана в таких организациях как ЮНЕСКО, ИСЕСКО, ТЮРКСОЙ, Совет Европы, Фонд гуманитарного сотрудничества стран СНГ, не говоря уже о разветвлённой сети двусторонних культурных отношений[1]. Государством за рубежом регулярно проводится комплекс мероприятий, направленных на популяризацию национальной истории и культуры, и способствующих созданию благоприятного образа страны и атмосферы внешнеполитического доверия.

Для максимально эффективного использования гуманитарного фактора в формировании позитивного имиджа руководством Азербайджана ведётся работа в нескольких направлениях. Практическую значимость в формировании государственного бренда страны и развитии международных связей занимает целенаправленная деятельность по проведению в стране глобальных имиджевых проектов.

В этом контексте, в первую очередь следует отметить проводимый ежегодно *Бакинский международный гуманитарный Форум.* Это авторитетная международная интеллектуальная платформа для обсуждения глобальных гуманитарных проблем современности, в работе которой ежегодно принимают участие представители научной, культурной и политической элиты мирового сообщества, в том числе – лауреаты Нобелевских премий, действующие и бывшие главы государств, руководители влиятельных международных организаций. Целью Форума, получившего в экспертном кругу неофициальное название «Интеллектуального Давоса», является формирование международной гуманитарной повестки дня[2]. Оценивая международное значение Форума, специальный представитель президента России по международному культурному сотрудничеству М.Е. Швыдкой отметил: «Думаю, что по составу участников очевидно, что этот форум привлекает повышенный интерес в самых различных кругах мирового сообщества, среди профессиональных, региональных, глобальных организаций. Безусловно, таким числом бывших президентов, Нобелевских лауреатов, собравшихся в Баку, могут похвастаться мало форумов»[3]. Проведение в Баку столь масштабных мероприятий с привлечением видных политических и общественных деятелей, международных экспертов способствует расширению международных контактов и формирует образ Азербайджана как активного участника глобального интеллектуального пространства.

Ещё одной акцией, реализуемой в рамках политики «мягкой силы» является ежегодный Всемирный Форум по Межкультурному Диалогу, проводимый правительством Азербайджана совместно с ЮНЕСКО, Альянсом Цивилизаций ООН,

---

[1]Ахундова Н. Интервью по случаю 75-летия ДА МИД РФ // Академия мира, 2009

[2]Официальный сайт Бакинского международного гуманитарного форума. URL: http://www.bakuforum.org

[3]Кадырова С. Баку становится центром мирового гуманитарного пространства // Международная жизнь. 2012 - 09 ноября.

Советом Европы, Центром Север-Юг и ИСЕСКО в рамках Бакинского процесса по межкультурному диалогу.

Особенностью данного проекта является его нацеленность на продвижение образа Азербайджана как толерантной и мультикультурной страны. Межкультурный диалог является областью, где Азербайджан имеет все возможности взять на себя глобальную инициативу. В Азербайджане, население которого преимущественно исповедует ислам, веками бок о бок живут большая христианская и иудейская общины. Данный Форум может способствовать популяризации азербайджанской модели мультикультурализма, сочетающего исламские и европейские ценности, как примера для мусульманского Востока. Поэтому целью акции, в которой принимают участие представители более чем 100 стран мира, является пропаганда межкультурного взаимопонимания, взаимного уважения и сотрудничества между различными цивилизациями посредством культуры, искусства и культурного наследия[1]. Межкультурный диалог, будучи продолжением государственной политики, придаёт образ Азербайджану как цивилизационному мосту между Западом и Востоком. Не случайно, что такие мероприятия глобального характера как Конференция министров, ответственных за культуру Европы и её соседних регионов (2008), Конференция министров культуры исламских стран, Конференция министров культуры тюркоязычных стран (2009) и Саммит мировых религиозных лидеров (2010) были проведены в Баку.

Переплетение международного спорта и политики в современном мире является неоспоримым фактом, превращая спорт в неотъемлемый компонент «мягкой силы». В первую очередь, речь идёт об олимпийских видах спорта. Для принимающей страны проведение Олимпиады является уникальной возможностью демонстрации миру своих достижений и успехов, пропаганды своей культуры и ценностей. В этом контексте сложно переоценить значение для Азербайджана, как для страны-организатора, первой в истории Европейской Олимпиады, которая прошла летом 2015 г., а также Международной шахматной олимпиады в 2016 г. Проведение таких международных спортивных мероприятий способствует формированию нового бренда Республики, как *региональной спортивной державы*, и, как свидетельствует мировой опыт, является важным дипломатическим инструментом. Организация таких авторитетных международных мероприятий способствует расширению международных контактов, и как следствие, влияния на международные процессы, и формирует образ Азербайджана как активного участника глобальных процессов, пользующегося доверием и уважением партнёров, и в то же время стимулирует развитие инфраструктуры и туристической отрасли[2].

Также одним из важнейших факторов в международных отношениях является диаспора. Вопрос формирования азербайджанских диаспорских организаций за рубежом является предметом политической важности. По различным оценкам, в мире насчитывается более 50 млн азербайджанцев. Из них только 9,8 млн – граждане Азербайджанской Республики. С целью укрепления связей с проживающими за рубежом азербайджанцами, после восстановления независимости был осуществлён комплекс важных мер. В ноябре 2001 г. прошёл Первый Конгресс азербайджанцев мира. В работе Конгресса приняли участие около 400 представителей диаспоры из более чем 200 организаций из 36 стран, а также представители политических и общественных кругов Азербайджана. Конгресс имел важное историческое значение в судьбе азербайджанского народа. Впервые представители азербайджанских общин со всего мира собрались в столице

---

[1] Официальный сайт Всемирного форума по межкультурному диалогу.URL: http://www.bakuforum-icd.az/

[2] Ибрагимов И. Внешнеполитическая стратегия Азербайджанской Республики на современном этапе: дисс.к.полит.н., Москва, 2014

независимой родины для обсуждения вопросов сохранения национальной идентичности и защиты национальных интересов.

С целью превращения азербайджанской диаспоры в более организованную силу, в июле 2002 г. в Баку был учреждён Государственный комитет по работе с диаспорой. В результате были учреждены организации азербайджанской диаспоры в большинстве стран мира. В настоящее время в мире действует около 300 общин и объединений. Оценивая работу в этом направлении, Президент отметил: «Усиление за последние годы национального самосознания, единства и сплоченности азербайджанцев, проживающих в различных странах мира, укрепление связей с исторической родиной указывает на то, что потенциал диаспоры превращается в важный фактор»[1].

Официальный Баку возлагает большие надежды на диаспору в деле защиты национальных интересов Азербайджана. Предполагается использование организациями диаспоры комплекса методов публичной дипломатии – проведения конференций, выставок, культурно-массовых мероприятий, издательской и научной деятельности, сотрудничества с органами власти и общественными организациями государств пребывания с целью формирования позитивного имиджа Азербайджана и предотвращения информационных и иных провокаций со стороны заинтересованных политических групп. Таким образом, согласно государственной стратегии, азербайджанская диаспора, как субъект публичной дипломатии, должна способствовать реализации задач, которые можно сгруппировать следующим образом:

- налаживание и развитие дружественных отношений между Азербайджаном и страной проживания (мост дружбы между двумя государствами);
- формирование положительного имиджа Азербайджана, доведение объективной информации о политических и экономических процессах в Азербайджане (информационно-просветительская функция);
- сотрудничество с другими диаспорами и лоббистскими структурами (в странах Европы и США) для доведения до мировой общественности объективной информации о происходящих в стране событиях.

А.А. Бакрадзе
докт. юрид. наук., доц.
(ГУУ, г. Москва)

А.Б. Опокин
(ГУУ, г. Москва)

ПОВЫШЕНИЕ ИНФОРМИРОВАННОСТИ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В соответствии с Указом Президента РФ от 11.04.2014 N 226 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы и Приказом Министерства образования и науки РФ от 20 июня 2014 г. № 675 “Об утверждении Плана противодействия коррупции Министерства образования и науки РФ на 2014-

[1]Речь Президента Ильхама Алиева по случаю Дня солидарности азербайджанцев мира, 2008, 25 декабря

© А.А. Бакрадзе, А.Б. Опокин, 2015

2015 г.” сформулированы задачи в сфере образовательной деятельности, в частности - обеспечить разработку и внедрение в образовательных организациях учебного цикла на тему: «Противодействие коррупции» в структуре основной образовательной программы бакалавриата по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» и других типовых дополнительных профессиональных программ по вопросам противодействия коррупции.

Более ранней правовой предпосылкой разработки дисциплин антикоррупционного цикла в учреждениях высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров в Российской Федерации, стал Указ Президента РФ от 26 мая 2009 г. № 599 «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации», в котором обращается внимание на необходимость формирования у обучающихся нетерпимости к коррупционному поведению и уважительного отношения к праву и закону.

В настоящее время все большее количество российских вузов реализует в своей деятельности антикоррупционную ориентированность в процессе обучения, направленную на целенаправленное воспитание у студентов антикоррупционного мировоззрения, включающего формирование у них устойчивых антикоррупционных взглядов, поведения, культуры и правосознания.

Наметившиеся тенденции позволяют надеяться, что в Российской Федерации антикоррупционная политика в сфере образования в скором времени станет частью национального плана противодействия коррупции.

Если это так, то в учреждениях высшего профессионального образования незамедлительно должны быть решены задачи по разработке и внедрению в учебную деятельность антикоррупционных форм обучения, формированию профессорско-преподавательского состава, потенциально задействованного в преподавании дисциплин, подготовке соответствующих учебно-методических программ и обучающих материалов.

Опыт Кафедры уголовного права и процесса Государственного университета управления показал, что практико-ориентированные методы обучения в большей степени способствуют антикоррупционному просвещению. Обучающиеся проявляют повышенный интерес к тем занятиям, к участию в которых привлекаются практические работники, включая сотрудников правоохранительных органов, чья деятельность напрямую затрагивает сферу противодействия коррупции.

В процессе обучения целесообразно также проводить «учебную экспертизу» уголовных дел, адвокатских досье, следственно-судебных решений, заключений экспертов, анализ сообщений, распространенных в средствах массовой информации, моделирование различных условий, встречающихся в повседневной жизни, включая сферу образования, по коррупционной тематике. Каждое такое занятие должно включать несколько этапов – постановка проблемы, анализ коррупционных условий, выработка, реализация и проверка правильности принятого обучающимися решения.

Для достижения большего эффекта антикоррупционного просвещения практико-ориентированные методы обучения следует сочетать с посещением изоляторов временного содержания, следственных изоляторов, исправительных и экспертных учреждений, тематических следственно-судебных мероприятий, прохождением практики и стажировки в различных органах власти, включая правоохранительные органы, в производстве которых находятся дела коррупционной направленности.

Особенностью преподавания дисциплин антикоррупционной направленности является их ярко выраженная междисциплинарная связь, к примеру с философией,

социологией, экономикой, историей, психологией, конфликтологией, профессиональной этикой и пр.

Данные учебные дисциплины целесообразно преподавать студентам, обучающимся по направлению подготовки «Юриспруденция» после изучения таких учебных дисциплин как: «Уголовное право», «Правоохранительные органы»; «Уголовный процесс»; «Криминалистика»; «Криминология» либо параллельно с ними. Это будет способствовать более глубокому усвоению учебного материала направленного на формирование общекультурных, профессиональных компетенций в соответствии с ФГОС ВПО для бакалавров, магистров по направлению подготовки «Юриспруденция». Для студентов других направлений подготовки учебные дисциплины антикоррупционной направленности следует преподавать после учебной дисциплины «Правоведение», «Основы права» либо «Право».

В числе юридических специальностей предполагаемого профессорско-преподавательского состава, в большей степени соответствующих содержанию антикоррупционного цикла, можно выделить: 12.00.01 – "Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве"; 12.00.05 – "Трудовое право; право социального обеспечения"; 12.00.08 - "Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право"; 12.00.09 – "Уголовный процесс; 12.00.11 – "Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность"; 12.00.12 - "Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность "; 12.00.14 - "Административное право; административный процесс".

Здесь важно отметить, что преподавание специализированных антикоррупционных дисциплин по различным юридическим специальностям не должно вымывать или дублировать содержание основной учебной программы. Другой крайностью при формировании учебных программ по отраслевым дисциплинам может стать включение в них специальных тематических антикоррупционных разделов.

Ещё одной особенностью преподавания дисциплин антикоррупционной направленности является быстроразвивающееся профильное законодательство, меняющаяся практика его применения, мимикрия коррупционных проявлений, их видоизменение и совершенствование, высокая латентность коррупционных преступлений, а также новые формы и способы их изобличений, обусловливающие в своей совокупности необходимость регулярного обновления учебных программ и внедрение междисциплинарного подхода.

Так, в течение последних десяти лет было принято более тридцати нормативно-правовых актов, регулирующих широкий круг общественных отношений в сфере противодействия коррупции, несколько Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, затрагивающих прикладные аспекты антикоррупционного законодательства, включая новые и достаточно неоднозначные подходы в практике его применения [1; 2].

По делам коррупционной направленности все чаще стали назначать психолого-лингвистическую экспертизу, оформившуюся в экспертной практике в самостоятельный род, вид, и класс, объектами исследования которой как правило являются аудио- и видеозаписи, содержащие следы речевой деятельности, а предметом – смысловое содержание текста, его восприятие адресатом, интенция адресанта, воздействие текста на адресата и др.

Анализ следственно-судебной практики последнего времени показал, что дела о взяточничестве и коммерческом подкупе стали возбуждаться, расследоваться и направляться в суд даже в тех случаях, когда отсутствует предмет взятки или

коммерческого подкупа, при этом обвинительная база по таким делам формируется за счет иных доказательств, включая свидетельские показания.

С учетом выявленных тенденций, высказанных рекомендаций и подходов, Кафедра уголовного права и процесса Государственного университета управления разработала и внедрила в учебный процесс программы учебных дисциплин по направлению «Юриспруденция» для подготовки бакалавров на тему: «Антикоррупционное право», магистров – на темы: «Правовые основы борьбы с коррупцией»; «Предупреждение преступности в сфере экономики и управления», а также подготовила учебный план повышения квалификации федеральных государственных гражданских служащих на тему: «Антикоррупционные механизмы на государственной службе», специализированную образовательную программу повышения квалификации специалистов городского хозяйства на тему: «Управление антикоррупционной деятельностью в системе городского хозяйства г. Москвы" и другую учебно-методическую литературу [3].

Литература

1. Бакрадзе А.А., Аминов Д.И. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве, коммерческом подкупе и иных коррупционных преступлениях»: вопросы квалификации // Юридические исследования. — 2015. - № 4. - С.32-50. DOI: 10.7256/2409-7136.2015.4.14587. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_14587.html
2. Бакрадзе А.А. Уголовно-правовой анализ проекта постановления Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о взяточничестве, коммерческом подкупе и иных коррупционных преступлениях» // NB: Вопросы права и политики. — 2013. - № 5. - С.165-180. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.5.793. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_793.html
3. Гладких В.И. Противодействие коррупции на государственной службе: учеб. – метод. Пособие. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 232 с.

А.Н. Бандикян
Студент
(ГУУ, г. Москва)

ЛОББИРОВАНИЕ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Исторически считается, что лоббизм появился в Англии XVII века. В кулуары (это один из переводов слова lobby) выходили члены английского парламента, где их и встречали заинтересованные лица. Свой классический смысл термин лоббизм получил в Америке XIX века. Традиция лоббизма уходит корнями в годы президентства Улиса С. Гранта (1869-1877), прославившегося в гражданскую войну генерала, изображенного на 50 долларовой банкноте. Вечерами 18-й американский президент и его команда часто отдыхали в лобби гостиницы Willard, где заинтересованные лица могли изложить им свои взгляды о пользе того или иного решения.

© А.Н. Бандикян , 2015

В России, лоббизм берет свои истоки в начале 90-ых годов. Начиная с 1995 года, в Государственной Думе РФ всплывали инициативы о необходимости принять такой закон, чтобы лоббистская деятельность наконец-таки получила конкретный официальный статус и стала официально регулируема. Но несмотря на многочисленные попытки, до сих пор закон в каком бы то ни было виде так и не был принят. Причины не принятия: Например, в 1995 году — в связи с отсутствием кворума, а в 2002 году — еще на стадии обсуждений в комитетах Государственной Думы РФ. Реально получается, что такие законопроекты вносятся на рассмотрение Государственной Думы[1].

Так как в РФ нет закона о лоббизме, соответственно и нету критериев для обозначения лоббиста. В сущности, лоббист - это лицо, которое имеет определенные права и статус, может объединяться с другими лоббистами в профильные организации, ведет деятельность в интересах организаций, структур и получает за это вознаграждение.

Лобисткими организациями в Рф можно считать: Деловая Россия и ОПОРА России (Объединение российского бизнеса). В основном мелкий и средний бизнес нуждается в услугах этих организации.

Рассматривая лоббизм на примере США, можно сказать: С 1946 года деятельность лоббистов в США регламентирована законодательством. В соответствии с Законом 1946 года (Federal Regulation of Lobbying Act) лоббист обязан: во-первых, зарегистрироваться, а во-вторых, четырежды в год представлять соответствующим органам свой финансовый отчет[2].

Закон 1995 года (Lobbying Disclosure Act) строго лимитировал финансовые взаимоотношения с законодателями. По этому закону законодатель не имеет права получать из одного и того же источника подарки на сумму более 100 долларов в год. Гонорар за публичное выступление не может составлять более 2000 долларов. Также, закон называл лоббистом любого, кто за трехмесячный период получает свыше 2,5 тысячи долларов за свои лоббистские услуги и уделяет лоббизму более 20 процентов своего времени. Организация признается лоббистской в том случае, если за три месяца она намерена потратить более 10 тысяч долларов на продвижение интересов своих клиентов. Компании и частные лица, занимающиеся лоббизмом, должны зарегистрироваться в Конгрессе и отчитываться в своей деятельности.

По данным Центра ответственной политики, который основывается на официальных сведениях Конгресса, в Вашингтоне в 2013 году зарегистрировано 11455 лоббистов. Это меньше, чем в 2012 году, когда в столице действовали 12426 лоббистов, притом что максимальное количество зарегистрированных «агентов влияния» наблюдалось в 2006 году — почти 15 тысяч. Очевидно, президентскими выборами объясняются значительные траты на лоббистов в 2012 году, которые составили 3,31 миллиарда долларов. В 2013 году было потрачено, по официальным сведениям, лишь 1,62 миллиарда долларов. Рекорд был поставлен в 2010 году, когда объем индустрии лоббизма составил 3,55 миллиарда долларов. Как правило, рост расходов на лоббистов совпадает с выборами президента или промежуточными выборами в Конгресс.

Среди клиентов лоббистов предсказуемым образом лидируют крупнейшие корпорации и коммерческие объединения США. За неполный 2013 год Торговая палата, крупнейшее бизнес-лобби, потратила на «проталкивание» своих интересов 38,5 миллиона долларов, Национальная ассоциация риелторов — 17,6 миллиона долларов, а промышленный конгломерат General Electric — свыше 9,9 миллиона

---

[1] http://lobbyinst.org/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=1

[2]http://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%9B%D0%BE%D0%B1%D0%B1%D0%B8%D0%B7%D0%BC_%D0%B2_%D0%A1%D0%A8%D0%90

долларов. Учитывая намерения демократов провести масштабную реформу здравоохранения, основными клиентами лоббистов являются предприятия медицинской сферы. Все вместе они в 2013 году вложили в создание выгодного для себя имиджа свыше 117 миллионов долларов.

Рассмотрев лоббизм на зарубежном опыте, стоит задуматься, нужно ли принять закон о лоббизме в РФ? Для начала, необходимо отталкиваться, прежде всего, от интересов государства! Взвесив все за и против.! Итак, что даст закон о легализации лоббизма государству? Есть безусловные минусы и столь же убедительные плюсы. Яркий пример плюса, это многочисленное вливание средств в экономику страны! Новые идеи, которые могли бы укрепить, улучшить многие аспекты в жизни простых граждан. Само участие граждан в процессах развития страны стало бы больше. Главным минусом же мне представляется возможность отдельно взятых людей влиять на многочисленные, важные процессы управления гос-вом! То есть личная выгода тех, кого представляют лоббисты, может приносить колоссальный ущерб стране! В условиях современного мироустройства, в условиях постоянных и непредсказуемых изменений в политике и экономике, идея узаконивания лоббизма в такой стране как Россия, обречена. Слишком много противоречий как внутри страны, так и явные внешние угрозы, представляющие собой «закон о лоббизме», такие как: частные выгоды, вмешательство в дела гос-ва, допуск к ресурсам страны, важные стратегические аспекты государствоустройства России и т.д. Всё это со временем будет стоять под угрозой. Закон о лоббизме вполне может привести к вышесказанному. Возможно выглядит пессимистично, неоднозначно, оспоримо, но так представляется мне. Закон о лоббизме в России будет ущербным для страны и выгоден для отдельно взятых лиц. Я считаю, РФ еще не готова принять закон о лоббизме в таком виде, в котором существует в США.

А.В. Белков
Аспирант
(МГУУ Правительства Москвы, г. Москва)

КЛАССИФИКАЦИОННЫЙ ПОДХОД КАК АСПЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ

В настоящее время в России происходят определенные изменения, касающиеся политической, экономической и научной составляющих. С одной стороны, отмечается достаточно интенсивный экономический рост и развитие, повышение конкурентоспособности на международной арене в связи с глобализацией. С другой стороны, мы можем видеть ряд кризисных экономических элементов. Все это требует от России подхода, позволяющего оптимизировать процессы инновационного развития.

Здесь приобретают особую важность теоретические концепции, обосновывающие и позволяющие реализовать наиболее эффективные стратегии развития территорий, одной из которых является понимание концепции регионального инновационного развития и классификация региональных инновационных систем.

© А.В.Белков, Т.А. Половова , 2015

Формирование концепции инновационного развития регионов является крайне сложной и актуальной задачей экономической науки. Под инновационным развитием мы подразумеваем процесс, при котором происходит переход к экономике инновационного типа, который осуществляется в виде целенаправленного и непрерывного поиска, планирования и реализации различных нововведений, предоставляющих нам возможность увеличивать эффективность деятельности различных производственных организаций. Увеличение эффективности производства является внутренним фактором саморазвития и функционирования общественной системы.

Условием экономического роста при инновационном типе развития является интеллектуализация производства, относительное и абсолютное увеличение в национальном богатстве доли, касающейся внешнеэкономических факторов. Также в качестве дополнительного критерия эффективности роста экономики необходимо учитывать увеличение расходов домашних хозяйств и предпринимателей.

Инновации не возникают в изоляции одной организации. Потенциал возникновения инноваций связан с процессом обучения, определенного отношениями между компанией и ее окружающей средой. Окружающая среда рассматривается как сеть отношений организаций друг с другом и организаций с обществом и различными учреждениями, а также в качестве основной структуры деятельности фирмы. Таким образом, мы подходим к пониманию региональной инновационной системой (далее по тексту РИС).

Концепция региональных инновационных систем не имеет общепринятых формулировок[2], хотя они, как правило, понимаются как совокупность взаимодействующих частных и общественных интересов, официальных учреждений и других организаций, которые функционируют в соответствии с организационными механизмами и отношениями, способствующими формированию, использованию и распространению знаний. Ашем и Гертлер определяют региональные инновационные системы как институциональная (учрежденческая) инфраструктура с поддержкой инноваций в рамках структуры производительности региона[6].

В качестве наиболее распространенной классификации РИС, представляется следующая.

1. Территориально-встроенная РИС. Данная РИС функционирует для удовлетворения в основном региональных инновационных потребностей при несущественном участии в качестве производителей знаний ВУЗов. В этой РИС успешно осуществляется развитие прикладных исследований. Инновационные компании осуществляют взаимодействие в основном с компаниями этого же региона.

2. Регионально-сетевая РИС. Данная РИС направлена как на региональную, так и на национальную инновационную деятельность. В данной РИС основную инновационную деятельность осуществляют как компании, так и ВУЗы. Здесь осуществляются как прикладные, так и фундаментальные исследования. Компании, занимающиеся инновациями, осуществляют активное взаимодействие с ВУЗами и компаниями данного региона.

3. Регионально-национальная РИС. Данная РИС направлена на национальные инновационные потребности, включающие в себя международные инновационные потребности. Серьезное развитие осуществляется в области фундаментальных исследований в ВУЗах и других государственных научно-исследовательских учреждениях, которые осуществляют взаимодействие с инновационными компаниями и производителями знаний других регионов.

Как видно, она основывается на характере и направлении взаимодействия участников РИС, такой подход оправдан, поскольку позволяет оценить возможности РИС через понимание специфики участников.

Ф. Кук, говоря, что в связи со слабостью национальных инновационных систем, Европейская комиссия акцентирует внимание на значимости регионального участия в этом вопросе, в связи с чемразрабатывает и реализует региональные инновационные стратегии, основная составляющая которых опирается на обосновании базовых составляющих региональных инновационных систем[1].

1) региональные инновационные системы основываются на кластерном подходе Портера, и при этом благоприятствуют увеличению национальной конкурентоспособности;

2) регионы, находясь ниже национального и выше локального уровней управления в системе политического управления, являются блок-постом, через каналы которых происходит распространение информации, знаний и технологийна региональные, национальные и международные уровни;

3) теории региональной науки, промышленного района, рационализации, управления и экономической эволюции составляют основу региональных инновационных систем;

4) мощный сектор малого и среднего предпринимательства, высококвалифицированные кадры, умеющие найти оптимальный подход к работе, постоянное горизонтальное сотрудничество фирм, плотно расположенные вспомогательные организации и учреждения, проявляющая активность региональная администрация, инновационная региональная культура;

5) осуществление организации инновационной и производственной деятельности в глобальном и национальном масштабах, возможно компаниями при использовании ресурсов определенных территорий, при том, что конкурентоспособность региона по большей части зависит от возможности компаний региона осуществлять вложения в инновации.

Таким образом, подчеркивается и обосновывается ключевая значимость регионов в развитии инновационных процессов.

Рассматривая региональные инновационные системы Европы и особенности их классификации, можно отметить, что возникшие из европейского опыта, они сильно отличались от подобных регионов в США. Региональные инновационные сети были задуманы главным образом как противоядие в Европе в отношении нижеследующих проблем. Наука не использовалась с коммерческой позиции. Более того, имелась несостоятельность рынка в широких бизнес-услугах, управляемых использованием знаний, как, например, в Силиконовой долине. Поэтому государственное вмешательство осуществило замещение рынка в инновационной поддержке. Этот тип региональных инновационных систем рассматривается как институциональная (общественная) РИС, в то время как РИС, ориентированная на коммерческую деятельность, называется антрепренерской РИС.

В любой функционирующей региональной инновационной системе существуют две ключевые подсистемы: подсистема применения и использования знаний и подсистема генерации и распространения знаний. Первая подсистема в большинстве случаев заинтересована в частных фирмах, в то время как вторая подсистема в основном заинтересована в общественных учреждениях, таких, как ВУЗы, исследовательские институты, агентства по передаче технологий и региональные и локальные органы местного самоуправления, ответственные за поддержку инновационных практик и политик. Кук [1] утверждает, что, в действительности, могут быть некоторые дублирования.

Кук [3] объединил три типа управления региональных инновационных систем (массы, сообщество и интервент) с другими тремя аспектами антрепренерских инноваций (локальные, взаимодействующие и глобальные). Были классифицированы периферийные сформировавшиеся индустриальные и городские регионы [3]. Конкретно региональные инновационные системы проанализированы и

классифицированы следующим образом. Индустриальные регионы как Уэльс, Баден-Вюртемберг, Северный-Вестфаллен, Брабант, Каталония, Тампере/Пирканмаа и Словения, которые имеют индустриальную структуру с прочной позицией в низких и средних технологиях, в структуре управления доминируют общественные учреждения, а бизнес-структура характеризуется важной ролью мультинациональных компаний, которые интегрированы в региональные производственные сети. Этот тип центральных промышленных регионов, отличающийся от промышленных или ориентированных на услуги бизнес-районов, с преобладанием малых и средних предприятий (МСП) имеется в Германии и Тоскании. Другие типы экономических регионов являются разрушенными индустриальными регионами (например, Западная Германия). Наконец, есть столичные регионы проектирования, исследований, коммуникативных и культурных услуг, описываемые как глобальные или региональные города (например, финансовый район в Лондоне, или глобальные медийные города: Париж, Мюнхен).

Есть также следующий путь для систематизации региональных инновационных систем. Он реализуется с использованием статистического анализа для ряда регионов. Результаты использования статистического анализа показали, что возможно определение нижеследующих региональных профилей в отношении экономики:

- муниципальные регионы;
- северные высокотехнологичные регионы;
- северные научные регионы;
- британский профиль услуг;
- немецкий профиль высокой индустрии.

Обобщая классификационные подходы, можно выделить следующее: в основе всех классификационных подходов прослеживается необходимость выявления и отслеживания процессов, влияющих на развитие инноваций с целью целенаправленного воздействия на повышение их интенсивности и эффективности.

Региональные инновационные системы в России имеют свои особенности, которые обуславливаются организационной структурой и управлением государства и его территорий, социальными и другими особенностями, а также изменениями в экономической и политической ситуации.

В настоящее время Россия претерпевает определенные изменения, которые идут вслед за сменой направлений во внешней и внутренней политике. С одной стороны, мы можем наблюдать усиление открытости в научной и инновационной сферах по одним направлениям, а, с другой стороны, усилению закрытости по другим направлениям (например, по военно-научному направлению). Происходит определенная переориентация приоритетов, что влечет за собой изменения в структуре инновационной направленности исследований, что требует переориентации характера связей отношений в системе, реализующей инновационные процессы. В связи с этим, признанная классификация, состоящая из трех типов РИС (территориально-встроенная РИС, регионально-сетевая РИС и регионально-национальная РИС), не находит применения ко многим российским системам. Поэтому необходимо рассмотреть возможность изменения данного подхода.

Мы предлагаем дополнить классификацию следующим типом: регионально-национальная закрытая региональная инновационная система. Выделение такого типа системы обосновывается необходимостью развития, а, следовательно, серьезной поддержки региональных инновационных систем, ориентированных на удовлетворение преимущественно национальных потребностей в инновациях. В отличие от регионально-национального типа, которых характеризуется активной деятельностью на международных рынках, данный тип предусматривает серьезные

фундаментальные исследования в ВУЗах и институтах РАН, взаимодействующих с другими регионами государства, ориентированных на удовлетворение именно национальных интересов, с ограничением международной активности.

Выделение региональных инновационных систем в отдельные системы, представляет собой важный аспект управления. Это обусловлено, прежде всего, необходимостью повышения эффективности управления, в том числе за счет расширения участия государства, поскольку позволяет осуществлять управленческую деятельность более системно и структурировано, что обеспечивает, с одной стороны, более оперативное, а с другой - более планомерное управление государством, направленное на повышение благосостояния общества.

Литература

1. P. Cooke, Knowledge Economics: Clusters, Learning and Co-operativeAdvantage. London: Routledge, 2001.
2. B. Asheim, M. Gertler, “The geography of innovation. Regionalinnovation systems,” in The Oxford Handbook of Innovation, J.Fagerberg, Ed., Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 291–317.
3. P. Cooke, “Regional innovation systems: general findings and some newevidence from biotechnology clusters,” The Journal of TechnologyTransfer, vol. 27, no.1, pp. 133–145, 2002.
4. P. Cooke, “Introduction: origins of the concept,” in Regional InnovationSystems - The Role of Governances in a Globalized World, H.J.Braczyk,Ed.,London: UCL Press, 1998, pp. 2–25.
5. B.T. Asheim, A. Isaksen, “Regional innovation systems: the integrationof local ‘sticky’ and global ‘ubiquitous’ knowledge,” The Journal ofTechnology Transfer, vol. 27, no. 1, pp. 77–86, 2002.
6. D. Doloreux, “Regional innovation systems in the periphery: the case of the Beauce in Quebec (Canada),” International Journal of Innovation Management, vol. 7, no. 1, pp. 67–94, 2003.

Беляева С.В.
канд. экон. наук
(Российская таможенная академия, г. Люберцы)

НЕОБХОДИМОСТЬ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РОССИЙСКИХ УЧАСТНИКОВ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Современная история нашей страны, как впрочем, и иных высокоразвитых стран Европы, а также США, доказала, что полной свободы рыночных отношений не было нигде и никогда, а государство, стремящееся цивилизованно управлять всеми рыночными отношениями, и сегодня не может стоять в стороне от решений важнейших вопросов в сфере экономики[1].

Финансовый контроль российских участников ВЭД заключаются в проверке выполнения ими обязательств перед бюджетами разных уровней, внебюджетными фондами, контрагентами, целевого использования бюджетных средств в рамках

© С.В. Беляева , 2015

[1]Колобкова В.А., Фролкина И.М., Колобкова Т.Н. Финансовый контроль и мониторинг в таможенных органах. – Таможенное дело. 2012. № 1. – с. 31-36.

частно-государственного партнерства, соблюдения нормативов финансирования хозяйственных операций, расчетов, хранения денежных средств, выявлении внутренних резервов повышения эффективности производства, устранении, профилактики финансовых правонарушений, повышении уровня финансовой дисциплины.

Назначение финансового контроля заключается в содействии успешной реализации финансовой политики государства, обеспечении процесса формирования и эффективного использования финансовых ресурсов во всех сферах и звеньях народного хозяйства[1].

Важно учитывать то, что в России активно идет обсуждение вопроса о том, какой орган государственной власти является «главным» при осуществлении внешнего (надведомственного) государственного финансового контроля (помимо ведомственного, например ФТС России, ФПС России, Росфинмониторинг и др., и внутрифирменного).

Есть два подхода. По одному из них таковым должна быть Счетная палата РФ, как конституционный орган государственного финансового контроля, а по другой - Минфин России (после реализации административной реформы), Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (ФС ФБН).

У каждой стороны есть свои доводы и весомые аргументы. Необходимость совершенствования структуры государственного финансового контроля очевидна с учетом позиции правовой и экономической доктрины, судебной практики и связана с организацией координированной работы всех органов, имеющих финансово-контрольные полномочия.

Система финансового контроля прямо и опосредованно связана с финансами, которые представляют собой систему экономических отношений, возникающих при денежном потоке, т.е. при протекающем непрерывно во времени обороте денег. Денежный поток можно разбить на отдельные части, или элементы. Каждый элемент имеет начальную и конечную точки отсчета. Такой элемент денежного потока представляет собой оборот денег.

Взаимосвязь финансов и денежного потока характеризуется двумя моментами. Во-первых, финансы отражают денежный оборот; во-вторых, они отражают процесс получение денег при движении капитала. Плохое финансовое состояние хозяйствующего субъекта ведет к превышению его доходов над поступлением денег, т.е. нарушает баланс между формированием денежных фондов и объемом их расходования. В конечном итоге, это может привести к банкротству хозяйствующего субъекта. Поэтому сегодня финансы хозяйствующего субъекта (организации, предприятия) - это индикатор его конкурентоспособности и жизнеспособности на рынке, в том числе мировом.

Объективный процесс интернационализации современного мирового хозяйства требует нового уровня многосторонних экономических взаимоотношений, поэтому изучение различных аспектов и форм внешнеэкономических связей для предприятий и организаций Российской Федерации представляет большой практический интерес. Тем более , что наша страна является членом ВТО и входит в Евразийское экономическое сообщество.

Внешнеэкономические связи (ВЭС) - это международные хозяйственные, торговые, политические отношения, включающие обмен товарами, различные формы экономического содействия, научно-технического сотрудничества, специализацию, кооперацию производства, оказание услуг и совместное предпринимательство.

К основным формам внешнеэкономических связей относят следующее:

---

[1]Колобкова В.А., Фролкина И.М., Колобкова Т.Н. Финансовый контроль и мониторинг в таможенных органах. – Таможенное дело. 2012. № 1. – с. 31-36.

1. Торговля. С помощью этой формы осуществляется купля-продажа товаров различного назначения, а так же продукции интеллектуального труда: лицензии, ноу-хау, инжиниринговая продукция.

2. Оказание услуг. Большое распространение в международном бизнесе принадлежит посредническим, банковским, биржевым услугам, страхованию, туризму, международным перевозкам грузов. Быстро растет объем услуг, который оказывают компьютерные сети, имеющиеся в развитых странах мира.

3. Сотрудничество, содействие. Все большее распространение во внешнеэкономических связях получают научное, техническое, экономическое сотрудничество.

4. Совместное предпринимательство. Данная форма внешнеэкономических связей может быть реализована в промышленной сфере, в сельском хозяйстве, науке, образовании, медицине, транспорте, культуре, кредитно-финансовой сфере.

Существенной предпосылкой развития ВЭД является возможность повышения нормы прибыли на основе внешнеторговых операций. Расширение внешней торговли удешевляет элементы постоянного и переменного капитала и таким образом способствует снижению издержек производства. Благодаря конкуренции между производителями разных стран удается на мировом рынке довести мировые цены на товары до уровня их интернациональной стоимости, которая ниже национальной стоимости в менее развитых странах с невысокой производительностью общественного труда, но выше уровня национальной стоимости в развитых странах.

Важным фактором развития внешней торговли является вывоз капитала, на основе которого возникают транснациональные корпорации, которые чаще всего бывают национальными - по капиталам и интернациональными - по сфере деятельности. Появляются и межнациональные корпорации, которые являются интернациональными по сфере деятельности и по капиталу. Роль транснациональных корпораций в международной торговле весьма значительна, так как на долю их внутрикорпорационного оборота приходится около одной трети международного экспорта.

В связи с выше изложенным, небезынтересно, что весьма активны в продвижении своих капиталов за рубеж отечественные компании. В частности, зарубежные активы 25 крупнейших российских компаний за пределами России уже достигли $60 млрд., оборот - $200 млрд.

Совершенствование государственного финансового контроля российских участников ВЭД призвано также активизировать борьбу с «теневой» экономикой, под которой принято понимать объективно существующую, постоянно воспроизводящуюся подсистему рыночного хозяйства, в которой субъекты стремятся добиться экономической выгоды методами недобросовестной конкуренции (по личной инициативе или под воздействием внешних обстоятельств прибегают к действиям, противоречащим закону, деловой этике, правилам игры между бизнесом и публичной властью, доминирующим морально-нравственным нормам общества).

Развившуюся и функционирующую в настоящее время в постсоветской России «теневую» экономику отличают следующие признаки:

•в ней определяющую роль играют неформальные, внеправовые отношения, сформированные и окрепшие, благодаря системной коррупции (общий годовой рынок коррупции в нашей стране - $240 млрд.), низкой эффективности национальных правовой (в целом) и судебной (в частности) систем, негативному воздействию на них административного аппарата, непосредственно связанного с «теневым» финансовым капиталом («теневой» юстиции). По экспертным оценкам, в начале XXI в. «теневой» сегмент национальной экономики России составлял 45%

ВВП. Указанный показатель - критический, свидетельствующий о том, что противоречие между неформальным и формальным укладами хозяйственной деятельности превращается из второстепенного в главное социально-экономическое противоречие;

• ее движущими субъектами выступают группы (кланы), имеющие в качестве покровителей («крыши») должностных лиц высших органов государственной власти, располагающие крупным финансовым капиталом и ведущие широкомасштабную предпринимательскую деятельность. Они блокируют конкуренцию на рынках, а прямым следствием получения ими колоссальных доходов в связи с монопольным господством в экономике является обнищание основной части населения страны;

• она прямо и косвенно связана с выводом криминальных капиталов за границу (объем которых только в 1990-е годы составил $450-550 млрд.), переливом неконтролируемых государством капиталов крупных компаний за рубеж, «отмыванием» грязных денег, мошенничеством, иными результатами деятельности организованной экономической преступности.

• «теневые» отношения вышли за рамки экономической сферы общества, получив распространение во всех неэкономических его сферах («теневые» договоренности в процессах функционирования институтов исполнительной и законодательной «ветвей» власти, «теневые» методы решения проблем в отраслях социальной сферы общества, «теневая» кадровая, управленческая и пр. политика).

Финансовый контроль коммерческих банков, как наиболее характерных представителей финансово-кредитных организаций - участников ВЭД, обладает спецификой, обусловленной:

1) их ролью и значением в современной экономике России;

2) особенностями предпринимательства в финансово-кредитной сфере, что предопределяет необходимость преимущественно административного регулирования отношений в указанной сфере со стороны органа специальной компетенции - Центрального банка Российской Федерации.

Одна из ключевых функций Банка России - банковский надзор, суть которого в том, что он используется параллельно и в совокупности с финансовым контролем коммерческих банков госрегулятором для управления рисками в банковской деятельности. Для снижения уровня рисков Банк России устанавливает объектам контроля и надзора обязательные финансово-экономические нормативы, лимиты, правила бухгалтерского учета, отчетности, аудита и пр. Во взаимодействии с Правительством Российской Федерации, Минфином России Банк России определяет и проводит единую денежно-кредитную политику, основные инструменты которой: процентные ставки по его операциям; резервные требования; операции на открытом рынке; рефинансирование коммерческих банков; валютное регулирование; установление ориентиров роста денежной массы; прямые количественные ограничения и пр.При этом эффективность работы Банка России в качестве главного финансово-контрольного органа в национальной банковской сфере проявляется в росте доходов коммерческих банков и концентрация банковского капитала. Однако представляется, что при вступлении России в ВТО ни один российский коммерческий банк в настоящее время не может достойно конкурировать с аналогичными иностранными структурами не только за границей, но и в стране. По расчетам специалистов, одновременно с этим участие нерезидентов в национальной банковской системе увеличилось в 2 раза, а доля иностранного капитала достигла 40% активов отечественных коммерческих банков.

Организационная структура государственного финансового контроля является составной частью системы управления денежными ресурсами на макроуровне, соответствующей деятельности государства на всех стадиях распределения и перераспределения валового внутреннего продукта и национального дохода. Но, это

не только ревизии и проверки правильности ведения финансовой документации, соблюдения финансово-хозяйственного законодательства субъектами предпринимательства, в том числе - участниками ВЭД, выявление нарушений ими финансовой дисциплины и наказание виновных. Это и важнейшая функция регулирования экономическими явлениями и процессами, имеющая специальную целевую направленность.

Березина В.П.
студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ БРЕНДИНГ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В современном мире территории находятся в конкурентной борьбе за привлечение финансовых, инвестиционных и других ресурсов, которые обеспечивают развитие и рост благосостояния населения. Для успешного решения этих задач региональным властям необходимо активно привлекать инвесторов, туристов, потенциальных жителей на основе формирования научно обоснованного положительный бренда территории.

Несмотря на широкое использование самого термина «территориальный брендинг», его общепринятое определение до сих пор остается предметом научных споров и обсуждений[1]. Рассмотрим несколько определений понятия «территориальный брендинг» с точки зрения разных авторов. Брендинг территорий – это стратегия повышения конкурентоспособности городов, областей, регионов, географических зон и государств, с целью завоевания внешних рынков, привлечения инвесторов, туристов, новых жителей и квалифицированных мигрантов[2]. Брендинг территории — это образ страны или региона в сознании граждан или мировой общественности[3]. Территориальный бренд — это бренд страны, региона, города или другого территориального образования, который выступает важным фактором продвижения территории, опирается на политический, экономический, социокультурный ее потенциал и природно-рекреационные ресурсы, а также на бренды товаров и услуг, локализованные в определенной географической местности[4]. Территориальный брендинг — это процесс, который содействует созданию «наиреалистичнешего, наиболее конкурентоспособного и спешно стратегического видения для города, региона или страны»[5].

Бренд территории — это совокупность вечных ценностей, которые отображают своеобразность, неповторимые, оригинальные потребительские

© В.П. Березина, 2015

[1] Якубова Т. Н. Территориальный брендинг как инструмент развития региона / Т. Н. Якубова, А. П. Крюкова // Молодой ученый.

2 Родионова Н.К. Территориальный брендинг как инструмент повышения конкурентоспособности региона. / Н.К. Родионова, Е.Ю. Громова // Экономические науки.

3 Брусовая А. С. Формирование бренда региона как основы обеспечения сбалансированного социально-экономического развития субъектов РФ (На примере Ивановской области) // Региональная экономика: теория и практика. — 2010. — № 14.

[4] Атаева Т. А. Маркетинг территорий как фактор развития инфраструктуры региона / Т. А. Атаева // Маркетингът — реалност и проекции в бъдещето: материалы конференции (Варна, 28–29 июня 2012 г.). — Варна, 2012.

5 Важенина И. С. Имидж и репутация территории как основа продвижения в конкурентной среде / И. С. Важенина // Маркетинг в России и за рубежом. — 2006. — № 6.

характеристики определенной территории и сообщества, которые широко известны, получили общественное признание и пользуются стабильным спросом потребителей этой территории[1].

Таким образом, под брендингом территории в узком трактовании понимается стремления подороже «продать» реальные товары территории, а также провести активную рекламную кампанию сильных сторон своей территории как места, удобного, привлекательного для жизни и предпринимательства. В широком понимании брендинга территории основной акцент делается на формировании территории как пространства для обитания, территории как места, где делаются покупки, территории как исторического и культурного центра и т. п.

Территориальный брендинг является новым для России явлением с высоким потенциалом развития. Успешный бренд играет важную роль в развитии экономики, культуры и туристической инфраструктуры территории. Брендинг территории означает создание такого общественного климата, который бы повышал привлекательность территории как объекта инвестирования и как среды жизнедеятельности. Такой подход к территории принуждает местные органы власти, то есть «продавцов», становиться активными участниками инвестиционного рынка, на котором они должны занять конкурентную позицию, установить нишу для своего «товара.

Успешность брендинга территории оказывает непосредственное влияние на самые различные стороны социально-экономического развития территории, включая такие как: обеспечение стойкого и привлекательного имиджа территории, повышение ее узнаваемости; улучшение инвестиционной привлекательности; преодоление дефицита ресурсов; наращивание хозяйственного потенциала; формирование потребительского представления об уникальности территории и привлечение туристов; вступление в международные организации и повышение государственного престижа; трансляция региональных достижений и инициатив.

Однако, бренд естественным путем не создается, он является продуктом сознательного и управляемого осмысления, продуктом искусственно организованной общественной рефлексии и проектирования.

Для того чтобы создать успешный бренд региона необходимо учесть несколько групп факторов. Наиболее значимыми группами факторов являются:

- Экономические факторы. Проанализировать, чем регион может быть полезен другим территориям, определить возможности региональной экономики, учесть уровень её развития, проанализировать всю совокупность бизнес-брендов территории.
- Социально-политические факторы. Нужно учесть стратегию построения отношений региона с другими территориями, в том числе с центром, выделить наиболее сильные стороны социальной политики региона.
- Культурные и идеологические факторы. Необходимо определиться с тем, чем может быть интересен регион на культурном, ценностном, идейном уровне, какие культурно-исторические объекты, мероприятия и ценности могут быть интересны целевым группам других регионов.

Процесс формирования брендинга является достаточно сложным, трудоемким, требует исключительно внимательного анализа и учета региональных особенностей и специфики. В целом при создании регионального бренда можно выделить следующие этапы:

---

1 Dinnie K. Place branding: Overview of an emerging literature / K. Dinnie // Place Branding and Public Diplomacy. — 2004. — № 1.

- Первый этап. Поиск и выделение наиболее значимых отличий, конкурентных преимуществ, которые определяют индивидуальность региона и могут послужить основой для формирования бренда.
- Второй этап. Формирование смысла и содержания бренда через усиление конкурентных преимуществ.
- Третий этап. Создание бренда, его продвижение и поддержание: формирование механизмов продвижения, создание программ продвижения бренда, реализация этих программ, поддержание бренда региона.

Брендирование включает в себя и еще один важный элемент, а именно - логотип, то есть визуализация бренда.

Можно привести множество примеров успешной практики разработки и использования брендинга территорий в нашей стране, но мы остановимся на наиболее удачных из них. Для начала хотелось бы рассмотреть один из небезызвестных городов «Золотого кольца России» - город Кострому и Костромскую область. Для туристов, желающих посетить этот город и эту область, имеется специальный сайт, где рассказывается о семнадцати новых брендах, созданных администрацией этого региона. В их числе:

- "Кострома и Берендеево царство - родина Снегурочки",
- "Иван Сусанин - патриот земли русской",
- "Кострома царственная - оплот российской государственности",
- "Кострома - ювелирная столица России",
- "Кострома - Богохранимая",
- "Кострома - жемчужина Золотого кольца России" и другие.

Следует отметить, что бренд - "Кострома и Берендеево царство - родина Снегурочки" является одним из наиболее успешных и популярных среди туристов. Этот бренд был создан на основе произведения А.Н. Островского «Снегурочка», родина которого – усадьба «Щелыково», – находится в Костромской области. Благодаря этой отличительной черте и «изюминке» этого региона сформировался успешный бренд, который позволяет повысить конкурентоспособность территории, привлечь больше туристов, сформировать представление об этой территории и повысить её узнаваемость.

Еще одним примером успешного бренда может стать город Одинцово в Московской области. Именно этот город является родиной известной российской лыжницы - Ларисы Евгеньевны Лазутиной, пятикратной олимпийской чемпионки, многократной чемпионки мира. Сам же бренд заключается в том, что 6 сентября 2002 года в рамках празднования 45-летия подмосковного города Одинцово была открыта «Лыжероллерная трасса имени Ларисы Лазутиной». В 2015 году, после реконструкции, лыжероллерная трасса вошла в состав Спортивного парка отдыха им. Героя России Ларисы Лазутиной. Этот парк является главным в городе Одинцово и в Одинцовском районе, на его лыжероллерной трассе проходит ежегодная Манжосовская гонка. Таким образом, благодаря отличительной черте этого региона опять же сформировался успешный бренд, который имеет огромное значение для всех его жителей. Следует отметить еще несколько примеров хорошо известного и успешного брендинга территории, а именно Тульская область и всеми любимые тульские пряники; Рязанская область и ее «говорящий» логотип - три вышитых березовых листочка.

Накопленный отечественный опыт показывает, что грамотное использование брендинга, безусловно, положительно сказываются на конкурентоспособности региона, повышает эффективность регионального управления. С помощью активного брендинга улучшается и развивается социальная инфраструктура региона, расширяются его инвестиционные возможности, наращивается капитал, растут доходы регионального бюджета. Подводя итоги, необходимо сказать, что

брендинг территорий – актуальная на данный момент и важная составляющая деятельности органов регионального и муниципального управления каждого региона, направленная на развитие его экономики, культуры и туристической инфраструктуры.

Блинова Е.С.
Студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

Кондратюк А.Н.
Студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ СИТУАЦИОННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ситуационный подход концентрируется на том, что пригодность различных методов управления определяется ситуацией. Центральным моментом ситуационного подхода является ситуация, т.е. конкретный набор обстоятельств, которые сильно влияют на организацию в данное конкретное время. Используя этот подход, руководители могут лучше понять, какие приемы будут в большей степени способствовать достижению целей организации в конкретной ситуации.[1]

Ситуационный подход может использоваться в следующих случаях:

1. Если сравнительно часто повторяются типовые ситуации, когда заранее вырабатываются стандартные исследовательские процедуры, выводы и решения (например, студент хочет пересдать ЕГЭ, для этого он приходит в отдел образования администрации города, там ему уже рассказывают, что нужно сделать. Работники отдела имеют регламент данной процедуры, в соответствии с которым следует предпринимать следующие шаги);

2. Когда возникают ситуации, отличающиеся от типовых и не имеющие стандартных готовых исследовательских процедур разрешения(возникновение ЧС в стране всегда требует разработки каких-либо новых путей стабилизации обстановки в зависимости от количества пострадавших\причиненного вреда\возможных последствий). [2]

Организация и методы управления строятся в соответствии с ситуацией, в которой находится в данное время предприятие или учреждение. Меняется ситуация - меняются конкретные задачи - меняются организация и методы. Таким образом, в отличие от всех предыдущих способов управления коллективными действиями менеджмент предполагает постоянное обновление с ориентацией на конкретную ситуацию.[3]

В России на сегодняшний день наблюдается резкое увеличение интереса к ситуационному подходу в различных сферах человеческой деятельности: в крупных предприятиях создаются ситуационные комнаты и центры для анализа работы подразделений и филиалов; в аналитических центрах используются методы ситуационного моделирования для прогнозирования событий; в образовательных учреждениях активно внедряются методы ситуационного обучения.

© Е.С. Блинова, А.Н. Кондратюк , 2015

[1] Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. "Основы менеджмента"

[2] Кабушкин Н.И. Основы менеджмента: Учеб. пособие / Н.И. Кабушкин

[3] Виханский О.С., Наумов А.И. "Основы менеджмента": Учебник, 3-е изд.

Любой город, любой регион и тем более страна с точки зрения теории управления является сложной нестационарной пространственной системой. Для объектов такого рода характерны две основные особенности: зависимость параметров составных частей объекта от их пространственного расположения и изменчивость этих параметров во времени.

Для выявления максимально эффективного решения проблемы, возникающей в рамках конкретной ситуации, создано множество систем.

Наибольший интерес в создании подобных систем имеют ситуационные комнаты. Они позволяют быстро “погрузить” участников процесса принятия решений в рассматриваемую проблему, помочь разобраться в проблеме, правильно сформулировать запросы к внешним источникам информации и принять хорошее решение. В России существуют ситуационные центры: у Президента РФ, в Совете Безопасности, МЧС.

Вряд ли кто-то станет утверждать, что тема ситуационных комнат революционна и нова. Центр управления полетами или диспетчерский зал Министерства путей сообщения смело можно причислить к списку действующих ситуационных комнат. Но сегодня современные технологии востребованы не только корпоративным сектором; они становятся все более популярным инструментом и в органах государственной власти.

Несмотря на то, что чиновничий аппарат стремительно растет, одновременно с ним возрастают нагрузка и объем документооборота, приходящийся на руководителей государственных департаментов.[1] В данном случае возможности ситуационной комнаты позволяют повысить эффективность работы, сокращая затраты времени на принятие ответственных решений.Но это скорее теория, а на практике к ресурсам ситуационной комнаты чаще обращаются, когда коллектив или руководитель попадает в затруднительное положение. Например, что-то надо сделать, но или времени не хватает, или ресурсов, или люди чего-то не понимают, или исходной информации недостаточно либо, напротив, слишком много. Конечно, рано или поздно проблема будет решена или сама собой отпадет. Но все чаще руководителю требуется сократить время решения проблемы.

Важно не столько разработать какую-либо программу с помощью ситуационной комнаты — это как раз несложно. Сложнее объяснить ее всем, состыковав мнения лиц, влияющих на принятие окончательного решения. Не так давно в одном из субъектов Российской Федерации была разработана программа развития молодежной политики в регионе на трехлетний период. Но губернатор эту программу долго не подписывал, хотя признавал, что программа очень хорошая. Государственная политика — это расстановка приоритетов, все должны согласованно понимать важность тех или иных позиций, а сделать это крайне непросто: ведь на расстановку приоритетов влияют сотни факторов, которые бывает нелегко сложить в единую картину. А если еще учесть, что 30 человек, влияющих на принятие программы, имеют каждый свои интересы… И времени совсем нет. В этом случае без ситуационной комнаты просто не обойтись.

Современный ситуационный центр[2] — это комплекс взаимосвязанных моделей разнообразнейших процессов, позволяющий прогнозировать последствия тех или иных решений. Тем не менее создать типовой проект построения ситуационного центра невозможно. Под каждую задачу необходимо выстраивать свое оригинальное решение, конфигурация ситуационной комнаты должна

---

[1]Прокофьев М.Н., Фёдорова И.Ю. Финансовая стратегия автономных организаций. Научно-практическое издание «Финансовый журнал ГУМФ»

[2]Прокофьев М.Н., Кулигина А.И. Совершенствование управления организацией в Российской Федерации - Научный сборник «Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления»

соответствовать той области, где она работает (например, это может быть зал заседания Научного совета).

Сейчас нам представляется вполне естественным, что разные люди по-разному воспринимают информацию. Кто-то не любит смотреть картинки, а предпочитает воспринимать информацию на слух. Для кого-то удобней бумажные носители, а для кого-то — монитор персонального компьютера. Кто-то любит таблицы, а кто-то — наглядность графиков. До тех пор, пока выработанная концепция или точка зрения не будет изложена в наглядном текстово-графическом виде, откорректирована и приведена к общему пониманию проблемы, всегда останется опасение, что каждый из членов принимающей решение комиссии понимает общую тему как-то по-своему. Поэтому в ситуационных комнатах представлены самые различные современные источники информации: голос, видео и прочие средства.

Не секрет, что далеко не все руководители свободно обращаются с компьютерами. Довериться современным информационным средствам для них весьма не просто. Это зачастую становится существенным сдерживающим фактором для использования средств ситуационной комнаты. Впрочем, как говорит Александр Райков, действительный государственный советник РФ, д. т. н., профессор Российской академии госслужбы при Президенте РФ, член Аналитического совета Центра экономической конъюнктуры при Правительстве РФ, «…можно долго винить руководителей, что они неграмотны в области ИТ, но каждый грамотен в своей области. И руководителю, который работает по 18 часов, физически недостает времени изучать методы и модели визуализации ситуационных комнат. А продавцы решений начинают с ним говорить на совершенно не понятном ему языке. Поэтому это проблема скорее продавца».

Непросто обстоят дела и с оценкой эффективности использования ситуационных комнат. Дело в том, что практически ни в одном законодательном документе, включая Конституцию РФ, не прописано, что органы государственной власти должны повышать эффективность своей деятельности. Поэтому применение ситуационных комнат следует расценивать исключительно как затратное, где вопросы окупаемости или возврата инвестиций даже не ставятся в повестку дня.

Ситуационные центра всего помогают сократить время на реализацию функций принятия решений и разрешения проблемных ситуаций. Практика показывает, что не все модели, которые свойственны обсуждению в ситуационной комнате, не вся информатизация заменяет руководителя. Очень часто наиболее ответственные решения принимаются вопреки предложенным методикам или вариантам решений. Не надо далеко ходить за примерами, когда руководству приходится принимать непопулярные решения вопреки прописным истинам из учебников. При этом опытный руководитель склонен больше доверяться своему опыту, интуиции и некой скрытой информации, которую не всегда можно предать огласке.

Несмотря на эти проблемы, опыт проведения совещаний при возникновении ситуаций, требующих обсуждения, в различных субъектах федерации показывает, что результаты совещания и сам процесс его проведения помогают навести порядок в планировании работ, организационном и функциональном структурировании, повышении мотивации сотрудников, совершенствовании контроля, внедрении принципов менеджмента качества. Проведение в ситуационных комнатах стратегических совещаний и коллективное формирование стратегии действий органа власти улучшает имидж руководителя, помогает быстро снимать конфликты, формировать атмосферу лидерства и доверия в коллективе, повышает результативность и согласованность ведения работ в коллективах. Например, разработка комплексной государственной программы занимает около девяти

месяцев. По оценкам экспертов, с помощью ресурсов ситуационной комнаты решение этой задачи потребовало бы в пять раз меньше времени.

На сегодняшний день уже в десятках регионов России в органах государственной власти используют технологию ситуационной комнаты. Постепенно это становится целой культурой принятия решений. Опыт показывает, что если обычное совещание структурировать и перевести на технологии ситуационной комнаты, то буквально через два-три совещания приходит понимание достоинств новых технологий. На наш взгляд, необходимо развивать систему ситуационных комнат. Прежде всего это нужно сделать в тех ведомствах, которые контролируют социально значимые отрасли(энергетика, водоснабжение, МЧС). Ошибки в данных сферах могут привести к губительным последствиям на уровне всей страны. Единственным способом для внедрения ситуационных комнат или центров является развитие законодательства, направленного на повышение эффективности работы государственных органов, так как только благодаря ситуационным центрам возможно в кратчайшие сроки изучить проблему, координировать действия подразделений и устранить многие проблемы.

Литература

1) Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. "Основы менеджмента": Пер. с англ. – М.: Дело, 1998 г.

2) Виханский О.С., Наумов А.И. "Основы менеджмента": Учебник, 3-е изд. – М.: Гардарика, 1998 г.

3) Кабушкин Н.И. Основы менеджмента: Учеб. пособие / Н.И. Кабушкин. - М.: Новое знание, 2012 г. — 336 с.

4) Прокофьев М.Н., Фёдорова И.Ю. Финансовая стратегия автономных организаций. Научно-практическое издание «Финансовый журнал ГУМФ», №4, 2012 г. С.139-151. 0.75 п.л.

5) Прокофьев М.Н., Кулигина А.И. Совершенствование управления организацией в Российской Федерации - Научный сборник «Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления» по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 23.11.13г. под редакцией Прокофьева С.Е., Паниной О.В., Еремина С.Г. ноябрь, 2013г 0,5 п.л.

Н.В. Блинова
канд. полит. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

Е.В. Гаганова
канд. пед. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

К ВОПРОСУ О СТАТУСЕ ДЕПУТАТА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Исходя из предположения, что в стране сохранится демократический строй в ближайшее время, местное самоуправление необходимо развивать. Однако, в каком направлении и кто будет основным инициатором изменений остается под вопросом. Попробуем определить принципиальные рамки, в которых подразумевается, с

© Н.В. Блинова, Е.В. Гаганова, 2015

научной точки зрения, развитие местного самоуправления в демократической стране.

Вспомним, что главная теоретическая и практическая идея формирования самостоятельной (выбираемой населением каждой территории) системы власти на местном уровне заключается в возможности формирования собственной муниципальной политики, принятия решения на каждой территории с учетом местных традиций, особенностей, привычек и ожиданий населения. Органы местного самоуправления должны заниматься теми вопросами, которые они считают важными именно для этой территории, для этого поселения. Без определенного уровня автономии или ограничений влияния вышестоящих уровней власти это затруднительно, даже невозможно. С другой стороны, идея абсолютной независимости муниципалитетов в их деятельности зачастую непрактично и даже разрушительно. В Москве это особо ощущается, так как непреложность принципа единства городского хозяйства, при всем желании повысить степень автономии муниципальных образований, довлеет.

Но это не только проблема Москвы. Всегда есть разница в том, как муниципалитеты и региональная власть представляют себе то, как органы местного самоуправления должны работать. Центральная власть определяет стратегию для работы местных властей, однако, органы местного самоуправления, условно политически независимые от центральной власти, могут иметь собственную позицию по решению тех или иных вопросов местного значения, которая может противоречить позиции центральной власти, а значит мешать (или просто не способствовать) реализации решений, принятых государственными чиновниками. Именно в этом видится главная причина усиления контроля и снижения уровня реальной автономности местного самоуправления, такой системный конфликт ответственности между уровнями публичной власти.

В ходе административных реформ децентрализация часто становилась главным трендом во многих европейских странах, опираясь на идею увеличения самостоятельности регионов и муниципалитетов, либо многоуровнего управления. Тем не менее, существуют и противоположные тренды и направления развития национальной политики.

Опыт разных стран и наука признают два подхода как минимум для формирования местного самоуправления: англосаксонская (снизу – та, которая не является единственной, но принятая сегодня почему-то за единственный эталон) и континентальная (прекрасно себя чувствует Франция с мэрами – госслужащими и муниципалитетами жестко встроенными в вертикаль государственного управления).

Представляется, что оценить автономию муниципального образования можно по трем параметрам:

1) Ресурсная самостоятельность (наличие территориальных, финансовых, материальных, инфраструктурных, человеческих и прочих ресурсов)

2) Правовая автономия (наличие гарантий местного самоуправления, уровень правовых возможностей местного самоуправления сопротивляться решениям вышестоящей власти, передаче полномочий сверху, наличие возможности отказа от реализации части полномочий в пользу вышестоящего уровня публичной власти, возможность не подчиняться, а действовать по своему усмотрению)

3) Политическая автономия (степень зависимости от национальных политических партий, гражданских институтов, общественных организаций)

Необходимо определить единую миссию, роль которую играют органы местного самоуправления. Чего ожидает региональное руководство от местных властей? Какую полезную роль должны играть муниципалитеты?

Принципиально необходимо различить вопросы, по которым взаимодействие с региональными властями строится в плоскости координации, а какие - руководства.

Еще раз необходимо напомнить о том, что делает самоуправление самоуправлением как таковым: территориальная автономия, правовая, автономия, экономическая автономия, политическая автономия. Очевидно, что современная риторика по вопросам перераспределения полномочий между уровнями власти показывает, что по всем четырем аспектам самоуправление территорий таковым не является. Движение в сторону подлинной самостоятельности, а, соответственно, и развития территорий муниципальных образований возможно только с принятием политического решения об увеличении собственной доходной базы (без учета трансфертов) местных бюджетов.

Напомним, что депутаты муниципальных образований, за исключением 1-2 в каждом совете, осуществляют свои полномочия на общественных началах, то есть в свободное от основной работы время и бесплатно.

Депутат должен ответственно принимать решения, основываясь на объективных фактах и проверенной информации, не взирая ни на чье-то мнение, ни личные настойчивые просьбы или угрозы. Создать такую возможность для приятия каждым депутатом независимых решений – задача законодателя.

Но вот тут и возникают сложности. Заседания представительного органа местного самоуправления проходят в рабочее время (не реже двух раз в месяц), органы власти, с которыми должен взаимодействовать депутат (по жалобам, по получению информации для принятия решений и т.д.) также работают с 9:00 до 18:00. При этом неосвобожденный депутат, работающий по найму, не имеет законного права осуществлять свою представительскую деятельность в рабочее время. Должность депутата не считается общественной обязанностью, да и вообще не имеет никакого статуса в трудовом законодательстве. Поэтому работодатель в организации, где трудится работник, ставший депутатом, имеет все основания не отпускать такого сотрудника на заседания представительного органа, не разрешать отлучаться в рабочее время для встреч с избирателями, должностными лицами и т.п. Для исполнения своих обязанностей депутату приходится либо «полюбовно» договариваться с работодателем, либо искать какие-то дистанционные формы работы, что менее эффективно.

В наше время работа значит очень много: население почти не имеет накоплений и собственности, то есть основным (если не единственным) источником доходов является заработная плата. Мало кто осмелится поставить под угрозу семейное благополучие и ругаться с работодателем по политическим вопросам. Понятно также, что надавить на собственника или руководителя организации, работающей в муниципальном образовании, у местной администрации всегда есть возможность, поэтому серьезно ограничить, практически блокировать работу какого-нибудь строптивого депутата (обычно это коммунист) всегда есть возможность.

Получается, что сегодня полноценно работать депутатом могут только безработные граждане, либо самостоятельные предприниматели или руководители организаций. При этом первым не до общественных обязанностей в принципе, а вторые – это те же собственники и руководители, которые в большинстве своем не готовы настаивать на принципиальных позициях в силу экономических интересов.

Таким образом, депутат, осуществляющий свои полномочия на непостоянной основе, представляющий основную массу трудящегося населения, имеет серьезные ограничения и препятствия в своей деятельности. Эту проблему возможно решить путем внесения в трудовое законодательство понятия «депутатской деятельности», либо включения этой деятельности в перечень общественных обязанностей, а также зафиксировать законодательно количество рабочих часов в месяц (минимум

5-10 часов), которые работник-депутат имеет право тратить на реализацию своих общественных обязанностей: участвовать в заседаниях, проводить встречи и приемы, обращаться в органы власти по вопросам своей деятельности и защиты интересов избирателей.

Придание хоть какого-то статуса депутатской деятельности в трудовом законодательстве откроет двери в местные советы депутатов намного большему количеству активных и образованных людей, представителям рабочих профессий, учителям, врачам - всем тем, кто сегодня представляет большую часть населения, но не имеет возможности работать депутатом. Кроме того, те, кто сегодня уже стал депутатом, смогут защищать интересы жителей намного эффективнее.

Важно понимание, что депутат муниципального образования – представитель многих жителей, - и обеспечение минимальных условий для его деятельности законодательно существенно повысит качество местного самоуправления в стране.

В.Б. Болотаева
студентка 4 курса
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

Е.В. Маресева
студентка 4 курса
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАЛЕНИЯ В РФ

Российская Федерация – государство, в состав которого входят 85 субъектов, среди которых области, республики, края, автономные округа, автономная область и три города федерального значения - Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, которые имеют свои уставы и законодательство. Субъекты равноправны, каждый имеет политическую самостоятельность[1]. Местное самоуправление, согласно статье 12 Конституции РФ – деятельность граждан, направленная на решение вопросов местного значения, регулирование деятельности муниципальных образований.

Федеральный закон №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в РФ выделяет пять видов муниципальных образований: сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ и внутригородские территории городов федерального значения[2].Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136−ФЗ введено два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район[3].

© В.Б.Болотаева, Б.В. Марсеева, 2015

[1] «Конституция Российской Федерации» принята всенародным голосованием 12.12.1993

[2] Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

[3] Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Классификация муниципальных образований подчеркивает их различия, но неизменным остается одно свойство – наличие местного самоуправления, органы которого занимаются решением вопросов местного характера. По территориальному же признаку данные образования различны, в состав может входить одно поселение, несколько поселков, территорий, внутригородское образование.

В современном мире четко прослеживается разница между образованиями городского и сельского типа, что, формирует ряд проблем, касающихся развития регионов, вопросов экономики, трудоустройства, нормального функционирования местного самоуправления. Особенностью сельского поселения, выступает четкая нацеленность практически всех направлений на сельское хозяйство, преобладает занятость в сельскохозяйственном секторе, инфраструктура в селах и деревнях развита слабо, в реальности люди живут за счет своих хозяйств.

Для полного раскрытия сути муниципальных образований следует рассмотреть эволюцию муниципального управления в России.

На Руси единицу административно-территориального деления составляли общины. Общины существовали как объединения людей на самоуправленческих началах. Такая форма управления привела к появлению первых муниципальных институтов в виде советов старейшин и вече. На вече решались жизненно важные вопросы, такую власть можно охарактеризовать как народовластие.

Далее можно рассмотреть сословное управление как новый этап развития самоуправления. Предоставление прав на управление являлось вольностью, которой пользовались в древнерусских городах преимущественно купеческие и ремесленные организации.

Новый этап можно выделить с появлением земских и губных местных органов самоуправления. Земства состояли из распорядительных и исполнительных органов. Распорядительными органами земства были земские (губернские и уездные) собрания. Исполнительными органами являлись уездные и земские управы, избиравшиеся на земских собраниях. Этот период является временем упадка земского начала и растущей бюрократизации в центральном и местном управлении. К ведению земств относились задачи, касающиеся строительства больниц, школ, церквей, обеспечение путей сообщения, развитие местной торговли. Также стали выделяться руководящие элементы, более точно выделялась структура самоуправления.

Позднее выборное начало в местном управлении было вытеснено аппаратно-бюрократическим. При Петре I были созданы три системы местного самоуправления - земская, сословная, бюрократическая[1]. Появляется выборный орган посадского населения - бурмистерская палата, которая управляла московским посадом. Главные и единственные носители власти- губернаторы и воеводы.

На следующем этапе были созданы губернские и уездные дворянские собрания, земские суды, городские думы. Осуществлялся контроль над деятельностью местных органов самоуправления, управление велось по сословному принципу.

Новое Городовое положение Александра III уменьшало круг лиц, обладающих избирательным правом. Тем временем в земстве увеличена роль дворянства, а крестьяне не имели права избирать членов городской думы, таким образом, увеличена роль сословного начала. Свои полномочия местное самоуправление осуществляет самостоятельно, но все его действия подотчетны государству.

Далее вопрос местного самоуправления стал одним из ключевых задач реформирования П.А. Столыпина. Согласно аграрной реформе, необходимо было создать мощный слой зажиточного крестьянства, которое стало бы поддержкой

[1]Рагулина Ю., Бутова Т. Пространственная интеграция Москвы: понятие, сущность, значение// Проблемы теории и практики управления 2013 № 10. с. 67-74

самодержавия, общины же следовало ликвидировать. Но реформы в целом носили незавершенный характер, полностью разрушить общину не удалось, противоречия между помещиками и крестьянами не исчезали. Тем не менее, реформы дали определенный толчок для ее развития.

Для внутриполитической системы России в начале XX в. было характерно переплетение сословных классовых и национальных противоречий, которое вызывало острую социально-политическую напряженность в стране и послужило причиной революций в 1905—1907 и 1917 гг. В конце XIX- начале XX века полным ходом развивался процесс самоорганизации населения, появились первые общероссийские партии. В начале 1917 года было издано «Временное положение о земских учреждениях». К предмету ведения созданных волостных земских собраний и управ относились вопросы о повинностях и капиталах земства, ведение коммунальных, пожарных мероприятий, обеспечение продовольствием и др.

В 1917 г. образованные по социально-классовому признаку Советы замедлили дезорганизацию управления. Уже к осени 1917 г. Советы начали процесс объединения с выработкой соответствующих принципов функционирования по вертикали: волость – уезд – губерния – область – государство. На данном этапе самостоятельность местных органов практически отсутствовала, Советы подконтрольны и выполняют посреднические функции между органами муниципального управления и органами государственной власти.

Особое внимание было уделено местному самоуправлению в 80-е[1]. Тогда стали признавать необходимость перехода к экономическим методам управления. В 90-е года XX века происходит трансформация системы местного самоуправления. В 1991 году на смену Советам приходит определение «местная администрация». Местный Совет определялся как орган власти, а местная администрация - как орган управления. 90-е года ознаменовались созданием организационно-правовой основы местного самоуправления в России.

В 2003 году выходит Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он унифицировал виды муниципальных образований, определил общеобязательные подходы к определению территории муниципального образования, закрепил обязательную систему органов местного самоуправления.

Таким образом, проанализировав становление института местного самоуправления в России, можно прийти к следующим выводам и определить некоторые особенности:

1) На начальном этапе становления института местного самоуправления выделяется выраженное желание народа к самостоятельности, самоуправлению, что выражалось в общинном устройстве общества. Происходит замена одних органов другими, что позволяет сделать вывод о положительной динамике развития управления. Компетенция местных органов власти была расширена, поэтому центральная власть искала поддержку со стороны народа.

2) В процессе распространения всесилия царских «наместников», бюрократии, администрации, формировалась жесткая централизация и контроль со стороны власти. Шел ускоренный процесс становления власти. Признание прав территорий на самоуправление сглаживало остроту противостояния центра и регионов. Реформы, проводимые в 60-70-х годах XIX века, являлись необходимым составляющим, вызваны они были политической и хозяйственно-административной необходимостью. Земское самоуправление в России с последней четверти XIX в. приобрело характер жизнеспособного государственного института и выражало

[1] Малышков В.И. Сегодня Москва демонстрирует умение работать в новых экономических условиях// Вестник Российского торгово-экономического университета (РГТЭУ),2007. №5. С.27-34

интересы широких групп населения. В начале XX века, начала развиваться иерархичность, что обусловило строгую установку на вертикальную подчиненность отдельных институтов внутригосударственного управления, она позволила сформировать соответствующее представление о структуре взаимоотношений органов местного управления с институтами государственной власти.

3) Принятие Конституции РФ гарантировало существование и закрепило местное управление как одну из основ конституционного строя. Совершенствование системы произошло с появлением федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Создается система правовых гарантий, обеспечивающая стабильность и правовую защищенность муниципальных образований.

4) Местное самоуправление следует рассматривать как демократический институт. Данный институт приближен к народу, который может принимать участие в политической жизни своего , сам формирует отдельные властные органы, занимающиеся решением вопросов местного значения[1].

5) Местное самоуправление - связующее звено населения и политики в целом. Это способствует осознанию своих реальных возможностей, прав. Такое взаимодействие является большим шагом в развитии демократического общества.

Литература

1. «Конституция Российской Федерации» принята всенародным голосованием 12.12.1993
2. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"
3. Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"
4. Мусинова Н.Н. Местное самоуправление в Москве: модели и эволюция/Мусинова Н.Н. // Управленческие науки (Финансовый Университет при Правительстве Российской Федерации).-2013.-№1(6).-С. 4-13
5. Зайков В.П.; Суворова Е.С. Статья «К вопросу об эволюции муниципального управления в России» 201 г. Журнал: Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика
6. Статья Абрамовой Е. А. « Кризис сельских поселений в России: самозанятость населения.» 2011г.

[1] Статья Абрамовой Е. А. « Кризис сельских поселений в России: самозанятость населения» 2011г.

К.В. Васильева
канд. юрид. наук
(ГУУ, г. Москва)

ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕПАРТАМЕНТА ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ МОСКВЫ КАК ОРГАНА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩЕГО ПОДДЕРЖКУ СЕМЬИ, МАТЕРИНСТВА, ОТЦОВСТВА И ДЕТСТВА

Семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства, что является как нормой Конституции РФ, так и нормой-принципом семейного права России. Согласно ст.7 Конституции России, наше государство является социальным, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В России обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 7 и 38 Конституции).

Формы и способы защиты прав супругов, родителей и детей, усыновителей и усыновленных установлены нормами Семейного кодекса РФ. Со стороны органов исполнительной власти обеспечение поддержки семей является обязанностью органов социальной защиты населения.

Право социального обеспечения в России некодифицировано, кроме того, вопросы социальной поддержки наименее защищенных групп граждан в соответствии с Конституцией РФ находятся в совместной компетенции России и субъектов федерации. В связи с этим определение правовых категорий, когда семья является субъектом социальной поддержки, производится на основании комплекса нормативно-правовых актов. Например, к наименее защищенным категориям семей относятся:

многодетные семьи;

малоимущие семьи;

семьи, потерявшие кормильца;

семьи с детьми, где один из родителей или оба родителя являются инвалидами;

семьи с детьми, где воспитывается рожденный или усыновленный (удочеренный) ребенок с ограниченными возможностями здоровья, в том числе инвалид детства (ребенок-инвалид);

неполные семьи, где воспитание детей осуществляется одним родителем самостоятельно;

семьи, где один из родителей ограничен в родительских правах или лишен родительских прав в судебном порядке;

семьи, где один из родителей признан недееспособным или ограниченно дееспособным в судебном порядке;

семьи, где один из родителей или оба родителя страдают пагубными зависимостями (например, алкогольной или наркотической) или психическим заболеванием;

семьи с несовершеннолетним родителем;

семьи беженцев и вынужденных переселенцев;

семьи, проживающие в сложных географических условиях и т.п.

В Москве органом социальной защиты, управомоченным оказать подобным категориям семей социальную поддержку, является Департамент труда и социальной защиты населения Москвы (далее ДСЗН Москвы).

© К.В. Васильева , 2015

По своей структуре ДСЗН Москвы представляет собой орган административной власти субъекта федерации, подчиняющийся федеральному Министерству труда и социальной защиты. Следует особо отметить факт передачи полномочий по социальной поддержке населения из системы здравоохранения (бывшее Министерство здравоохранения и социального развития) в систему правового регулирования труда и занятости. Это соответствует истории и закономерностям формирования права социального обеспечения как отрасли права, обособившейся после Второй мировой войны из трудового права. Основной задачей государственной социальной поддержки населения является обеспечение достойного уровня жизни тем гражданам или группам граждан, которые не имеют возможности в полной мере трудиться. Причина при этом не ограничивается критерием здоровья или возраста, а может быть вызвана, например, вынужденной и быстрой сменой места жительства (беженцы, вынужденные переселенцы) или наличием семейных обязанностей в большом объеме (как в многодетной или неполной семьях).

ДСЗН Москвы, согласно информации, расположенной на сайте органа, занимается следующими видами социальной поддержки семей с детьми:

- адресная социальная помощь семьям с детьми, находящимся в трудной жизненной ситуации (помощь может при этом быть, в частности, в виде обеспечения продуктами, вещами, товарами длительного пользования, организации культурно – досуговых мероприятий, организации пользования «социальным такси» и т.д.);
- социальный патронат;
- социальная реабилитация;
- отдых и оздоровление детей из льготных категорий;
- индивидуальная профилактическая работа с семьями;
- различные виды систематической и разовой материальной помощи.

Актуальную проблему при этом представляет собой понимание содержания понятия индивидуальной профилактической работы с семьями и детьми, попавшими в тяжелую жизненную ситуацию. Сеть «Интернет» буквально пестрит «разъяснениями» журналистов, общественных активистов и даже правоведов о том, что под этим понимается пресловутая «ювенальная юстиция», направленная на отобрание детей из семей и помещение их в учреждения для детей, оставшихся без попечения родителей. С точки зрения закона это абсолютно неверная трактовка. Законодательно закреплено, что государственные органы РФ должны в своей деятельности соблюдать закон и действовать по нормам-принципам отечественного права.

Произвольно вмешиваться в жизнь семьи ООП не имеет права, реализуя основополагающий принцип частного права – невмешательство государства в частные дела.

Основная функция ООП заключена в самом его названии. ООП ведает устройством нуждающихся граждан, в том числе несовершеннолетних, под опеку или попечительство, а также усыновлением (удочерением) детей (ст. 8 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»). При этом указанной статьей закона субъекту федерации дано право предусматривать в своем законодательстве иные полномочия ООП. Однако при этом деятельность ООП не может противоречить федеральному законодательству.

Распространено заблуждение, что если лицу стало известно о нарушении прав детей в семье, следует подать жалобу в ООП. Еще раз подчеркнем: ООП отвечает за защиту законных прав и интересов не всех детей, а только находящихся под опекой или попечительством. Даже в части работы с семьями, воспитывающими усыновленных (удочеренных) детей, контрольные полномочия ООП ограничены сроком, установленным федеральными нормативно-правовыми актами. По

прошествии этого срока вмешательство ООП в жизнь семьи возможно только в исключительных случаях, каким может являться попадание семьи в сложную жизненную ситуацию или постановка вопроса об отмене усыновления (удочерения).

Вопросами нарушения прав детей, воспитывающихся в семьях, ООП занимается совместно с другими государственными органами, которые управомочены обеспечивать реализацию и защиту таких прав. В частности, это органы системы Министерства внутренних дел, Министерства образования, Министерства здравоохранения и т.п., а также суды общей юрисдикции, если в соответствии с процессуальным законодательством представитель ООП должен участвовать в судебном процессе.

В рамках районного УСЗН могут быть сформированы иные органы, которые осуществляют работу с семьями, имеющими детей. Как правило, это районный территориальный центр социального обслуживания (ТЦСО). В рамках ТЦСО обычно существуют отделы социальной реабилитации, куда входят психологи, педагоги, медицинские работники, юристы.

Повышение правовой грамотности самих граждан, имеющих детей, является важной составляющей работы ДСЗН. Многие злоупотребления правом со стороны ДСЗН, которые на самом деле имели место, связаны именно со слабыми знаниями граждан о своих правах и обязанностях.

Отметим отдельно недостатки информационного наполнения официального сайта ДСЗН Москвы (http://dszn.ru). Yесмотря на то, что социальное обеспечение находится в совместной компетенции РФ и ее субъектов, в качестве нормативно-правовой базы деятельности Департамента на его сайте указываются только нормативные правовые акты Москвы. Отсутствуют ссылки на Конституцию РФ, Семейный кодекс, Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» и иные федеральные акты, являющиеся первичными в порядке применения по сравнению с актами субъекта федерации.

М.Л. Васюнина
канд. экон. наук, доц.
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ПРИОРИТЕТЫ ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Современные приоритеты бюджетной политики Российской Федерации в области расходов диктуются условиями жестких бюджетных ограничений, диверсификации российской экономики, высоких инфляционных издержек субъектов хозяйствования и граждан, низкого качества государственных и муниципальных услуг. Это обуславливает поиск методов и инструментов сдерживания роста бюджетных расходов, а также обеспечение эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в управлении расходами бюджетов и использовании бюджетных средств государственными и муниципальными учреждениями.

Было бы некорректным рассматривать тенденцию ограничения бюджетных расходов вне общемирового тренда, характеризующегося устойчивым ростом доли государственных расходов к объему ВВП и свидетельствующего об усилении роли государства в социально-экономической организации общества.

© М.Л. Васюнина , 2015

Таблица 1. Государственные расходы в странах-членах ОЭСР к ВВП, проценты

Страны - члены ОЭСР	2010	2011	2012
Австрия	52,8	50,6	51,7
Бельгия	52,6	53,3	55,0
Великобритания	49,9	48,2	47,9
Германия	47,9	45,3	44,7
Испания	46,3	44,1	47,8
Италия	50,4	49,9	50,6
Нидерланды	51,3	49,8	50,4
США	42,6	-	40,0
Франция	56,6	56,0	56,6
Швеция	53,9	52,5	52,0
Швейцария	35,2	33,8	34,1

Источник: OECD FACTBOOK 2012 © OECD 2012.- p.82, OECD FACTBOOK 2014 © OECD 2014188.- p.204.

Таким образом, несмотря на политику сдерживания, доля государственных расходов большинства стран-членов ОЭСР превышает 50% ВВП. Средний уровень государственных расходов стран-членов ЕС составлял в 2012 году 50,6% к ВВП. Россия занимает одно из низовых мест, не превышая с 2010 года 40% к ВВП (в т.ч. в 2010 -38%, 2011 – 36%, 2012-2013 гг. -37%, 2014 г. -38%).

Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации до последнего времени имели устойчивую положительную динамику, опережающую темпы роста ВВП. Прирост расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2009-2014 гг. составил 72%, что обеспечивало дополнительный инвестиционный и потребительский спрос, соответствуя модели развития российской экономики с опережающим ростом внутреннего спроса на основе доминирующей динамики нефтегазовых доходов.

В условиях замедления роста экономики в сочетании с падением доходов от экспорта сырья и иными ресурсными ограничениями сдерживание положительной динамики бюджетных расходов и повышение их эффективности является фактором снижения инфляции и активизации экономического развития. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 04.12.2014 определено: ежегодное сокращение неэффективных затрат должно составлять не менее 5% от общего объема бюджетных расходов в реальном выражении.

Нацеленность на сокращение бюджетных расходов и повышение их эффективности реализуется в рамках решения ряда задач.

Первая задача – реформирование бюджетного сектора посредством оптимизации сети государственных и муниципальных учреждений и перехода на новые формы финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг. Ориентирами в решении задачи были признаны: структурные сдвиги в составе государственных и муниципальных учреждений в пользу бюджетного и автономного типов, реализующих новый механизм финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг; оптимизация числа государственных и муниципальных учреждений на основе результатов мониторинга их эффективности; освобождение избыточных трудовых ресурсов в бюджетном секторе как фактор увеличения продуктивной занятости в сфере государственных и муниципальных услуг.

Необходимость реформирования бюджетной сети и совершенствования финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг сохраняет свою актуальность в условиях 2015-2017 гг. Ее реализация предусматривает комплекс мер по следующим направлениям: дальнейшей оптимизации структуры

государственных и муниципальных учреждений; упорядочения состава и видов государственных и муниципальных услуг и работ; перехода к нормированию затрат на выполнение государственных и муниципальных работ; введения единых нормативов возмещения затрат на оказание государственных и муниципальных услуг в соответствии с государственным и муниципальным заданием.

Стимулирование эффективной экономической деятельности государственных и муниципальных учреждений за счет мотивации роста производительности труда и развития конкурентной среды в секторе государственных и муниципальных услуг требует учета следующих ограничений и ориентиров.

Во-первых, производительность труда в бюджетном секторе трудно идентифицируется. В Российской Федерации статистика производительности труда в бюджетной сфере не ведется. Нередко оценка производительности труда в социальных отраслях (здравоохранение, образование, социальное обслуживание и т.п.) подменяется параметрами интенсивности труда, а выбор направлений повышения производительности сводится к усилению норм нагрузки работников государственных и муниципальных учреждений (наполняемость учебных классов, численности студентов на одного преподавателя, время обслуживания одного пациента и др.). Вместе с тем интенсивность труда в бюджетной сфере не отражает его результатов (что предполагается оценкой производительности), а рост интенсивности создает риск снижения качества труда.

Во-вторых, развитие конкурентной среды в сфере государственных и муниципальных услуг обуславливает необходимость внедрения традиционных инструментов рыночного типа, включая контрактные отношения; конкурсный отбор, в т.ч. со стороны частных некоммерческих организаций; многообразие потребительских предпочтений и свобода выбора потребителей услуг, в т.ч. посредством отказа от территориального закрепления потребителя к производителю; механизм достаточного информирования потребителей об альтернативах на рынке услуг. Вместе с тем практика зарубежных государств свидетельствует о перспективах иных направлений формирования среды конкурентного взаимодействия в секторе государственных и муниципальных услуг: отказ от планирования деятельности учреждений в соответствии с нормативами численности населения; расширение сферы государственной финансовой поддержки потребителей социальных услуг (в т.ч. в форме ваучерного финансирования); развитие рыночной инфраструктуры общественного сектора экономики.

Второй задачей повышения эффективности бюджетных расходов как перспективного направления бюджетной политики является совершенствование государственных программ. Государственные программы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации заняли положение основного инструмента управления государственными расходами, создав условия перехода к формированию федерального бюджета (с 2014 г.) и бюджетов субъектов Российской Федерации в программном формате (с 2016 г.). В 2014 г. утверждено (актуализировано) 40 государственных программ Российской Федерации, которые в полном объеме реализуются с 2015 г. Программный уровень расходов федерального бюджета в 2015 г. составил 54%.

Практика применения государственных программ Российской Федерации характеризуется рядом противоречий, свидетельствующих о пробелах методологического сопровождения, слабой интеграции государственных программ в систему отраслевого управления. Во-первых, это двойственность положения федеральных целевых программ, сохраняющих позиции самостоятельного инструмента программно-целевого управления расходами федерального бюджета, входящего в состав государственных программ Российской Федерации.

Действующий механизм разработки и реализации ФЦП предусматривает их утверждение, равно как и государственных программ Российской Федерации, Правительством Российской Федерации. Задачи и целевые индикаторы ФЦП нередко не корреспондируют с задачами и индикаторами соответствующих государственных программ; отчеты о ходе реализации и итогах выполнения ФЦП формируются вне отчетных данных о результатах реализации соответствующих государственных программ Российской Федерации, в итоге образуя двойную отчетность, в том числе в составе отчетности по государственным программам Российской Федерации.

Во-вторых, это отсутствие координации между государственными программами Российской Федерации и плановой деятельностью федеральных органов исполнительной власти, являющихся ответственными исполнителями и участниками государственных программ. Функционирование федеральных органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с комплексом актов внутриведомственного планирования (планов деятельности, планов мероприятий по реализации концепций и программ, планов по реализации «дорожных карт», планов нормативно-правового регулирования, планов общественного обсуждения и экспертного сопровождения и др.). Проблема взаимного согласования документов внутриведомственного планирования по мероприятиям, срокам, целевых показателям дополняется сложностью их координации с государственными программами, в отношении которых федеральный орган исполнительной власти выполняет полномочия ответственного исполнителя или участника. Существенный объем мер, реализуемых федеральными органами исполнительной власти, проводится вне государственных программ, во исполнение правовых актов и поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Заключение федеральными органами исполнительной власти соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по актуальным направлениям деятельности (например, по оптимизации сети государственных и муниципальных учреждений, поэтапному повышению оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях) осуществляется преимущественно исходя из целевых показателей соответствующих федеральных «дорожных карт», которые нередко не находят отражение в государственных программах.

Одновременно практика применения Государственных программ Российской Федерации характеризуется рядом несовершенств технологического порядка, отражающих пробелы в организации бюджетного планировании и администрирования государственных программ. В их составе - несоответствие целей и задач государственных программ документам стратегического планирования, определяющим приоритеты и направления государственной политики в соответствующей сфере; структура государственных программ не предусматривает оценку согласованности подпрограмм и основных мероприятий сопряженных государственных программ; оценка достижения целевых индикаторов государственных программ осуществляется непосредственно ответственными исполнителями в рамках подготовки годовых отчетов посредством сравнения самостоятельно запланированных и фактических показателей.

Непрерывная доработка государственных программ является фактором реализации ответственной бюджетной политики, позволяющим обеспечить полновесный переход к программному бюджету. Основными направлениями совершенствования Государственных программ Российской Федерации в 2015-2017 гг. выступают: повышение качества их содержания и структуры; отражение всех инструментов государственной финансового политики (включая таможенного и налогового регулирования); отказ от особого порядка формирования и реализации

федеральных целевых программ; включение государственных программ в бюджетный процесс.

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

В.Б. Плавинский
аспирант
(ГУУ, г. Москва)

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ ПРИДНЕСТРОВЬЯ

Современные политические процессы происходящие в Молдово – Приднестровском регионе, как и всякие политические процессы, имеют свои исторические корни, без понимания которых нельзя сколько-нибудь полно представить их эволюцию, современное состояние и возможные перспективы развития. Это относится прежде всего к этнокультурной специфике, которая естественным образом оказывает влияние на политические процессы.

Видимо в этой связи английский исследователь Д. Делетант называл молдаван “самой искусственной национальностью СССР”[1]. Этническая специфика региона состоит в том, что на небольшой территории Молдовы пересекаются романская, славянская и тюркская этносы и культуры: украинцы, болгары, русские и "малые" народы – гагаузы и цыгане. Причем, эти отношения обусловлены длительным существованием на территории полиэтнической общности, создававшейся так или иначе на основе русского языка и культуры. Все образование и делопроизводство в крае последние 200 лет, за исключением 22 лет румынского периода, осуществлялось на русском языке. Однако и русский язык, как известно, стал отправной точкой для развития напряженности в обществе. Нерусские меньшинства, получившие в условиях независимой Молдовы возможности для использования родного языка в образовании, культуре, как правило, выбирали в пользу русского языка, а не родного, государственного. Эта позиция вызывает естественное недовольство титульного населения [2].

Как мы отметили, многие современные явления , включая названные, имеют историческую подоплеку. Еще в марте 1918 года в условиях революционного хаоса властью в Бессарабии (сегодняшняя территория Молдовы), принимается решение о вхождении её в Румынию. Начинается период “румынизации” – политики румынских властей, направленной на интеграцию бессарабских молдаван в единую румынскую нацию.

В 1940 году в результате раздела “сфер влияния” между СССР и Германией и затем по итогам Второй мировой войны Бессарабия вошла в состав СССР, образовав Молдавскую ССР. Национальное развитие приобретает в этой советской республике своеобразные формы. Советская национальная политика представала в модифицированном виде – молдаване должны были стать нацией, как можно более отличной от румынской и как можно менее ощущающей свою близость к румынам.

Советская власть отменила использование принятой в Румынии латинской графики, молдавская письменность была переведена на кириллицу, что должно было сблизить молдаван с русскими. Утверждалось, что молдавский языкотличается

© М.А. Верниченко, В.Б. Плавинский, 2015

от румынского, и были попытки конструировать этот язык на основе фиксирования всех особенностей крестьянского бессарабско-молдавского разговорного языка и усиленного заимствования русской лексики [3].

Период пребывания Бессарабии в Румынии объявлялся периодом “оккупации”, “колонизации” и “национального гнёта”, культивировались образы румынского жандарма, румынских помещиков и румынских фашистов.

В этой связи и надо отметить, что молдаване-бессарабцы жили в отрыве от румын в составе России в 1812–1918 и в составе СССР в 1940-41 и 1944–91 годах. Это очень большой период времени, за который не могло не сложиться некоторого чувства *своей общности* и отличия от румын, живших в другой стране и в других условиях.

Однако в годы “перестройки” (а затем в независимой Молдове) румынская направленность молдавского национализма стала выходит на поверхность, и как часто происходит, носителем этого процесса выступила интеллигенция.

Антикоммунистическое и антисоюзное движение в годы перестройки принимает во всех республиках бывшего СССР форму “национального возрождения” и самоутверждения.

Появляются законы, переводящие молдавский с кириллицы на латиницу, объявляющие молдавский язык государственным и требующие знания этого языка для занятия должностей на государственной службе. Этот период характеризовался союзом молдавской интеллигенции и своей политической элиты, которая за короткое время приобрела ярко выраженные националистические черты.

Национальное движение естественным образом становится движением в сторону Румынии. Принимается общерумынская национально-государственная символика. Один из лидеров этого движения Ю. Рошка говорил: “ Распад Советской империи неизбежен и, когда она исчезнет, мы объединимся с Румынией” [4].

Такой характер движения и его направленность на объединение с Румынией породили резкую реакцию русского и “русскоязычного” населения, привели к созданию Приднестровского государства на землях Левобережья Днестра.

В 1992 году между молдаванами и “приднестровцами” вспыхивают военные действия, конец которым положила российская армия, чьё присутствие в Приднестровье закрепило существование Приднепровского государства.

Возвращение Приднестровья в состав Молдавии с каждым годом становилось всё менее реальным, точно так же, как и возвращение Молдовы в состав Румынии, и в основном по тем же причинам. Как молдавская верхушка не хотела объединения с Румынией и превращения в элиту одной из румынских провинций, так и приднестровская элита не желала представлять провинциальную территорию в составе Молдовы.

Успешное проведение миротворческой операции, становление и независимое развитие в течение 25 лет РМ и ПМР, многие противоречия естественным образом сняли. Сняли в том отношении, что Молдова и Приднестровье существуют уже длительное время как два соседних независимых государства, в каждой из которых протекает своя политическая, экономическая, культурная и другие формы общественной жизни.

Население обоих государств, как показывают социологические исследования, совершенно нормально относится к такому положению дел, и его в первую очередь сегодня интересует решение социально-экономических вопросов, а не проблема политической интеграции территории бывшей советской Молдавии.

В этом смысле можно сказать, что молдово-приднестровский конфликт сегодня решён. Сложились новые реалии, которые необходимо признать. Если сейчас вести речь «о приднестровской проблеме», «о приднестровском вопросе», «о приднестровском урегулировании», то следует понимать под этим прежде всего

необходимость международно-правовой легитимации ПМР,которая играет чрезвычайно важную роль для обретения полноценного политического статуса. И в данном случае,молдавский фактор, украинский фактор, румынский фактор, роль ОБСЕ, ЕС, США и т.д.выступают как определяющие факторы.То есть этот вопрос несмотря на его очевидность нельзя считать решенным.

В этом смысле большое значение с исторической и морально- правовой точки зрения имел и продолжает играть свою роль факт наличия у приднестровцев собственной государственности в относительно недавнем прошлом. Признание или оспаривание его до сих пор имеет значение во взаимоотношениях двух государств. До 1924 г. Приднестровье не имело никакого отношения к молдавской государственности.Оно не входило в состав Молдавского княжества или Бессарабской губернии. До этого времени территория Приднестровья находилась в составе южнорусских губерний Российской империи, а после октябрьской революции 1917 г. – в составе Украины. В 1924 г. руководство СССР, не признавшее законности аннексии Бессарабии Румынией, приняло политическое решение об образовании на территории Приднестровья и сопредельных районах Украины Молдавской Автономной ССР в составе Украинской ССР. В 1929 г. столицей автономии стал г. Тирасполь.

С 1924 по 1940 год МАССР развивалась в составе Украины.Летом 1940 г. к автономии была присоединена Бессарабия, освобожденная от румынских войск и администрации. Это объединение привело к ликвидации МАССР. Из приднестровских районов МАССР и Бессарабии была создана Молдавская ССР. Этнокультурные и экономические отношения внутри МССР – между аграрной Бессарабией и промышленным Приднестровьем – в силу объективных причин имели противоречивый характер и регулировались Центром. Однако с развалом Союза они приобрели открытые формы, подтверждая факт того, что МССР было искусственным образованием, способным существовать только в определенных исторических условиях.

В этом смысле внесли свою лепту и молдавские юристы, изрядно запутав и без того сложный вопрос. Они признали советско-германский Договор о ненападении от 23 августа 1939 года, подписантом которого, кстати, Молдова и не являлась, отмененным. Тогда получается, что отмена акта, по которому была провозглашена МССР и ликвидирована МАССР на левом берегу Днестра, создала курьёзный случай, поскольку объявление собственной государственности,то есть РМ свключенным туда Приднестровьем являлось в данном случае порождением отмененных как неправомерных правовых документов.

Итак, вследствие подписания Пакта Молотова-Риббентропа, разделившего Румынию и часть других государств на различные сферы влияния, молдавская часть Румынии (Бессарабия) была передана СССР и в 1940 году присоединена к Приднестровью (МАССР).

Именно такой союз Приднестровья и Молдовы, образованный, согласно вышеуказанному Заключению комиссии ВС МССР, в условиях оккупации и в состоянии войны, был признан Молдовой недействительным с самого момента его возникновения [5].

Как оценивали такие юридические решения РМ ученые? Приднестровский историк Н. В. Бабилунга в своем исследовании о расколе Молдавии отмечал: «Пакт Молотова- Риббентропа потерял всякую юридическую силу еще 22 июня 1941 года, когда фашистская Германия вместе с Италией, Румынией и другими сателлитами нарушили его условия. Более того, этот документ не нуждался в «отмене» его той стороной, которая его не подписывала, то есть органом государственной власти МССР, не говоря уже о том, что в 1939 году никакой МССР даже не существовало. Тем не менее, власти, контролируемые «Народным фрон-

том» Молдовы и его ставленниками, сочли необходимым его отменить, чтобы объявить Молдавию оккупированной частью румынского государства"[6].

Французский исследователь Л. Мишель писал по этому поводу: «В своей декларации о независимости Молдова назвала образование МССР нарушением «конституционных прерогатив» ее народа. Но она отказалась признать, что этот закон военного времени, от которого она только что провозгласила независимость, это тот же самый закон, который объединил Молдову и Приднестровье в неестественный союз, навязанный послевоенным перекраиванием границ Европы"[7].

Американский юрист Дж. Джатрас, имевший многолетний опыт работы в качестве старшего аналитика по внешней политике в комитете республиканской политики Сената США, также обращал внимание на исторический прецедент Приднестровья, которое стало в рамках еще не завершившего распада СССР независимым образованием от румынизирующейся Молдовы, образовавшейся лишь год спустя[8].

Действительно, отмена акта, по которому была провозглашена МССР и ликвидирована МАССР на левобережье Днестра, создала редкий прецедент, поскольку объявление собственной государственности порождением иноземного оккупационного режима не часто встречается в мировой практике. Такая ситуация должна была повлечь юридическую самоликвидацию страны, сопровождающуюся самороспуском всех государственных органов, поскольку эти органы, по логике документально принятых Молдовой выводов, были созданы оккупационным режимом на территории другого независимого государства. Более того, логичным было бы проведение на территории такой страны под эгидой международных организаций плебисцита о дальнейшем государственном устройстве с последующим формированием органов власти. Это было тем более необходимо, что признанный незаконным акт 2 августа 1940 года (Закон СССР «Об образовании союзной Молдавской ССР») ликвидировал автономию на левом берегу Днестра в составе Украины. Поэтому провозглашение правобережья частью Румынии обязательно должно было сопровождаться референдумом на той территории бывшей МАССР, которая никогда не находилась в составе Румынии.

В то время как в Приднестровье 14 марта 1991 года референдум о сохранении СССР был проведен. Тогда за сохранение СССР высказались от 94% до 98% приднестровских избирателей. Позже, 1 декабря 1991 года, в Приднестровье состоялся референдум о независимости[9].

Следует напомнить, что в 2006 году мировой общественностью широко обсуждались доклады международных экспертов о международно-правовых аспектах суверенитета Приднестровской Молдавской Республики. Международным советом по демократическим институтам и государственному суверенитету (ICDISS) был подготовлен и опубликован Доклад «Государственный суверенитетПриднестровской Молдавской Республики (Приднестровья) в соответствии с международным правом» [10] (далее — Доклад ICDISS), который был представлен в апреле 2006 года Совместного Форума — междисциплинарной контактной группы участников из США и Западной Европы в Вашингтоне на международной конференции под эгидой Евро-Атлантического Союза.

Спустя три месяца на 61-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН делегацией Республики Молдова был распространен Доклад Нью-Йоркской городской ассоциации адвокатов (NYCAL) «Размораживание «замороженного» конфликта: правовые аспекты сепаратистского кризиса в Молдове» (далее - Доклад NYCAL) [11]. В двух указанных документах, несмотря на их прямо противоположные выводы, аргументы относительно легитимности существования Приднестровья в качестве государства выстраивались вокруг Пакта Молотова-Риббентропа. Так, в Докладе ICDISS

международные эксперты отмечали, что документы, принятые молдавскими властями в период с 1989 по 1991 год, осуждающие Пакт Молотова-Риббентропа, могут рассматриваться как негласно санкционирующие провозглашение независимости Приднестровья, образованного в тот же период в результате проведения ряда референдумов.

Таким образом, независимость Приднестровья была провозглашена после принятия Молдовой документов, признающих незаконными действия, приведшие к объединению Молдовы и Приднестровья в рамках МССР[12].

Эксперты ICDISS также, цитируя Декларацию о независимости Республики Молдова, согласно которой «насильственное объединение Молдовы и Приднестровья было лишено какой-либо реальной правовой базы», рассматривали такое заявление в рамках международного законодательства в качестве ссылки Молдовы на status quo antebellum (положение, существовавшее до войны) как на основу своей независимости. При этом эксперты отмечали, что следствием этого принципа является невозможность истца претендовать на территорию, не принадлежавшую ему до оккупации и аннексии[13].

По мнению же авторов Доклада NYCAL, факт осуждения Молдовой Пакта Молотова-Риббентропа дает достаточные основания для провозглашенной в свое время независимости Республики Молдова, в то же время без возвращения политической системы к status quo antebellum. Авторы указанного доклада считают, что денонсация лишь означает, что договор более не действует, особенно в контексте делимитации границ [14].

Данный вывод порождает целый ряд вопросов, поскольку ни в Молдове, ни в Приднестровье речь не шла о восстановлении прежнего государства — Молдавской Советской Социалистической Республики или Молдавской Автономной Советской Социалистической Республики, входившей в состав Украины.

И Молдова в своей Декларации о независимости от 27 августа 1991 года фактически заявляет о своем выходе из незаконно образованной Молдавской ССР и призывает определить ее границы так, как они существовали до 1940 г., ссылаясь на «свою историческую и этническую территорию», исторически заканчивавшуюся правым берегом Днестра; и Приднестровье, провозгласившее создание республики 2 сентября 1990 г., также выделялось из бывшей МССР, обозначив свои границы в рамках той своей территории, которая была объединена с территорией Бессарабии решением Верховного Совета СССР 2 августа 1940 г. после ее освобождения из-под владения Румынии.

Очевидную двусмысленность применения принципов международного права к постсоветским непризнанным государствам отмечали российские эксперты в исследовании «Россия в «замороженных конфликтах» на территории экс-СССР: вчера и сегодня», в котором отмечалось: «Конфликт притязаний, приведший к образованию непризнанных государств, произошел в ситуации своего рода правового вакуума"[15].

В коллективном труде о независимости Приднестровья, проведенном международной группой исследователей под руководством профессора П. Брюно, авторы приходят к выводу о том, что «самоопределение приднестровского народа в 1990 году не является сецессией от республики Молдова, поскольку Республика Молдова тогда еще не имела своего собственного суверенитета и международной правосубъектности и была частью единого суверенного государства Советский Союз». Таким образом, пишут исследователи, и ПМР, и РМ практически одновременно осуществляли на основе принципа народного самоопределения процесс своей сецессии от государства СССР, а вовсе не один от другого[16].

Какова особенность Приднестровского суверенитета? По мнению А.Тарасова на фоне Нагорного Карабаха и Косово ситуация вокруг ПМР выглядит принципиально иной, поскольку здесь реализация права на самоопределение не было связано с этническими чистками, а в рамках самой ПМР мирно уживаются три крупные этнические общины: русские, украинцы, молдаване. По существу, реализация права на самоопределение в случае ПМР имела место без нарушения принципа уважения к правам человека, что усиливает демократическую легитимность ПМР в качестве отдельного государства[17].

К факторам повлиявшим на формирование приднестровского суверенитета следует отнести:

1. Несмотря на то, что Приднестровье составляет около 12,2% территории Молдовы, исторически оно считало себя равноправным субъектом с другой частью республики.

2. Возникновение отторжения в большой степени было обусловлено тем, что у власти в Кишиневе и Приднестровье оказались диаметрально противоположные по своим идеологическим взглядам радикальные политические силы. С одной стороны, это были ультраправые, с другой – сторонники независимости и интеграции с Россией.

3. Направленность действий политических сил, которые принимали участие в конфликте, не была связана с утверждением суверенитета Молдовы, а наоборот была подчинена интеграции в иностранные государственные образования и ориентации на внешние факторы, как со стороны Кишинева, так и со стороны Приднестровья.

4. Противоположные внешние геополитические ориентации Приднестровья и Кишинева вселяли их руководству уверенность в военной помощи со стороны этих внешних сил.

5. Быстрая консолидация населения Приднестровья вокруг местной элиты была связана с возможной потерей привычной для него культурной и информационной среды.

Играет особую роль в этом смысле и цивилизационный фактор. Приднестровье и Молдова, по утверждению многих – зона межцивилизационного разлома. Приднестровье принадлежит к русскому миру, определенному многовековому укладу надэтнической идентичности. Между Приднестровьем и Молдовой существует различие в ценностных системах и в ориентациях [18].

Литература

1. Deletant.D.Language Policy and Linguistic Trends in the Republic of Moldova.1924-1992. // Studies in Moldovan. Ed. byD.LDyer.NewYork, 1996, P.54
2. Скворцова А.Ю. Этническая идентичность и проблемы межэтнической интеграции в Молдове //Этническая мобилизация и межэтническая интеграция. М.: ИИМО, 1999 с.158–168.
3. См. И. Ротарь. Объединятся ли Румыния и Молдова? Независимая газета. 17.02. 1994. С. 1–3
4. Республика Молдова в 1989-91 годах: взгляд со стороны. Дайджест зарубежной прессы. – Кишинев, 1992. – С. 103.
5. О Декларации о независимости Республики Молдова: Закон Республики Молдова от 27.08.91 № 691-XII [Электронный ресурс]: официальный сайт Департамента межэтнических отношений РМ. — Режим доступа: www.dri.gov.md (дата обращения 28.04.2015)

6. Бабилунга Н. В. Раскол Молдавии и конституционные акты Приднестровской Молдавской Республики / Н. В. Бабилунга // Ежегодный исторический альманах Приднестровья. — Тирасполь. — 1999. — № 3. С. 12
7. Цит. по: Приднесторовская Молдавская республика – в центре Европы. М . 2014 С.177
8. См. там же, С. 177
9. История Приднестровской Молдавской Республики. В 3 т. Т.2, ч.II. — Тирасполь: РИО ПГУ, 2001, . С. 21
10. Государственный суверенитет Приднестровской Молдавской Республики (Приднестровья) в соответствии с международным правом: доклад ICDISS // Бюллетень Евро-Атлантического Совместного Форума. Вашингтон 2006. — № 219
11. Размораживание «замороженного» конфликта: правовые аспекты сепаратистского кризиса в Молдове: доклад Нью-йоркской городской ассоциации адвокатов (NYCAL): Приложение к письму Постоянного представителя Республики Молдова при ООН на имя Генерального секретаря от 20.09. 2006 A/61/364 // официальный сайт ООН — Режим доступа: daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/529/58/PDF/N0652958.pdf?OpenElement (дата обращения 28.04.2011)
12. Государственный суверенитет Приднестровской Молдавской Республики (Приднестровья) в соответствии с международным правом: доклад ICDISS. С. 12.
13. Государственный суверенитет Приднестровской Молдавской Республики (Приднестровья) в соответствии с международным правом: доклад ICDISS. С. 15
14. Размораживание «замороженного» конфликта: правовые аспекты сепаратистского кризиса в Молдове: доклад Нью-йоркской городской ассоциации адвокатов (NYCAL). С. 4.
15. [Электронный ресурс]: сайт «Агентство Политических Новостей». — Режим доступа: www.apn.ru/publications/article10560.htm (дата обращения 29.04.2014).
16. Брюно П. Международное право и независимость Приднестровья /П.Брюно, Ф. Вельмонт, О. Верник. Бендеры. — 2007. С. 67.
17. Тарасов А. "Право народов на самоопределение как фундаментальный демократический принцип". [Электронный ресурс].Режим доступа: http://www.left.ru/2002/22/tarasov72.html.(Дата обращения: 02.12.2014)
18. .Шевчук Е. Приднестровская Молдавская республика. М., 2014, С.34

И. А. Володичев
магистр
(ГУУ, г. Москва)

О ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ РЕКОНСТРУКЦИИ ОБЪЕКТОВ ПРЕДПРИЯТИЙ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА

Поддержание работы элементов предприятий водохозяйственного комплекса требует значительного финансового обеспечения, составляющего до 26 % от величины тарифа на соответствующие услуги, без учета заработной платы сотрудников. Затраты на поддержание системы в работоспособном состоянии далеко не единственная статья расходов. Для обеспечения эффективности их работы со временем, возникает необходимость расширения существующих мощностей. Это может быть связанно как с ростом числа потребителей, так и с

©. И.А. Володичев, 2015

заменой оборудования вызванной изменением условий оказания услуг или с внедрением новых технологий, применение которых диктуется научно-техническим прогрессом, а также необходимостью повышения эффективности работы предприятия. Опыт последних лет показывает, что подобные работы несомненно влекут за собой финансовые затраты, слишком большие, чтобы предприятия водохозяйственного комплекса, часто являющиеся муниципальными, могли покрывать их за счет собственного или муниципального бюджета. Как пример рассмотрим, проект реконструкции и расширения очистных сооружений канализации города Обнинска Калужской области. Данный проект увеличивает их производительность в два раза и повышающий степень очистки стоков, в конечном итоге он обошелся более чем в 895 миллионов рублей. Вряд ли, даже у самого успешного муниципального предприятия, есть возможность осуществлять подобные проекты без дополнительной помощи. В приведенном примере компенсация стоимости осуществляемого проекта была разделена на четыре основные источника финансирования:

1) бюджетные средства г. Обнинск -416 млн. руб.;

2) средства из бюджета МП "Водоканал" -29 млн. руб.;

3) средства, предусмотренные инвестиционной надбавкой к тарифу для абонентов - 128 млн. руб.;

4) средства, предусмотренные тарифом подключения к сети канализации и очистки стоков - 322 млн. руб.

Схема осуществления инвестиционной программы основана на первоначальном привлечении заемных средств с возвратом их в дальнейшем за счет денежных средств, получаемых от использования надбавок к тарифу. С целью финансирования инвестиционного проекта МП «Водоканал» в ПАО «Сбербанк России» была открыта кредитная линия на срок до 24.02.2019 г. с лимитом в сумме 326 миллионов рублей. Таким образом основная финансовая нагрузка, более половины стоимости проекта, легла на само муниципальное предприятие «Водоканал» города Обнинск, включая долгосрочный кредит на 7 лет, и она коренным образом повлияла на бюджет предприятия до 2019 года. Таким образом внеся существенные ограничения на финансирование внутренних потребностей, начиная с приобретения оборудования и технических средств и заканчивая фондом заработной платы сотрудников, возникает определенное негативное влияние на деятельность всего предприятия.

Проект реконструкции и расширения очистных сооружений канализации города Обнинска осуществлялся при участии муниципального казенного учреждения «Городское строительство». Функционирование подобных организаций предусмотрено Гражданским Кодексом РФ, Градостроительным Кодексом РФ и Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». МКУ «Городское строительство» исполняет обязанности органов местного самоуправления в сфере возведения и реконструкции объектов коммунального назначения, а также их капитального ремонта. В рассматриваемом проекте МКУ «Городское строительство» выступает заказчиком и контролирует ход его реализации. Таким образом МП «Водоканал» города Обнинск фактически финансируя большую часть проекта, после его согласования, выполняет лишь консультативную функцию в ходе осуществления работ, его реальные полномочия начинаются лишь на стадии пуско-наладочных работ при индивидуальных испытаниях и подписании актов приемки в эксплуатацию, когда построены все необходимые сооружения, смонтировано оборудование и налажены технологические процессы. Если допустить, что МКУ «Городское строительство» не достаточно качественно осуществляет свои функции по контролю исполнения работ или не исправляет замечания и недостатки, обнаруженные

представителями МП «Водоканала», то при пуске оборудования возникнет ряд комплексных проблем, которые затруднят дальнейшую эксплуатацию или сделают её принципиально невозможной. Это объясняется сложностью проекта в целом. Так, например, при строительстве производственных корпусов в которых располагается насосное агрегаты и установки ультрафиолетовой обработки сточных вод, возникла проблема некачественной гидроизоляции части сооружения находящейся на отрицательной отметке (т.е. под землей), если не устранять это замечание, то возникает угроза подтопления грунтовыми водами оборудования, что особенно опасно для электрических компонентов. Такая ситуация приведет к срыву работы канализационных очистных сооружений, ведущему к санитарным и экологическим рискам для населения города и достаточно дорогостоящему ремонту. Также для решения проблемы некачественной гидроизоляции будет необходим комплекс мер по обработке внутренней поверхности стен в машинном зале для предотвращения просачивания воды, так как наружная гидроизоляция будет уже невозможна при производстве пуско-наладочных работ. Таким образом одна не устраненная на стадии возведения фундамента проблема, требующая на тот момент незначительных затрат на ее решение, влечет за собой угрозу для всего технологического процесса и требует значительно больших затрат на разработку проекта внутренней гидроизоляции, его экспертизу, поиск подрядчика и время на осуществление.

Выбранный способ осуществления рассматриваемого проекта имеет ряд существенных недостатков, вызванных тем, что заказчиком и организацией, контролирующей ход выполнения работ, выступает МКУ «Городское строительство» заинтересованное в соблюдении законодательных норм, своевременном освоении денежных средств и сдаче объекта, а не в его последующем функционировании. Соответственно МКУ «Городское строительство» в большей мере уделяет внимание документальному оформлению результатов, а не качеству выполняемых работ и проблемы, которые неминуемо возникнут в процессе эксплуатации целиком лягут на МП «Водоканал» города Обнинска.

Сейчас альтернативой для подобной ситуации считается использование государственно-частного партнерства (далее ГЧП), как объединения видов взаимодействия государственных и коммерческих структур для решения общественно важных задач на условиях выгодных для всех участников процесса. ГЧП применяется в случаях, когда возможности частного сектора применяются для оказания услуг, которые обычно предоставляются государственными структурами. Базирующиеся на частной собственности на объект ГЧП, в соответствии с основными нормами законодательства Российской Федерации можно выделить ряд основополагающих видов, например, модели B.O.T. (Создать – Оперировать - Передать), B.O.O.T. (Создать –Владеть - Оперировать - Передать), D.B.F.O. (Спроектировать – Создать - Владеть- Оперировать - Передать) и т. п.

Для муниципальных предприятий водохозяйственного комплекса наиболее оптимальным будет применение модели B.O.O.T. Наглядным примером реализации проекта ГЧП предприятием водохозяйственного комплекса по такой модели является строительство завода по механическому обезвоживанию осадка, расположенного в Ленинском районе для очистных сооружений канализации МГУП "Мосводоканал" и станции аэрации в Южном Бутово. Данная финансовая модель выгодно себя зарекомендовала перед Мосводоканалом. Её основой выступает следующий принцип: запускается конкурс на строительство, затем, организация выигравшая его, создает и эксплуатирует новый объект. По окончанию оговоренного срока, в течение которого указанной организации из муниципального бюджета будут покрыты расходы на создание и эксплуатацию, объект передадут в собственность города. Строительство с участием инвесторов объектов, которые по окончанию

должны представлять собой сбалансированные и законченные технологические предприятия или их подразделения, дает возможность муниципальным властям контролировать имущественный комплекс соответствующих предприятий и предоставлять абонентам необходимое качество услуг. Также появляется возможность реализовывать крупные и наиболее затратные проекты, не возлагая их на муниципальный бюджет.

При рассмотрении зарубежного опыта для эффективного применения ГЧП необходимо законодательное закрепление многих правовых норм. В нашей стране развитие ГЧП сдерживают не только пробелы в законодательстве. Так же важной проблемой является нехватка эффективных механизмов финансирования. Обстановка в России не способствует планированию долгосрочных проектов, не подкрепленных политической составляющей. Причины этого, за исключением административных – не столько нежелание банков выдавать долгосрочные кредиты, сколько общие настроения держателей капитала, опасающихся финансировать сложные проекты, на осуществление которых требуется больше времени.

Для создания правовых условий привлечения инвестиций с применением государственно-частного партнерства в экономику Российской Федерации, а также повышения качества и обеспечения доступности оказываемых населению услуг был разработан проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», который в том числе предусматривал решение вопросов реконструкции, эксплуатации и технического обслуживания объектов муниципальных предприятий водохозяйственного комплекса. Данный законопроект охватывает большую часть проблем, возникающих перед МП «Водоканал» города Обнинска при поиске источника финансирования проекта реконструкции и расширения очистных сооружений канализации. 17 июля 2015 года, после подписания Президентом, был опубликован Федеральный закон N224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в соответствии с данным Федеральным законом государственно-частное партнерство может осуществляться в форме концессионного соглашения, а также в иных формах, не запрещенных законодательством Российской Федерации, в силу законопроект вступит с 1 января 2016 года. Таким образом на федеральном уровне впервые будет предусмотрено урегулирование проблематики развития государственно-частного партнерства. В настоящее время в России насчитывается более 90 нормативно-правовых актов разного уровня, затрагивающих инвестиционную деятельность, в том числе, в Калужской области уже 3 года действует областной закон от 28 марта 2012 г. N 264-ОЗ "О разграничении полномочий между органами государственной власти Калужской области в сфере организации государственно-частного партнерства" и ряд подзаконных актов о концессионных соглашениях. В связи с вступлением в силу в 2016 году вышеупомянутого Федерального закона необходимо будет проделать значительный объем работы для приведения в соответствие с ним местного законодательства, в установленный срок до 1 июля 2016 года. Также, чтобы соблюсти все процедурные условия требуется разработать и принять дополнительные подзаконные нормативные акты.

В Калужской области, работа над внедрением проектов ГЧП велась и до принятия упомянутого Федерального закона. Так в 2011 году для использования механизмов ГЧП в целях развития Калужской области на базе государственного автономного учреждения «Агентство регионального развития Калужской области» был открыт Центр государственно-частного партнерства. Согласно рейтингу регионов, опубликованному в 2015 году Центром развития государственно-частного партнерства Калужская область находится на 24 позиции из 85 возможных. На базе

упомянутого центра в настоящее время реализуется комплекс проектов ГЧП в сфере образования, культуры, здравоохранения, систем коммунальной инфраструктуры и ведется работа по созданию индустриальных парков.

Р.А. Галлямова
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

М.С. Дзюба
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА

Молодежь – это потенциал любого государства. Чем инициативнее и активнее молодежь, тем сильнее государство в будущем. Следовательно, развитие молодежной политики играет важную роль в современном обществе.

После российского демографического креста количество молодежи, приходящей на смену взрослым и экономическим активным людям очень сильно снижаться, что в дальнейшем скорее всего приведет к понижению поступлений в федеральный бюджет и значительному старению населения. Снижение поступлений в федеральный бюджет приведет к плохому развитию социальной сферы и снижению множества показателей обеспеченности населения. Чтобы избежать и в дальнейшем негативных последствий необходимо обязательно регулировать молодежную политику и добиваться увеличения рождаемости в молодых семьях различными способами.

Данная тема очень актуальна, это доказывает и проведение года молодежи в 2009 году, так как отсутствие молодых людей приведет государство к стагнации, к отсутствию развития и в результате к потере мирового положения. Данную проблему с молодыми людьми ежегодно затрагивает Президент России на своем обращении к Федеральному собранию.

Государственная молодёжная политика — направление деятельности Российской Федерации, представляющее собой систему мер нормативно-правового, финансового-экономического, организационно-управленческого, информационно-аналитического, кадрового и научного характера, реализуемых на основе взаимодействия с институтами гражданского общества и гражданами, активного расширения возможностей для эффективной самореализации молодёжи и повышения уровня её потенциала в целях достижения устойчивого социально-экономического развития, глобальной конкурентоспособности, национальной безопасности страны, а также упрочнения её лидерских позиций на мировой арене.[1]

Целью государственной молодежной политики является совершенствование федеральных и региональных нормативных актов и внедрение новых положений в жизнь общества в целях улучшения правовых, организационных и социально-экономических условий для раскрытия потенциала и возможностей молодежи и повышение роли молодого поколения в жизни общества.

Нормативно-правовой базой молодежной политики являются:

- Конституция
- Законы

© Р.А. Галлямова, М.С. Дзюба, 2015

[1]Основы государственной молодёжной политики в Российской Федерации до 2025 года, утвержденные постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2014 г. №2403-р

- Нормативно-правовые акты

Реализация гражданской молодежной политики относится к полномочиям правительства РФ в социальной сфере. Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» определяет общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений, механизм их включения в систему ГМП.

Основной целью государственной молодежной политики в России является развитие талантов новых поколений и сохранение их на родине. Чтобы из настоящего поколения молодежи выросли успешные и умные взрослые люди, патриоты России, которые останутся в стране и будут участвовать в ее развитии вперед.

Кроме того, должна существовать система отбора наиболее одаренных и активных молодых людей, которые предлагают свои проекты и поддерживать их развитие. Развитие молодого поколения и поддержание инициатив – это одно направление в молодежной политике государства, существуют и другие направлении, например, трудоустройство молодых специалистов.

В целях реализации молодежной политики объединяются государственные и негосударственные ресурсы, что обозначает решение межведомственных проблем в целях:

- Регулярного привлечения молодежи в жизнь общества и развитие способностей самостоятельной жизни у молодого поколения страны, постоянное информирование молодежи о возможном их развитии в государстве и в мировом сообществе, а также информирование о существующих мероприятиях и секциях для личностного роста молодежи и дальнейшего развития своих сильных сторон;
- Помощь молодому поколению, которое испытывает проблемы в социализации, инвалидам, детям-сиротам, детям, обучающимся в специальных коррекционных учреждениях, жертв военных действий, переселенцев и мигрантов, то есть тех, кто требует к себе повышенного внимания со стороны государства.

Не менее важным направлением является направление государственной политики, включающее недопущение дискриминации молодого поколения по возрасту, защита прав и интересов молодых людей. Необходимо проводить общественные мероприятия, связанные с данными проблемами, чтобы прекратить их развитие и возникновение в дальнейшем.

Необходима постоянная профилактика преступности и безнадзорности несовершеннолетних в обществе, так как это ведет к ухудшению будущего государства и потере интеллектуального и рабочего потенциала.

Основной проблемой реализуемой политики является переход ее к чисто затратной, потребительской, не стимулирующей на самостоятельное развитие без помощи родителей и к самообеспечению.

Данная система приоритетных направлений позволит раскрыть потенциал населения и использовать его в будущем внутри страны. Помощь в социализации может избавить многих молодых людей от проблем в будущем. И кроме того, патриотизм позволит уменьшить утечку мозгов из страны, что в дальнейшем повысит конкурентоспособность наших производств при внедрении новых открытий.

Молодежная политика в современной ситуации должна стать толчком для развития и модернизации страны. От государственного управления данная задача требует разработки подходов, направленных на прямое вовлечение молодого поколения для решения своих собственных проблем и проблем государства, а также проблем всего мира.

В результате все мероприятия должны привести к самоорганизации молодежи, развития инициатив, решающих проблемы, стоящие перед современной Россией.

Большинство российский официальных документов определяют статус молодежи по ее возрасту. В данную группу входят молодые люди в возрасте от 14 лет до 30 лет, а по определенным нормативным актам РФ и субъектов РФ – до 35 лет, но имеющим постоянно жительство на территории РФ или проживающие за рубежом граждане Российской Федерации. В 2015 году по подсчетам в России проживало более 34 млн. человек в возрасте от 14 до 30 – это около 24% от всего населения Россия.

За 4 года с 2010 года численность молодежи в Российской Федерации сократилось более чем на 3 миллиона человек. В 2010 на территории России проживало 36 миллионов молодых людей, к 2014 году их стало 34 млн человек. По прогнозам Росстата, к 2025 году количество молодых людей может сократиться до 25 млн. человек.

В 2014 году динамика молодежи в общем количестве молодежи представляла такую ситуацию: 42% среди всей молодежи составляли люди в возрасте от 25-30 лет; 34% приходилось на молодежь в возрасте от 20 до 24 лет и всего 24% меньше четверти всей молодежи в России составляю люди в возрасте от 15-19 лет.

Важнейшим направлением молодежной политики является развитие гражданской активности у молодого поколения. Минспорттуризма и Росмолодежь помогает общественным организациям деньгами и помогает в организационных проблемах, чтобы в дальнейшем опираться на них при реализации молодежной политики. В дальнейшем рассчитывается развивать образование молодежи в области гражданского права, патриотическое воспитание молодежи, содействие развитию нравственных ценностей среди молодежи.

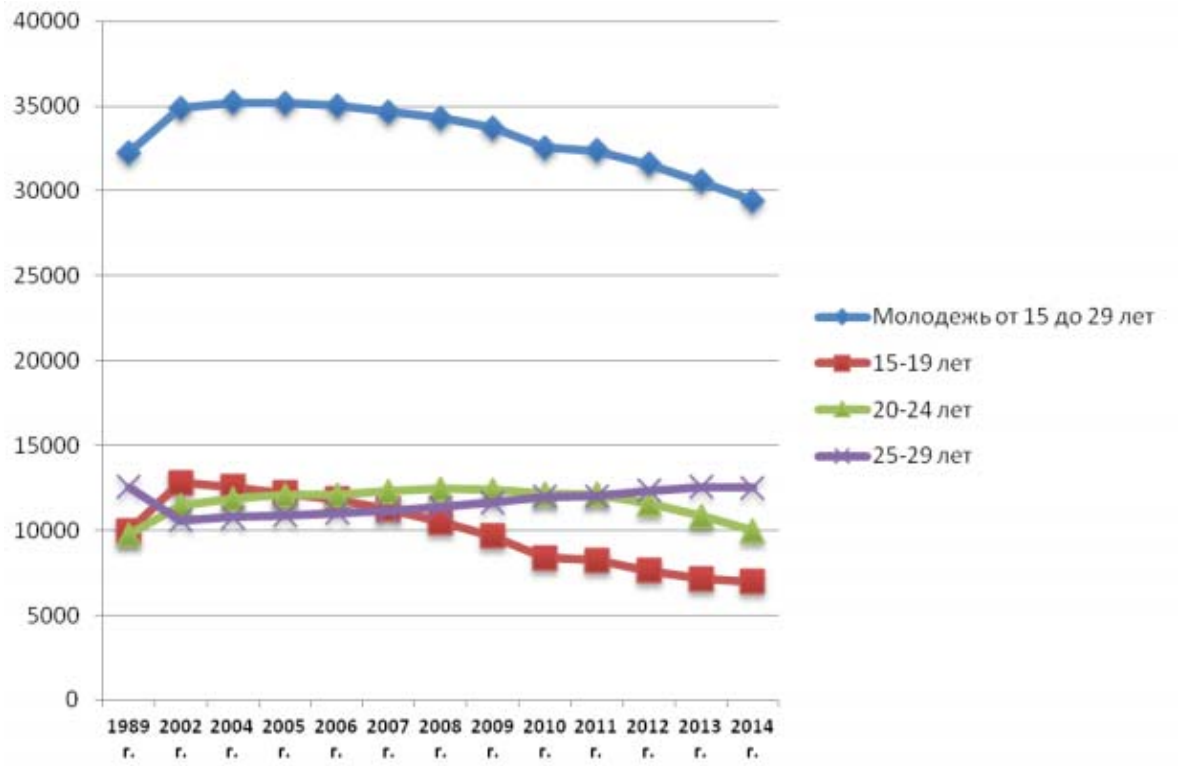


Рис. 1. Динамика численности молодежи в Российской Федерации в 1989 – 2014 годах, тыс. человек

Постоянно проводятся мероприятия, направленные на поддержку деловой активности. Ежегодно проводится Всероссийский конкурс «Молодой предприниматель России» состоящих из двух этапов. На Селигере проводится ежегодно «Зворыкинский проект» направленный на реализацию инновационных

идей. Все регионы создали под своим управлением советы молодых ученых и специалистов.

В целях защиты молодых людей, оказавшихся в сложной ситуации, разрабатываются и реализуются различные проекты в регионах России. В отношение инвалидов, для привлечения их в общественную жизнь общества разработана концепция по отношению к молодым людям с ограниченными возможностями здоровья.

Своевременно был разработан план мероприятий, направленный на развитие здорового образа жизни. Наибольшее значение имеют пропаганда известными лицами здорового образа жизни, и повсеместное введение норм ГТО. Не менее важными являются волонтерские мероприятия, нацеленные на противодействие употреблению наркотических веществ, алкоголя и сигарет. Минспорттуризмом организовывает такие движения и обеспечивает их необходимыми ресурсами.

В результате анализа можно выделить 4 направления совершенствования деятельности молодежной политики:

1. Создание большего количества молодежных центров и мероприятий, направленных на развитие молодежи, а также переоснащение существующих центров;
2. Обучение и переквалификация кадров направленная на понимание целей и задач молодежной политики;
3. Увеличение объема финансирования и результатов, полученных с затраченных денег;
4. Научное развитие в отношении реализации молодежной политики.

Государство тоже необходимо переформировать для более успешной реализации политики. Мы выделили 4 направления деятельности:

- Усовершенствование нормативно-правового регулирования данной сферы;
- Совершенствование существующих организационных норм и создание и эффективное включение новых;
- Успешная реализация целевых программ;
- Использование новых информационных технологий для взаимодействия с молодым поколением.

Нормативно-правовая база в области молодежной политики в настоящий момент находится в состоянии развития. Необходимо создать единую и централизованную концепцию развития молодежной политики на федеральном и региональном уровне. В настоящий момент данная политика регулируется множеством законодательных актов, которые не отражают всех сторон регулирования. При создании единой нормативной базы необходимо создать и критерии оценки результатов молодежной политики.

Примерный перечень мер реализации дальнейшей молодежной политики:

В области законотворчества:

1. Разработать и принять федеральный закон «О молодежной политике в РФ». В федеральном законе должны быть отражены основные понятия относящиеся к данной области. Должна быть определена структура управления и ответственность всех уровней власти за реализацию политики;
2. Ввести социальные гарантии и государственный заказ на молодых специалистов, обучающихся на бюджетной основе, чтобы потом они были обеспечены рабочими местами;
3. Внести изменения в отношении молодежной политики в федеральные законы: «О государственной гражданской службе в РФ», «Об образовании».

В области совершенствования структуры управления:

1. Создать Совет при президенте РФ, который позволит более оперативно решать возникающие проблемы;
2. Создать всероссийский фонд поддержки молодежи, который помогал бы при реализации молодежной политики и различных мероприятий.

В области развития инфраструктуры учреждений:

1. Строительство домов и выдача квартир молодым семьям
2. Создание инфраструктуры для молодежи
3. Разработать нормативы обеспеченности учреждениями по месту проживания.

Иные меры:

1. Содействие включению молодежи в трудовую деятельность;
2. Создать определенные мероприятия и деятельность органов исполнительной власти, направленную на вовлечение молодежи в волонтерскую деятельность;
3. Принимать во внимание стаж работы в различных общественных объединениях при принятии на государственную гражданскую службу или муниципальную службу;
4. Провести мероприятия и совершенствовать законодательство в области защиты молодых людей от наркомании, курения и алкоголизма.

Литература

1. Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2014 г. №2403-р «Основы государственной молодёжной политики в Российской Федерации до 2025 года»
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 года N 1760-р «Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации».
3. Вебер Э. И. Ценностные ориентиры современной молодежи России // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 4. С. 142-145.
4. Чепрасов Ю. В. Концептуальные основания молодежных исследований // Проблемы социальной работы с молодежью и молодежная политика: история, теория и практика: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (19 ноября 2010 года). СПб.: СПГУТД, 2010 - 350 с.
5. Ростовская Т.К. Социальное конструирование правового статуса молодежи и молодой семьи // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. Серия Социальные науки. 2014. № 3(35).
6. Три кита управления государственной молодежной политикой в современной России: в трёх томах. Т. 1. Нормативно-правовое обеспечение государственной молодёжной политики в современной России. М.: ФЦОЗ, 2014. 192 с.
7. Осипов Г.В., Рязанцев С.В. Демографическая политика в России: трансформация, результаты, перспективы // Вестник Российской академии наук. 2014. Т. 84. № 11.

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

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА ПО ОКАЗАНИЮ СОДЕЙСТВИЯ ДОБРОВОЛЬНОМУ ПЕРЕСЕЛЕНИЮ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ, КАК ОДНО ИЗ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Вопрос о привлечении соотечественников в Россию на постоянное место жительства является одним из приоритетных направлений, закрепленных в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года[1], утвержденной Главой государства.

Одной из целей миграционной политики является стабилизация и увеличение постоянного населения Российской Федерации. Очевидно, что Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа), дополняет систему мер, направленных на реализацию данной цели[2].

Эффективное переселение соотечественников имеет большое значение для России. Привлекая их в нашу страну, мы получаем возможность улучшить демографическую ситуацию, увеличить количество квалифицированных специалистов, а также развивать экономику субъектов Российской Федерации, что тоже немаловажно. В первую очередь, привлечение соотечественников необходимо на территориях, стратегически важных для России, а именно: регионы Сибирского федерального округа и Дальневосточного федерального округа, являющимися территориями приоритетного заселения[3].

Государственная программа была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 25.07.2014 № 531)[4].

Цели Государственной программы: стимулирование и организация процесса добровольного переселения соотечественников на постоянное место жительства в Российскую Федерацию; содействие социально-экономическому развитию регионов; решение демографических проблем, в первую очередь на территориях приоритетного заселения[5].

Статья 1 Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99 «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»[6] устанавливает, что соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

© Е.В. Гальцова, 2015

[1] Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

[2] Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: монография. – Самара: Издательский Дом «Бахрам-М», 2015. – 192 с.

[3] Рощин Ю.В. Миграции в судьбе России. Москва – Тверь: Издательский дом «Авангард»; Седьмая буква, 2012. – 640 с.

[4] Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637«О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

[5] Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (в ред. Указа Президента РФ от 14 сентября 2012г. №1289).

[6] Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99 «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

Решение об участии в Государственной программе принимается соотечественником добровольно на основе осознанного выбора им места проживания, работы и реализации своих потенциальных трудовых, образовательных, творческих и иных возможностей на территории Российской Федерации.

Для того чтобы стать участником Государственной программы необходимы следующие требования, а именно: достижение 18-летнего возраста; обладание дееспособностью и трудоспособностью в соответствии с законодательством Российской Федерации; обладание квалификацией и опытом работы, достаточными для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации; владение русским языком (устным и письменным) на уровне, достаточном для быстрой адаптации среди принимающего сообщества, соответствие требованиям на получение разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации (в случае если получение разрешение на временное проживание необходимо)[1].

Участник Государственной программы и члены его семьи, совместно переселяющиеся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, имеют право на получение государственных гарантий и социальной поддержки, в том числе: на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на переезд к будущему месту проживания; на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов; на получение за счет средств федерального бюджета единовременного пособия на обустройство («подъемных»); на получение за счет средств федерального бюджета ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой; на получение компенсационного пакета участника Государственной программы, включающего в себя услуги государственных и муниципальных учреждений дошкольного воспитания, общего и профессионального образования, социального обслуживания, здравоохранения и услуги государственной службы занятости[2].

Участник Государственной программы имеет право самостоятельно выбирать территорию вселения в субъектах РФ, определенных в уставном порядке. На 1 декабря 2015 года количество субъектов РФ, участвующих в реализации Государственной программы, достигло 59[3].

С 2013 года начала реализацию новая редакция Государственной программы. Изменились категории территорий вселения. Вместо существовавших трех типов («А», «Б» и «В») выделены «территории приоритетного заселения» и все остальные «территории вселения».

На 2014-2015 года был утвержден перечень регионов России, которые являются приоритетными территориями заселения. К ним относятся: Республика Бурятия, Забайкальский край, Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская области, Иркутская область, Магаданская области, Сахалинская области, Еврейская автономная области.

Далее хотелось обратить внимание на мониторинг реализации Государственной программы за II квартал 2015 года[4].

За II квартал 2015 года было принято 26,2 тыс. заявлений (58,9 тыс. чел.), что в 1,8 раза больше чем за аналогичный период прошлого года (АППГ).

---

[1] Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом (в ред. Указа Президента РФ от 14 сентября 2012г. №1289)

[2] Герасимова И.В. Влияние миграционных процессов на регулирование социально-трудовых отношений [Текст]: монография / Герасимова И.В. – М.: ГУУ, 2014. 188 с.

[3] По данным ведомственной статистической отчетности ФМС России.

[4] http://www.fms.gov.ru/fms/compatriots/monitoring

31% заявлений принято за рубежом (на 5,0% больше за АППГ); 69% заявлений в территориальных органах ФМС России (в 3,4 раза больше за АППГ).

Оформлено было 26,0 тыс. свидетельств (59,1 тыс. чел.), что в 2,0 раза больше чем за АППГ. 31% свидетельств оформлено за рубежом, 69% свидетельств в территориальных органах ФМС России.

Наибольшее количество участников прибыло из Украины (54%), Казахстана (18%), Узбекистана (9%), Молдавии (8%), Армении (4%), Таджикистана (4%) и др.

В течение II квартала 2015 г. в Российскую Федерацию прибыло и поставлено на учет в территориальных органах ФМС России 42,2 тыс. чел. (что в 2,0 раза больше числа переселившихся за АППГ).

Наиболее привлекательными регионами для переселения соотечественников стали: Тульская область (2980 чел.), Воронежская область (2770 чел.), Калужская область (2760 чел.), Новосибирская область (2020 чел.), Курская область (1860 чел.), Свердловская область (1530 чел.).

Большинство участников Государственной программы предпочитают жить в городах среднего и крупного размеров, а вот в маленькие города и сельскую местность готовы селиться не более 1/3 соотечественников. При этом в наименьшей степени желание жить в крупных городах свойственно соотечественникам из Казахстана и Киргизии, так как в этих странах проживает большое количество потомков репрессированных, у которых не сформировалась привычка проживания в крупных городах.

По данным ФМС России за II квартал 2015 года 69,2% соотечественников предпочли проживать в городской местности и лишь 30,8% в сельской местности. Наиболее убедительным аргументом в пользу села является относительно низкая стоимость жилья.

Таким образом, учитывая основные цели и задачи Государственной программы,
а именно: увеличение количества квалифицированных специалистов, т.е., затрагивая качественную составляющую процесса переселения, а также следуя принципу селективной миграционной политики, обозначенному в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, привлечение научно-педагогических кадров (молодых специалистов, ученых, исследователей) в Российскую Федерацию позволило бы решить важные стратегические задачи, поставленные высшим руководством страны.

Государственной программой дополняется система мер, направленных на стабилизацию постоянной численности населения Российской Федерации, в первую очередь на территориях, стратегически важных для России.

А.Д. Геворкян
студентка
(ГУУ, г. Москва)

ПРОБЛЕМА ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В ПРИНИМАЮЩЕЕ ОБЩЕСТВО И ПУТИ ЕЕ РЕШЕНИЯ

В условиях современности миграция стала неотъемлемой частью глобализации, при этом охватывая людей самых разных национальностей. Они говорят на разных языках, исповедуют разные религии, живут по разным обычаям. Продолжающаяся глобализация и интеграция обществ и связанные с ними миграционные волны относятся как раз к числу таких процессов, в стороне от которых не остается ни одно государство и ни одно общество. Однако отсутствие общих традиций и ценностей между жителями принимающей страны и мигрантами часто становится поводом для тихой неприязни, а иногда приводит к открытому противостоянию.

На сегодняшний день не только в России, но и для других стран, стала актуальной проблема увеличения миграционных потоков. Огромное количество мигрантов стали приезжать в Россию, для поиска работы. Тем самым порождают множество проблем, связанных не только с трудоустройством, жильём, акклиматизацией, но и прежде всего приспособлением к непривычному обществу. Это довольно сложный, состоящий из многих элементов процесс воздействия представителей различных культур, в результате чего формируется новая социальная идентичность, соответствующая изменившейся ситуации.

Иными словами, на российской территории ежегодно находится множество иностранных граждан, не имевших возможности или достаточной мотивации к полноценной интеграции в социальное пространство. Аналогичные проблемы знакомы многим странам мира. Поэтому российские ученые, представители государственных структур, институтов гражданского общества сегодня особое внимание уделяют изучению соответствующего опыта, накопленного нашими зарубежными партнерами.

Для Российской Федерации успешное решение вопросов интеграции мигрантов и формирования толерантных взаимоотношений между мигрантами и принимающим сообществом имеет особое значение не только в связи с увеличением притока в страну как временных, так и постоянных мигрантов, но и с многонациональным характером самого российского населения, а также с распространившимися в последние годы в обществе настроениями ксенофобии и мигрантофобии, негативным образом сказывающиеся на политической и социально-культурной ситуации, а при недостаточном внимании к проблеме – может превратиться в угрозу национальной безопасности и целостности страны.[1]

Но хотелось бы подчеркнуть, что основная неприязнь направлена против нелегальных иммигрантов, которые и так подвергаются самой жесткой эксплуатации: чрезвычайно низкая оплата труда, а иногда и вовсе ее отсутствие, лишение социальной поддержки, ненормированный рабочий день, проживание в неприспособленных для жизни местах, несоблюдение техники безопасности и т.п. В этих условиях неизбежно возникает вопрос: что делать государству и обществу в целом для того, чтобы искоренить неравноправие, несправедливость, националистические настроения и другие негативные явления, возникающие в последние годы, причем не только в нашей стране, но и в других странах массовой иммиграции?

© А.Д. Геворкян , 2015

[1]Информационно-аналитический центр «Сова».

Одним из эффективных решений этой проблемы может стать разработка и приведение в жизнь политики интеграции мигрантов в принимающее общество. Необходимость осуществления политики интеграции в настоящее время признается многими странами, активно принимающими мигрантов. Как известно, даже такая гостеприимная для иммигрантов страна, как Германия признала, что «мультикультуралистский подход, согласно которому мы просто живем бок о бок, и все довольны, полностью провалился».[1]

В применении к культурному аспекту интеграция обозначает процесс возрастания взаимозависимости между различными культурами, ведущий к формированию целостной гармоничной культурной системы. Интеграция признает различия, но требует от мигрантов, равно как и от граждан, сотрудничества и чувства сопричастности к проблемам общества и государства. [2]

Интеграция мигрантов в принимающее их общество – достаточно длительный и сложный процесс, требующий от мигрантов и граждан принимающих стран взаимного уважения, и желания приспосабливаться друг к другу. Длительность и сложность этого процесса зависят от различных факторов, главными из которых выступают: знание государственного языка, доступность системы социального обеспечения, возможности трудоустройства и другие.

Продолжительный процесс интеграции содействует социальной безопасности и гарантирует мирное сосуществование всех живущих в государстве людей. Сегодня во многих европейских странах достаточно эффективно организованы условия пребывания иммигрантов в принимающей стране, например, касающиеся предоставления жилища, социальной помощи, возможностей для развития. Иммигранты должны учить язык принимающей страны, знать и принимать ценности данной страны, соответствовать ожиданиям и требованиям к ним со стороны граждан принимающей страны. Они должны быть готовы и способны вступать в отношения с людьми и организациями, которые обеспечивают для них доступ к важным сферам жизни – к рынку рабочей силы, системе образования, гражданским и социальным правам, услугам по здоровью. Все это направлено на то, чтобы иммигранты имели возможность и были способны строить и развивать новые социальные отношения.

Безусловно, разные категории мигрантов в разной степени нуждаются в интеграции, для одних групп достаточно первичной адаптации, тогда как другие нуждаются в более полной интеграции. Отсюда и политика интеграции должна быть дифференцирована по отношению к разным группам мигрантам (репатриантам-соотечественникам, иммигрантам, трудовым мигрантам) и основываться на четких и ясных процедурах языковой, культурной, социальной, экономической адаптации и интеграции. В то же время часть мигрантов, особенно молодых, приезжающих на заработки из сельской местности, не обладающих знаниями, квалификацией, плохо владеющих русским языком, и не стремятся к адаптации в России. Они либо не знают, либо игнорируют принятые образцы поведения, традиции принимающего сообщества.[3]

Безусловно, интеграция мигрантов – это двусторонний процесс: он касается как самих мигрантов, так и принимающего сообщества. Таким образом, изменения должны затрагивать не только мигрантов, но и соответствующее население. Как подчеркивалось на Семинаре по человеческому измерению «Миграция и

---

[1]Сибиряков С. Германское правительство признает провал мультикультурной политики, 2010 г.
[2]Материалы семинара для государственных служащих «Политики защиты и социальной интеграции мигрантов и их имплементация на национальном, региональном и местном уровнях», 2009 г.
[3]Обретение будущего: стратегия развития. Институт современного развития. М., стр 208, 2011.

интеграция» (Варшава, 2005 г.), «это процесс взаимного признания и толерантности». [1]

В этом отношении необходимо усовершенствовать сотрудничество между странами происхождения и странами назначения. Это обеспечит эффективную защиту прав мигрантов и поможет достичь лучших результатов интеграционных процессов. В то же время, это касается и самой принимающей страны, – должна быть связь между гражданским обществом, этническими группами или диаспорами, средствами массовой информации и правительством.

С одной стороны, их повседневная работа состоит в облегчении контактов между мигрантами и их семьями, и общественными группами в стране происхождения. С другой стороны, вместе с гражданским обществом они могут обеспечить диалог между мигрантами и принимающей страной, например, посредством предоставления совета и помощи, необходимых мигрантам для активной защиты своих прав, а также для решения проблем, возникающих у мигрантов с властями принимающей страны

В настоящее время Федеральная миграционная служба уделяет особое внимание содействию адаптации и интеграции иммигрантов в российское общество. При этом мы считаем, что настала пора не ограничиваться абстрактными дискуссиями, а перейти к эффективным проектам, к работе на результат. В связи с этим, помимо изучения зарубежного опыта интеграции, Служба уделяет значительное внимание организации практических проектов и разработке нормативной правовой базы в области следующих направлений. В их числе, во-первых, создание системы организованного привлечения трудящихся мигрантов для работы в России, которая включает качественную домиграционную подготовку; во-вторых, содействие консолидации усилий институтов гражданского общества и государства в совместной деятельности по адаптации и интеграции иммигрантов.

Особая актуальность принадлежит проблеме формирования толерантности в обществе. Решению этой проблемы я придаю особое значение. Полагаю, что общество, нуждающееся в труде мигрантов, обязано заботиться не только о собственной безопасности, но и о создании комфортных условий для пребывания иностранцев в России. В частности, ФМС России разрабатывает ряд информационных проектов, направленных на формирование позитивного имиджа мигранта и преодоление мигрантофобии в обществе.

Итак, работа по содействию адаптации и интеграции иммигрантов в российское общество находится еще в стадии становления. Есть надежда, что предпринимаемые усилия, изучение и разумное использование имеющегося международного опыта, взаимодействие государства с институтами гражданского общества позволят выстроить эффективную интеграционную систему, которая даст возможность обеспечить и гармонично сочетать права и законные интересы как мигрантов, так и российского населения.

[1]Семинар по человеческому измерению «Миграция и интеграция». Варшава, 11 – 13 мая, 2005 года.

М.Е. Гегешко
(ГУУ, г. Москва)

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОБЪЕКТАМИ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Недвижимые памятники истории и культуры (объекты культурного наследия, ОКН) представляют собой один из важных экономических ресурсов страны. ОКН зачастую определяют историческое, культурное единство и идентичность общества, существенным образом влияют на конкурентоспособность страны. Одним из факторов непрерывного направленного развития территорий является сохранение ОКН как объектов недвижимого имущества с одной стороны, и как объектов, обладающих социокультурными ценностями с другой.

Указанная значимость объектов культурного наследия всех уровней публичной власти обусловливает необходимость реализации задачи их сохранения и обеспечения их надлежащего использования. Данная задача является приоритетной для соответствующих органов государственного и муниципального управления. Для решения задачи сохранения объектов культурного наследия необходимо дальнейшее совершенствование механизма государственного и муниципального управления ОКН.

Проблема восстановления объектов культурного наследия, находящихся в государственной и муниципальной собственности, имеет временной характер, выражающийся в прогрессирующей с течением времени деградации объектов в условиях отсутствия достаточной амортизации, надлежащего ухода и использования, в связи с чем в настоящее время возникла объективная необходимость принятия неотложных мер, направленных на сохранение объектов культурного наследия.

Современное общество сталкивается с недостатком финансирования процессов сохранения и обеспечения надлежащего использования объектов культурного наследия - специфические реновационные и ревитализационные мероприятия зачастую требуют значительных финансовых ресурсов. Данная проблема сегодня является основной причиной утраты объектов культурного наследия.

Для эффективного решения задачи восстановления массива государственных объектов культурного наследия необходимо создание специальных подходов, базирующихся на объективных закономерностях этой сферы, на обоснованной стратегии ее развития, принципах управления.

Ограниченность финансового ресурса с одной стороны, специфика объекта управления с другой формирует потребность разработки и внедрения новых научно-методических подходов к государственному управлению обширным, специфическим и проблемным массивом государственной и муниципальной собственности – объектами культурного наследия. Необходимо разработать и обосновать эффективность соответствующего набора организационно-экономических инструментов, использование которых обеспечит восстановление, последующие комплексный уход и содержание исторических памятников без привлечения дополнительных средств бюджетов всех уровней публичной власти.

Недвижимым историческим и культурным памятникам как прямым благам, товару и капиталу присущи некоторые особенности, которые отличают их от других экономических благ и прочих объектов недвижимого имущества (таблица 1).

© М.Е. Гегешко, 2015

Совокупность ОКН, расположенных на территории Российской Федерации, на наш взгляд, формирует фонд культурного наследия Российской Федерации (Фонд КН).

В структуре Фонда КН по признаку категории историко-культурного значения можно выделить фонды КН федерального, регионального и местного значения.

Отличительной чертой фонда культурного наследия считается его иммобильный характер, который сформировался благодаря принадлежности исторических и культурных памятников к объектам недвижимого имущества.

Фонд культурного наследия - это компонент социо-эколого-экономической системы, который выполняет в каждой подсистеме конкретные функции.

В социальной подсистеме:

– Содействие развитию культурной среды жизнедеятельности индивидов и общества;

– Содействие в развитии окружающей среды, требуемой для осуществления общественных процессов касательно как отдельного индивида, так общества в целом как среды осуществления деятельности отдельных личностей;

В экологической подсистеме:

– Содействие в развитии материальной среды, требуемой для материального существования общества в целом и его отдельных индивидов;

– Содействие развитию и поддержанию психологического комфорта среды жизнедеятельности общества.

В экономической подсистеме:

– Содействие в сатисфакции материальных и социо-культурных нужд общества и индивидов;

– Участие в процессах взаимообмена на рынках недвижимости.

– Участие в экономических и социальных отношениях в роли экономического ресурса.

Таблица 1. Особенности ОКН в качестве капитала, товара и прямого блага

Вид существования объекта культурного наследия	**Особенности объекта культурного наследия**
Прямое благо	Наличие социокультурных свойств прямого блага; Двоякое свойство ОКН в качестве благ общего и личного потребления; Превышение вещественного возраста ОКН над среднестатистическими сроками эксплуатации других объектов недвижимости; Характерность способов обновления; Увеличенная стоимость поддержания потребительских качеств; Отношение к мериторным благам; Лимитирование прав пользования ОКН.
Товар	Наличие социокультурной ценности; Долговременный срок товарооборота; Отношение к мериторным товарам; Лимитирование включения ОКН в товарооборот; Наличие обременений, ограничивающих правпользования, распоряжения и владения; Низкая мобильность.
Капитал	Допустимость применения ОКН в качестве капитала определяется как его функциональными, так и социокультурными качествами; Долговременный срок отдачи капитала; Существенная часть дохода от использования земли в структуре доходов от использования ОКН в качестве капитала; Меньшая ликвидность по сравнению с другими инвестиционными активами.

Возможность эксплуатировать ОКН как производственные средства определяет сущность фонда культурного наследия как экономического ресурса территории.

Так как для большей части ОКН характерна экспозиционная значимость, фонд культурного наследия можно считать туристическим ресурсом территории, на результативность эксплуатации которого влияют географические, социально-экономические характеристики региона расположения ОКН, а также количественный состав фонда культурного наследия, социальная и культурная значимость помещений и сооружений, входящих в фонд.

Сегодня для сферы управления ОКН характерна смена «консервативной», «запретительной» парадигмы на парадигму преемственного развития ОКН путем их включения в коммерческий оборот, а также переход от консервативных инструментов к регулирующим.

В зарубежной практике (Австрия, Польша, Италия, Германия, Литва, Финляндия) для обеспечения процессов восстановления и сохранения ОКН активно используется привлеченный частный капитал, а также механизм ревитализации - возрождения ОКН путем его наделения новой функцией, наиболее полно отвечающей современным условиям и потребностям общества.

Существующие в Российской Федерации механизмы сохранения и использования ОКН (льготная аренда с условием восстановления/реставрации, льготная приватизация с условием восстановления/реставрации) не обеспечивают эффективное использование ОКН (сегодня доля ОКН, находящихся в хорошем техническом состоянии, составляет всего 14 % от общего количества, только за период 2012-2014 гг. в Российской Федерации утрачено 87 ОКН).[1]

Для реализации Механизма ревитализации ОКН в масштабах Российской Федерации (150-170 тысяч объектов) целесообразно применить аутсорсинг соответствующей государственной функции акционерному обществу со 100% участием Российской Федерации в уставном капитале, которое будет осуществлять привлечение и отбор частного инвестора, который по выполнению процедур ревитализации получит право собственности на ОКН, функции заказчика застройщика при реализации проектов ревитализации, что обеспечит надлежащий контроль реализации проекта.

Использование предложенного механизма соответствует сформулированным принципам современного управления ОКН, а именно:

1. Принцип снижения роли государства как главного организатора и источника финансирования сохранения объектов культурного наследия – за счет привлечения к процессу ревитализации фонда культурного наследия средств частных инвесторов;

2. Принцип смены «консервативной», «запретительной» парадигмы на парадигму преемственного развития государственных ОКН путем их включения в коммерческий оборот – за счет включения ОКН в коммерческий оборот путем их приватизации с условием восстановления и надлежащего эффективного использования.

3. Принцип развития более гибких и разнообразных подходов и механизмов сохранения и развития культурного наследия, в том числе ревитализации ОКН, включения объектов культурного наследия в современную жизнь путем их функциональной переориентации, максимального сохранения исторического облика ОКН – за счет использования гибкого и адаптивного к условиям внешней среды механизма приватизации ОКН посредством акционерного

---

[1]Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014 году, [Электронный ресурс], URL - http://mkrf.ru/upload/mkrf/mkdocs2015/ госдоклад_версия%20ГД%20и%20СФ%20 ФИНАЛ.pdf (дата обращения 04.12.2015)

общества с государственным участием за счет средств частных инвесторов с последующим контролем соблюдения инвестором охранного обязательства;

4. Принцип обеспечения генерации объектом культурного наследия положительного денежного потока для поддержания ОКН в хорошем техническом состоянии – за счет ревитализации ОКН и их последующего эффективного использования.

5. Принцип обеспечения прозрачности управления ОКН – за счет реализации Механизма акционерным обществом со 100% участием государства в уставном капитале, участия представителей государства в прямом управлении АО, управление АО в соответствии с современными мировыми и отечественными стандартами корпоративного управления.

В результате ревитализации, ОКН приобретают новую современную функцию, в связи с чем создаются новые центры притяжения социально-экономической активности, ОКН начинает самостоятельно генерировать потоки ликвидности за счет создания новых бизнес единиц, обусловливая сопутствующий эффект – создание новых рабочих мест, увеличение налоговых доходов государства и т.д.

Таким образом, предложенный подход к государственному управлению ОКН соответствует принципам современного государственного управления ОКН, позволяет полностью восстановить и обеспечить дальнейшую сохранность культурного наследия общества, увеличить экономическую активность населения, усилить инвестиционную привлекательность регионов и страны.

И.В. Герасимова,
канд. экон. наук
(ФМС России, г. Москва)

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: АДАПТАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ

Принятые в 2012 году Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [4] и Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года [5] определили основные принципы, цели и задачи реализации государственной политики в области адаптации и интеграции мигрантов [1,2,3].

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» [6] определил основные инструменты в сфере межнациональных отношений.

Так, знание иностранными гражданами русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации легло в основу процессов адаптации и интеграции мигрантов.

С 1 декабря 2012 г. вступил в действие Федеральный закон, которыйустановил обязанность иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, для осуществления трудовой деятельности в сферах жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли и бытового обслуживания, владеть русским языком на уровне не ниже базового.

Введение данного требования стало первым этапом интеграционного процесса. Вторым этапом стало вступление в силу с 2015 года Федерального закона

© И.В. Герасимова, 2015

от 20 апреля 2014 года № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [8]. Согласно указанному Федеральному закону иностранные граждане при оформлении разрешения на работу (за исключением некоторых категорий иностранных граждан, в том числе высококвалифицированных специалистов, участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом и членов их семей) патента, разрешения на временное проживание, вида на жительство должны подтвердить владение русским языком, историей России и основами законодательства Российской Федерации.
В качестве документов, подтверждающих владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации признаются [9]:

1) сертификат о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации;
2) документ государственного образца об образовании (на уровне не ниже основного общего образования), выданным образовательным учреждением на территории государства, входившего в состав СССР, до 1 сентября 1991 года;
3) документ об образовании и (или) о квалификации, выданным лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию на территории Российской Федерации с 1 сентября 1991 года.

Сертификат выдается образовательными организациями на территории Российской Федерации либо за ее пределами, включенными в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации. Срок действия сертификата составляет 5 лет [11, 13].

Помимо сертификата иностранный гражданин при обращении за получением патента может подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации документом о прохождении экзамена на владение русским языком, знание истории и основ законодательства Российской Федерации, форма которого утверждается Минобрнауки России [10,11, 12].

От подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации при подаче заявления о выдаче разрешения на временное проживание или вида на жительство освобождаются:

1) недееспособные иностранные граждане или иностранные граждане, ограниченные в дееспособности;

2) иностранные граждане, не достигшие возраста восемнадцати лет;

3) иностранные граждане - мужчины, достигшие возраста шестидесяти пяти лет;

4) иностранные граждане - женщины, достигшие возраста шестидесяти лет;

5) иностранные граждане, являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей, переселяющиеся совместно с ними в Российскую Федерацию;

6) иностранные граждане – высококвалифицированные специалисты и члены их семей, обратившиеся с заявлением о выдаче вида на жительство;

7) иностранные граждане, обратившиеся с заявлением о выдаче вида на жительство в связи с признанием их носителями русского языка в соответствии со

статьей 331 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [7].

Комплексный экзамен предусматривает дифференцированный подход в части требований для соискателей вида на жительство, разрешения на работу, разрешения на временное проживание и трудовых мигрантов.

Справочно.

За 11 месяцев т.г. на основании сертификатов государственного образца о прохождении обязательного экзамена по русскому языку, основам законодательства и истории России оформлено 1 381 230 патентов, 104 742 разрешения на работу,90 388 разрешений на временное проживание и 25 424 вида на жительство[1][14].

Федеральная миграционная служба (ФМС России, Служба) является основным ведомством, которое активно реализует миграционную политику, в частности по созданию условий в области адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации.

Особое внимание в ее деятельности уделяется организации курсов русского языка для мигрантов.

Так, Службой ведется мониторинг по действующим курсам русского языка в субъектах Российской Федерации. В настоящее время на территории страны действуют **476** доступных для мигрантов курсов по изучению русского языка, из них: **93** были открыты при содействии территориальных органов ФМС России; **59** работают на безвозмездной основе.

Справочно.

В Центральном федеральном округе 115 курсов (в том числе бесплатных – 25);

В Северо-Западном федеральном округе 32 курса (в том числе бесплатных– 5);

В Южном федеральном округе 41 курс (в том числе бесплатных – 2);

В Северо-Кавказском федеральном округе 16 курсов (в том числе бесплатных – 9);

В Приволжском федеральном округе 63 курса (в том числе бесплатных – 4);

В Уральском федеральном округе 47 курсов (в том числе бесплатных – 5);

В Сибирском федеральном округе 75 курсов (в том числе бесплатных – 7);

В Дальневосточном федеральном округе 86 курсов (в том числе бесплатных–2);

В Крымском федеральном округе 1 курс[2]*.*

Для успешной реализации процессов адаптации и интеграции мигрантов необходимо их законодательное закрепление. В этой связи, ФМС России разработан **проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»**. Законопроектом определена деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области адаптации и интеграции мигрантов, а также права и обязанности иностранных граждан в данной сфере.

Согласно законопроекту в целях обеспечения адаптационных и интеграционных мероприятий на территории Российской Федерации создается соответствующая инфраструктура.

---

[1] По данным ведомственная статистическая отчетность ФМС России 1-РД.

[2] По данным ведомственная статистическая отчетность ФМС России 1-РД.

При этом определение потребности количества объектов инфраструктуры для адаптации и интеграции иностранных граждан, согласно законопроекту, отнесено к компетенции высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и осуществляется с учетом миграционной обстановки, специфики, условий и потребности конкретного субъекта Российской Федерации.

В рамках реализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года Службой с сентября 2013 года реализуется**«пилотный» проект ФМС России** «Центр социальной адаптации трудовых мигрантов» в г. Тамбове и г. Оренбурге.

Целью проекта является изучение мигрантами русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации, а также участие в культурно-просветительских мероприятиях.

Участники проекта проходят обучение по следующим дисциплинам: «Русский язык», «История России», «Основы законодательства Российской Федерации».

В пилотном проекте принимают участие граждане следующих стран: Республики Вьетнам, Республики Армения, Республики Узбекистан, Республики Таджикистан и Азербайджанской Республики.

Проект функционирует при активном содействии наших территориальных органов, расположенных в соответствующих субъектах, а также при участии национальных и религиозных объединений.

В рамках проекта иностранному гражданину предоставляется возможность пройти тестирование по русскому языку, истории и основам законодательства Российской Федерации и получить соответствующий сертификат/документ.

Сейчас практика по созданию инфраструктуры в сфере адаптации и интеграции мигрантов распространяется и на другие субъекты Российской Федерации.

Всего через систему обучения в Центрах (за три этапа) прошли более 700 иностранных граждан, получили свидетельства о прохождении обучения– более 400 участников проекта.

С августа т.г.2015 года реализуется четвертый этап пилотного проекта.

Национальные объединения, общественные и религиозные организации играют особую роль в интеграционном процессе мигрантов. Службой осуществляется постоянное взаимодействие более, чем с 1600 национальными объединениями, проводятся встречи с их представителями. В ходе встреч затрагиваются вопросы, в том числе и по реализации норм миграционного законодательства, и более частные, как создание курсов изучения русского языка для иностранных граждан.

За 11 месяцев 2015 года проведено более 4,5 тыс. мероприятий с представителями национальных, религиозных и общественных организаций по вопросам интеграции мигрантов.

Взаимодействие территориальных органов ФМС России с религиозными объединениями основных конфессий (Русской Православной Церковью, Духовным Управлением Мусульман, организациями Армянской Апостольской Церкви, с иудейскими и буддистскими религиозными организациями, представленными на территории Российской Федерации) является важным направлением работы в области адаптации и интеграции мигрантов. В настоящее время подписано 129 соглашений о сотрудничестве территориальных органов Службы с традиционными религиозными организациями.

Кроме того, Служба активно занимается вопросами **домиграционной подготовки.** На постоянной основе проводится мониторинг стран с наибольшим миграционным притоком на территорию Российской Федерации. На

базе загранпредставительств Службы с иностранными гражданами проводится работа по изучению ими русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации, разъясняются последние изменения российского миграционного законодательства.

Таким образом, укрепление и поддержка русского языка, культуры, истории и законодательства Российской Федерации являются основными элементами гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений. Процессы адаптации и интеграции мигрантов, построенные на этих принципах, позволят Российской Федерации выйти на качественно новый уровень в миграционной сфере.

Литература

1. Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: монография. – Самара: Издательский Дом «Бахрам-М», 2015. – 192 с.
2. Герасимова И.В. Влияние миграционных процессов на регулирование социально-трудовых отношений [Текст]: монография / Герасимова И.В. – М.: ГУУ, 2014. 188 с.
3. Рощин Ю.В. Миграции в судьбе России. Москва – Тверь: Издательский дом «Авангард»; Седьмая буква, 2012. – 640 с.
4. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.
5. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.
6. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия».
7. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».
8. Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
10. Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
11. Приказ Минобрнауки России от 29 августа 2014 г. № 1154 «Об утверждении формы, порядка выдачи сертификата о владении русским языком знании истории России и основ законодательства Российской Федерации и технических требований к нему».
12. Приказ Минобрнауки России от 29 августа 2014 г. № 1156 «Об утверждении формы, порядка проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена».
13. Приказ Минобрнауки России от 2 декабря 2014 г. № 1533 «Об утверждении перечня образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации».
14. Официальный сайт Федеральной миграционной службы (www.fms.gov.ru).

Гимазова Ю.В.
канд. полит. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

Омельченко Н.А.
д-р истор. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ИНФРАСТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННОГО НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА В РОССИИ

Социально ориентированные некоммерческие организации (далее: СО НКО) в качестве официальных акторов социально-политической системы России появились относительно недавно, 5 апреля 2010 г., с принятием Федерального закона N 40-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций". Их юридическое статуирование было инициировано Президентом Российской Федерации, который в Послании Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. обозначил необходимость институциализации социально ориентированного общественного движения и совершенствования существующей системы государственной поддержки третьего сектора.

Во исполнение данного положения президентского послания, в 2010 – 2014 гг. органами государственной власти России был принят ряд нормативно-правовых и организационных мер, в частности: Постановление Правительства РФ от 23 августа 2011г. «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям»; Федеральная программа государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», подпрограмма «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

Комментируя эти и иные меры государства в отношении социально ориентированных НКО, отечественные исследователи третьего сектора, а также многие практики-руководители НКО, отмечают следующие тенденции ее развития:

- рост внимания к проблематике повышения эффективности межсекторного социального взаимодействия со стороны государственных и муниципальных структур;
- появление инновационных технологий государственной поддержки и стимулирования социально ориентированных гражданских инициатив;
- централизация социальной государственной политики в сфере поддержки социально ориентированных НКО;
- ужесточение санкций по отношению к НКО, осуществляющих «политическую деятельность» в России.

Выявляя указанные тенденции, эксперты по-разному – порой диаметрально противоположно - оценивают как деятельность НКО, так и текущую государственную политику в отношении данного сектора и, соответственно, дают либо оптимистичные, либо пессимистичные прогнозы относительно развития данных институтов общественности.

© Ю.В. Гимазова, Н.А. Омельченко, 2015

Признавая, что такое неоднозначное отношение общества и власти к НКО отчасти было спровоцировано некоторыми некоммерческими организациями, в то же время, следует подчеркнуть, что за 20 лет своего официального существования в постсоветской России накоплен и немалый позитивный опыт социально ориентированной деятельности НКО. Вот почему, первостепенной задачей науки и практики является разработка реалистичной, продуманной, гибкой государственной политики по отношению к СО НКО.

Однако, рассуждать о масштабах НКО-сектора, а значит, о его реальных потребностях и перспективах развития в России, говорить довольно сложно, поскольку статистика на предмет «социально ориентированные НКО» весьма противоречива (например, данные о численности НКО сектора на 2013г., приводимые Росстатом, втрое (!) превосходят те же данные, приводимые Федеральной регистрационной службой).

По данным Минюста РФ на 14.03.2013г., в разделе «информация о зарегистрированных НКО» на сайте Министерства числилось 405 720 НКО. В этот перечень входили как организации, имеющее статус «исключенных» (184 647) [из ЕРЮЛ – прим. авт.], так и статус «зарегистрированных» (221 073) [из ЕРЮЛ – прим. авт.].

В 2014г. количество зарегистрированных НКО, по сути, осталось на том же уровне, а «если говорить точнее» - по словам Министра юстиции А.Н.Коновалов, - «выросло на 1% и составило 223 605 НКО».

Однако, пользуясь устоявшейся в науке классификацией, из заявленных статистикой 223 605 НКО к «третьему сектору» можно отнести лишь 192 956 организаций (т.к. к неприбыльному сектору не относятся: политические партии, государственные корпорации, государственно-общественные объединения, ассоциации крестьянских хозяйств, товарищества, ТСЖ, ТПП, нотариальные палаты, учреждения, советы муниципальных образований).

Если же верить данным Минэкономразвития РФ и Росстата то в 2014г., количество СО НКО составило всего 113 000 (в 2011г. этот показатель равнялся 96 000 НКО).

Такие «странности» статистики российского НКО – сектора эксперты объясняют тем, что, во-первых, существует огромная масса не зарегистрированных официально НКО, которые работают эффективно; во-вторых, есть «спящие» НКО, которые работают по довольно редким отдельным проектам; в-третьих, НКО, прекратившие свое существование, часто не могут оплатить юридическую процедуру ликвидации, а зарегистрировать или ликвидировать НКО порой даже сложнее, чем коммерческое предприятие[1]. К тому же, некоторые исследователи до сих пор относят к числу НКО гаражные и дачные кооперативы, союзы вкладчиков и инвесторов и др.

Однако, даже из итогового, достаточно скромного числа НКО в России по сравнению с третьим сектором в других странах, по данным некоторых исследователей, «в регионах реально работает лишь 10% НКО от числа зарегистрированных, остальные же либо просто существуют на бумаге, либо осваивают государственные или муниципальные деньги»[2].

Как отмечают эксперты, по основным показателям работы российские НКО существенно отстают от «третьего сектора» в государствах Западной Европы и Северной Америке. Так, доля доходов НКО в ВВП России составляет 0,9% (против 6,6% в развитых странах). Количество людей, занятых в «третьем секторе», составляет 1,1% экономически активного населения страны (против 7,1% в развитых

---

[1] Тополева-Солдунова Е.В. Доклад о состоянии НКО в России. Комиссия по делам НКО Совета Президента РФ по правам человека. – М., 2014.

[2] НКО в России. Доклад Общественной Палаты Российской Федерации за 2014г.

странах). Наконец, доля СО НКО в России - 13,5% от общего числа организаций третьего сектора (против 60-70% в развитых странах).

Среди причин такого разительного отличия российских НКО от зарубежных эксперты указывают следующие:

-чрезмерный контроль власти над СО НКО;

- сотрудничество власти ведется только с «ручными» НКО, которые умеют правильно писать заявки на получение грантов, а также демонстрируют свою лояльность;

- отсутствие у чиновников эффективных механизмов взаимодействия с общественными объединениями.

Все это обусловливает необходимость развития инфраструктуры государственной поддержки СО НКО в России.

Базовыми элементами данной инфраструктуры целесообразно сделать следующие элементы: ресурсные центры некоммерческих организаций, центры социальных инноваций, целевые фонды. Для достижения данной задачи в июле 2015г. Минэкономразвития России подготовило законопроект, который фактически уравнивает российские СО НКО с предприятиями малого и среднего предпринимательства по вопросам гарантий для последующего привлечения кредитов, возможностей субсидирования процентных ставок и т.д. По словам директора Департамента социального развития и инноваций Артема Шадрина, сейчас подобные инструменты есть для малого и среднего бизнеса, но их нет для НКО[1]. Сегодня СО НКО не могут активно участвовать в оказании услуг населению, поскольку у них нет возможностей поддержки, которые существуют у малого бизнеса. При этом власть считает, что новых структур создавать не нужно: существующие в РФ гарантийные фонды, которые оказывают поддержку малому бизнесу, получив дополнительную бюджетную поддержку, смогут помогать и СО НКО. Пока же действующие в России ресурсные центры, которые помогают другим НКО (некоторые уже более 20 лет), начали активно записывать в «иностранные агенты» - таковы, например, Центр развития некоммерческих организаций, Сибирский центр поддержки общественных инициатив, центр «Грани». Причина – западное донорство. В этой связи, законопроект должен гарантировать таким негосударственным ресурсным центрам устойчивое развитие в рамках правового поля, в случае если такие центры успешно оказывают поддержку СО НКО. Необходимой мерой законодателя также будет являться статуирование таких «ресурсных центров», регламентация их деятельности на уровне федерального законодательства, указов Президента РФ и нормативных актов Правительства РФ.

Закон об инфраструктуре НКО, как ожидается, вступит в силу в 2016г. Однако, уже сейчас очевидно, что работа над ним требует системного, многоаспектного, рабочего взаимодействия общественности и власти, публичного обсуждения. Отрадно, что данный законопроект проходит «нулевое» чтение в Общественной палате Российской Федерации. Однако, представляется, что в его обсуждении должны активно и публично участвовать все субъекты Российской Федерации, поскольку региональные и муниципальные чиновники действительно не понимают, зачем нужно поддерживать ресурсные центры НКО, если действует поддержка НКО за счет президентских грантов и субсидий Минэкономразвития.

Кроме того, обеспечение работоспособности закона об инфраструктуре поддержки СО НКО предполагает развитие региональной нормативно-правовой и организационно-методической базы в области субсидирования СО НКО, оценки их проектов, организации взаимодействия региональной власти с элементами

[1]Социально ориентированные НКО приравняют к среднему и малому бизнесу. – https://nkozakon.ru/events/ по состоянию на 25.07.2015 г.

региональной инфраструктуры (фондами и ресурсными центрами поддержки СО НКО).

В этой связи, целесообразно во исполнение норм нового закона разработать стандарт инфраструктуры поддержки СО НКО на уровне субъекта РФ.

Данный стандарт должен содержать:

1) перечень нормативно-правовых актов на уровне субъекта РФ по вопросам поддержки и стимулирования деятельности СО НКО (региональные законы «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в субъекте РФ», «О формировании и использовании целевого капитала СО НКО в субъекте РФ», «Об Общественной палате субъекта РФ»);

2) целевую программу субъекта «Развитие социально ориентированных НКО в субъекте РФ» на 3 года;

3) реестр СО НКО субъекта РФ и порядок его ведения и пополнения;

4) утвержденный порядок предоставления субсидий СО НКО на конкурсной основе в субъекте РФ;

5) реестр ресурсных центров поддержки СО НКО, утвержденный порядок его ведения и пополнения.

Кроме того, стандарт должен обязывать главу исполнительной власти субъекта РФ нести персональную личную ответственность за исполнение стандарта относительно создания и совершенствования инфраструктуры поддержки СО НКО в регионе. Для этого предлагается в ежегодном Отчетном докладе Главы субъекта РФ установить следующие обязательные критерии отчетности:

- количество субсидий, выданных СО НКО из средств регионального бюджета на конкурсной основе;
- количество элементов инфраструктуры региональной поддержки СО НКО (целевых фондов и ресурсных центров поддержки СО НКО) и параметры их деятельности за год;
- количество СО НКО в субъекте РФ (зарегистрированных / продолжающих свою уставную деятельность / ликвидировавшихся в текущем году);
- количество и динамика в текущем году НПО – «иностранных агентов»;
- основные показатели развития СО НКО в текущем году.

Указанные показатели, соответственно, должны быть включены в Программу социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Вышеперечисленные элементы регионального стандарта являются базовыми, т.е. составляют обязательный минимум для всех субъектов РФ. Вместе с тем, региональное творчество в данной области не только уместно, но и необходимо, поскольку Российская Федерация в области межсекторного взаимодействия представляет собой, по мнению экспертов, «лоскутное одеяло», и на региональном уровне обнаруживаются наиболее интересные, инновационные, творческие методы межсекторного партнерства. Предлагаемый стандарт целесообразно разработать на основе анализа лучших региональных практик субъектов РФ в области поддержки СО НКО (например, Ростовской, Свердловской областей, Москвы и Санкт-Петербурга, Красноярского края, где региональная власть активно и плодотворно взаимодействует с организациями третьего сектора в решении социально значимых проблем).

Внедрение данного стандарта в каждом регионе должно осуществляться поэтапно, с параллельным отслеживанием результатов и возможностью корректировки планов.

Такой постепенный, в духе методологии «управления изменениями», путь стандартизации инфраструктуры поддержки СО НКО на уровне российских регионов в условиях национальной государственности представляется оптимальным.

В этой связи, первостепенное значение приобретает определение исходных параметров, основ государственной политики по стимулированию институциализации третьего сектора.

В качестве таких параметров «матрицы государственной политики в отношении СО НКО», целесообразно выделить: *формы государственной политики в отношении НКО (1),степень централизации/децентрализации функций государства в сфере поддержки и стимулирования развития третьего сектора (2)*, *отношение государства к политической деятельности НКО (3).*

Опираясь на указанные параметры, попытаемся оценить практикуемую в нашем государстве политику в области поддержки и стимулирования развития социально ориентированных неприбыльных организаций.

Обращаясь к зарубежному и отечественному опыту разработки и реализации государственной политики в отношении НКО, можно выделить *прямые и косвенные формы* государственного регулирования и поддержки общественного сектора.

Способы *прямой поддержки НКО* предполагают различные методы непосредственного финансирования этих организаций. К*освенные формы* государственной политики в отношении НКО предусматривают создание государством условий для институциализации экономики третьего сектора, в первую очередь, гибкую систему налогообложения НКО и стимулирования социальной ответственности бизнеса, которая бы, с одной стороны, содействовала развитию социально ориентированных гражданских инициатив, а с другой – препятствовала бы злоупотреблениям общественными организациями их статусом «льготников».

Далее, в зависимости от степени реализации принципа субсидиарности между государственным центром и регионами, а также уровня реальной развитости местного самоуправления, выделяют *централизованную и децентрализованную модели государственной политики в области НКО.*

Наконец, оценивая степень и характер возможностей для участия НКО в национальной политике, выявляют *«либеральную» и «авторитарную» модели политической деятельности НКО.*

Используя вышеизложенную матрицу, проанализируем государственную политику в отношении социально ориентированного некоммерческого сектора в современной России.

Итак, *прямая поддержка НКО* в России может быть оказана в формах:

- осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у некоммерческих организаций, в соответствии с действующим федеральным законодательством о контрактной системе);
- финансовой, имущественной, информационной, консультационной поддержки, а также поддержки в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев СО НКО.

При этом, в приоритетном порядке поддержка оказывается СО НКО.

Следует отметить, что в действующей редакции федерального закона об НКО, методы поддержки третьего сектора не разграничены на прямые и косвенные (как в предыдущей редакции данного федерального закона), такая поддержка лаконично названа «экономической», а сама возможность ее оказания не признана обязанностью государственных и муниципальных структур.

На практике технологиями такой поддержки НКО являются *гранты, призовые выплаты, долговременные субсидии, оплата работ и услуг по контракту, льготные кредиты, гарантии при предоставлении кредитов.*

Каждый из указанных способов подразумевает разную, однако, весьма весомую степень контроля со стороны государства, а область их применения должна быть четко очерчена в конкретной форме и в конкретных условиях.

Для стимулирования общественной социальной инициативы особую значимость имеет финансирование на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых благотворительными организациями, предусмотренное соответствующим законом, но не регулируемое процессуальными нормами.

Законодательство субъектов Российской Федерации может предлагать дополнительные механизмы реализации данной федеральной нормы. Например, преимущественное предоставление благотворительным организациям права на участие в реализации городских программ, а также право разработки и реализации городской благотворительной программы.

В целом, взаимодействие государственных структур и СО НКО в рамках благотворительных программ осуществляется неравномерно на территории России. Примером успешного сотрудничества можно привести опыт совместной реализации благотворительных программ в Москве. Здесь с действует Благотворительный совет при Московской городской Думе, в состав которого входят как представители законодательной и исполнительной власти г. Москвы, так и лидеры НКО различного типа, ученые, общественные деятели. Благотворительным организациям г. Москвы выдается благотворительный паспорт, позволяющий получить значительные льготы при осуществлении целевой программы. Вместе с тем, следует отметить, что в большинстве регионов такая практика не получила широкого распространения.

*Косвенная государственная поддержка НКО,*осуществляемая за счет предоставления НКО льгот по уплате налогов, признана во всем мире в качестве необходимой меры, обеспечивающей воспроизводимость и конкурентоспособность организаций неприбыльного сектора. Это вызвано следующими обстоятельствами.

На начальном этапе существования НКО, при осуществлении «малых дел» (тимуровское движение, деятельность комитетов местного самоуправления, кружков по интересам и т.д.) отсутствие финансовых средств допустимо. Однако когда масштабы деятельности организации становятся значительными, к работе привлекается персонал на постоянной основе, возникает необходимость материально – технического, организационного, финансового и прочего обеспечения деятельности. Все эти расходы требуют покрытия. В этой связи возникает потребность воспроизводства и развития НКО, что в силу неприбыльного характера ее деятельности, крайне проблематично без косвенной государственной поддержки.

В условиях российской экономики организации третьего сектора, за исключением тех немногих, у кого налажены стабильные контакты с государственными учреждениями, отечественными спонсорами, имеют мало шансов выжить.

Объективным отражением ситуации нестабильности и низкой предсказуемости государственной политики в отношении НКО является анализ структуры целевых поступлений НКО.

Экономическая группировка средств целевого финансирования НКО совсем не согласуется с порядком налогообложения этих сумм. До сих пор не существует системного перечня возможных поступлений НКО и законодательно проработанного механизма их налогообложения.

Это касается, в первую очередь, таких целевых поступлений, как гранты, добровольные пожертвования, субсидии и субвенции. Доля таких поступлений в доходе НКО невелика, поскольку не поощряется государством: донор не имеет права пользоваться услугами НКО, не получает каких – либо преимуществ, льгот и скидок. На практике большинство взносов являются оплатой услуг организации в скрытой форме, что предоставляет возможности для эксплуатации статуса НКО.

Не представляется возможным отследить связь между такой статьей формирования доходной части бюджета НКО как членские взносы, предполагающие права членов организации на пользование ее ресурсами и услугами, и реальным

объемом и характером получаемой услуги (выгоды). По данному вопросу почти отсутствуют исследования, а также практика налоговых проверок и арбитражная практика. Вместе с тем, такого рода взносы являются оплатой услуг организации в скрытой форме.

«Откат», составляющей почти половину поступлений НКО, является весьма распространенным явлением в российской экономике. Иногда повод для осуществления такого рода операций подают сами власти, когда, например, вместо перечисления части налога на прибыль в бюджет налогоплательщики имеют право перечислить соответствующие суммы в НКО. Подобная практика пресекается в тех странах, где разработаны объективные «правила игры» экономики третьего сектора, а льгота предоставляется в виде вычета суммы расходов, направленных на благотворительные цели, из налогооблагаемой базы, а не в виде вычета этих расходов из суммы самого налога.

Ведение организациями третьего сектора предпринимательской деятельности и/или оказания ими платных услуг на практике является наиболее спорным аспектом в их взаимоотношениях с государством. Квинтэссенция данной проблемы состоит в механизме налогообложения такого рода деятельности.

В мировой и российской практике НКО могут вести предпринимательскую деятельность, однако прибыль от ее осуществления должна направляться на осуществление уставных (общественно – значимых) целей.

Прибыль от предпринимательской деятельности НКО, которая направляется на уставные цели, *во многих странах не является объектом налогообложения.* Существуют ограничения во времени. Польское законодательство, например, требует использовать такую прибыль в том году, когда она получена, или следующем за ним. Эта модель подвергается критике, так как препятствует обретению финансовой устойчивости: НКО во всем мире стремятся сформировать из прибыли некоторый фонд развития и инвестировать его, чтобы иметь собственный небольшой, но стабильный доход. Это очень эффективная финансовая стратегия, как с точки зрения устойчивости, так и с точки зрения организационного развития. Государство, проводя налоговую политику поддержки фондов развития, стимулирует создание в лице НКО долговременных и надежных партнеров. В ряде стран для этого существуют НКО, выполняющие ссудо – сберегательные, депозитарные функции («банки НКО»).

В России с 2006г. НКО получили право создавать целевой капитал, однако, пока данное право реализуется не в полной мере.

В отечественной практике для некоторых НКО предпринимательская деятельность является эпизодической, для многих других – регулярной.

Те, кто осуществляют предпринимательскую деятельность давно и осознанно (это, в первую очередь, организации инвалидов, а также отраслевые НКО, которым удалось пролоббировать свои интересы во власть), пользуются налоговыми льготами успешно.

Для остальных НКО осуществление предпринимательской деятельности в большинстве случаев является экономически неоправданной операцией, т.к. прибыль от ее осуществления после налогообложения всегда меньше, чем в коммерческой организации, занимающейся аналогичной деятельностью. Такая ситуация связана с действующим порядком налогообложения: *расходы, связанные с функционированием организации в целом, выполнением уставных задач, содержанием аппарата управления, не признаются расходами* и, соответственно, облагаются налогом. НКО, в результате, практически не имеют возможности создавать фонды развития. Организации, имеющие доход от предпринимательской деятельности, платят налог на прибыль с суммы превышения доходов над расходами. После этого они могут использовать оставшуюся прибыль на уставную

деятельность. При получении дохода от хранения средств на депозитных счетах платятся налоги на прибыль и на имущество. Система отчетности при получении прибыли усложняется настолько, что многим организациям просто не под силу этим заниматься. Они предпочитают не иметь прибыли вообще, отказываясь даже от процентов по депозитным вкладам. Практически нереально накопить некоторый фонд развития, но если он есть, сделать безопасные инвестиции в криминализированной среде еще сложнее.

НКО имеет право вести *предпринимательскую деятельность путем образования коммерческой организации*, с учетом того, что вся прибыль, полученная в результате деятельности последней, должна расходоваться на уставные цели НКО. Некоторым коммерческим организациям, находящимся в собственности НКО, предоставляются налоговые льготы, включая освобождение от уплаты экспортно-импортных пошлин (торговля алкоголем, табачными изделиями и нефтью). В условиях российской экономики налоговые привилегии коммерческим структурам, находящимся в собственности НКО, порой представляют собой и не могут быть объяснены иначе как *экономический способ оплаты политической «лояльности».* Подобный способ поощрения неприбыльной деятельности в мире практически не используется, так как чреват злоупотреблениями. В России реальная картина предпринимательской деятельности под сенью НКО не прояснена, хотя о ней свидетельствуют серии убийств и других преступлений.

Таким образом, *реальный механизм косвенной государственной поддержки НКО далек от совершенства,* поскольку предполагает высокую степень дискреционных действий субъектов государственной власти и допускает возможность злоупотребления недобросовестными НКО и коммерческими структурами.

Оценивая *степень и характер реализации принципа субсидиарности государственной политики в отношении НКО сектора,* необходимо отметить, что в последнее время все последовательнее проявляется тенденция централизации взаимодействия НКО и власти в части стимулирования и поддержки социально ориентированных инициатив.

Действующее федеральное законодательство относит к компетенции центра вопросы формирования и осуществления государственной политики, разработки и реализации целевых программ, мониторинга и анализа деятельности социально ориентированных НКО, установления порядка ведения реестра социально ориентированных НКО, формирование инфраструктуры господдержки третьего сектора – словом, все политико-правовые аспекты государственной политики в отношении СО НКО. Полномочия органов власти субъектов РФ в отношении СО НКО, как следует из анализа действующего законодательства, носят преимущественно координирующий и обеспечивающий характер (разработка и реализация региональных целевых программ, межмуниципальная координация по вопросам деятельности НКО, мониторинг и контроль деятельности таких НКО, поддержка профильной деятельности органов местного самоуправления). К полномочиям муниципальных образований относятся вопросы разработки и реализации муниципальных программ поддержки СО НКО, а также анализа финансовых, экономических, социальных показателей деятельности таких организаций.

Вместе с тем, на всех уровнях публичного управления в России уполномоченные органы формируют и ведут реестры СО НКО. На практике, попасть в такой реестр, а значит, в приоритетном порядке получать государственную поддержку, НКО достаточно непросто. Дело даже не в ограниченности бюджетных и имущественных ресурсов, за счет которых властью может оказываться государственная / муниципальная поддержка. Основная проблема заключается в

потенциальной настороженности со сторон органов власти и управления к НКО, в отсутствии реальных механизмов юридической ответственности некоммерческих организаций за нецелевое либо неэффективное использование бюджетных средств. Как следствие, в реестры СО НКО попадают преимущественно организации, к которым действующая власть лояльна, которых давно знает и привлекает к решению социальных проблем, либо те, которые предлагают решить социальные вопросы с минимальными затратами, зачастую с большим ущербом для качества оказываемых социальных услуг. Таким образом, объективные критерии ведения реестров СО НКО на практике наполняются субъективным контентом. Все это свидетельствует о развитии *патрон-клиентельной модели взаимодействия государства с социально ориентированными НКО.* Данная модель в большей или меньшей степени распространена за рубежом; однако, русский патрон-клиентелизм усугубляется фактором отсутствия культуры уважения к «букве» закона.

Перспективным направлением межсекторного взаимодействия в России становится сотрудничество общественности и власти путем посреднических структур, таких как: центры публичной политики, общественные советы и фонды поддержки отраслевых СО НКО.

Характеризуя *центры публичной политики* как институт гражданского общества, следует согласиться с мнением исследователей, утверждающих, что сегодня в России накоплен пусть небольшой, но все-таки самобытный опыт функционирования первых прототипов подобных центров. Вместе с тем большинство ученых, разрабатывающих данную проблематику, подчеркивает, что происходящая сегодня стабилизация российской политической системы закрепляет извечный внутренний разрыв российского политического процесса, способствует устойчивому воспроизводству бюрократически-элитарного стиля управления, что не способствует развитию институтов отечественной публичной политики[1].

Особого внимания при анализе российской муниципальной политики в отношении третьего сектора заслуживают прагматичные партнерские программы «низового» уровня, которые НКО создают для внедрения инновационных технологий в деятельность учреждений муниципального и общественного территориального самоуправления.

Большинство НКО, работающих по решению «низовых» проблем, обладая инновационными технологиями, которые по каким – либо причинам не применяются или неизвестны государственным учреждениям, не имеют официального разрешения на выполнение различных работ. До недавнего времени многие из таких учреждений были недоступны для НКО. Зачастую не помогало даже наличие в штате НКО специалистов – профессионалов, хотя учреждения испытывали потребность в таких кадрах. Ведомственные инструкции запрещали участие НКО в оказании необходимых и важных услуг муниципальным образованиям. Основные сложности взаимодействия возникали прежде всего не с представительными, а с исполнительными органами муниципальной власти. Иногда взаимодействие носит не характер сотрудничества, а, скорее, характер противостояния. «Молодые» НКО часто чувствуют определенное недоверие со стороны властей, особенно если сфера деятельности такой организации – отстаивание интересов своих членов на правовом уровне, а не, допустим, занятие досуга населения.

Эти обстоятельства способствовали изобретению НКО различных незатейливых методов взаимодействия, позволивших элиминировать препятствия.

Наиболее эффективным оказалось заключение соглашений НКО с муниципальными учреждениями. В 2005 – 2010гг. эту технологию применяли, по оценкам исследователей, до 70% НКО. Другие НКО использовали социальный

[1] См. напр.: Гимазова Ю.В. От «фабрик мысли» к «центрам публичной политики»: международный опыт и перспективы России // Вестник университета. 2012, № 4.

договор с местной администрацией или одним из ее департаментов. Реже применяются муниципальный социальный грант и – тем более – социальный заказ, поскольку их внедрение требует подготовленности всех ветвей власти и компетентности гражданских служащих.

Некоторые НКО, убедившись в бесполезности попыток чего-либо добиться от государства, либо перешли на самостоятельное взаимодействие с другими НКО по горизонтали отношений (об этом свидетельствует создание межрегиональных коалиций, ассоциаций), некоторые вышли на уровень межгосударственного взаимодействия и получения поддержки из-за границы.

Практика показывает, что в третьем секторе медленно, но верно идет процесс консолидации и необходимость объединить усилия осознается все большим количеством НКО, хотя некоторые общественные организации все еще позиционируют себя независимыми как от государства, так и от своих коллег.

Проблематика сотрудничества НКО отражает процесс становления сильного, эффективного, конкурентноспособного третьего сектора в России. В случае консолидации усилий, ресурсов возможностей НКО удастся решить ряд **задач,** жизненно важных как для сектора НКО, так и для общественности в целом:

- создать единую систему лоббирования интересов НКО в органы власти;
- разработать и внедрить единую PR – стратегию, способствующую активизации гражданского потенциала россиян, с одной стороны, и содействующую улучшению имиджа третьего сектора в глазах государственных, муниципальных служащих и должностных лиц, с другой стороны;
- создать сеть ресурсных центров для НКО, которые оказывали бы организациям третьего сектора организационно – техническую, информационную, консультативную, юридическую поддержку;
- сформировать сеть региональных коалиций НКО;
- проводить общероссийский мониторинг деятельности «профильных» НКО.

Объединение НКО с целью решения этих задач будет способствовать осмыслению всего позитивного опыта общественного движения, имеющегося в России, выработке на этой основе единой стратегии развития третьего сектора, общих форм деятельности, организационных структур НКО.

Д.Р. Гиниятуллина
Студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

УПРАВЛЕНИЕ СУВЕРЕННЫМИ ФОНДАМИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Тема суверенных фондов является актуальной и остро дискуссионной. Высказывания политиков на деле часто оказываются популистскими, работы некоторых экономистов не отличаются глубокой проработкой вопроса, они концентрируют свое внимание только на возможных вариантах расходования средств суверенных фондов, поэтому очень важно и необходимо разобраться в экономической сути данных институтов.

Необходимость создания финансового резерва, а в будущем Стабилизационного фонда и созданных на его основе Резервного фонда и Фонда

© Д.Р. Гиниятуллина 2015

национального благосостояния активно поддерживалась бывшим Министром финансов Российской Федерации А.Л. Кудриным, посвятившим данной теме ряд научных работ[1].

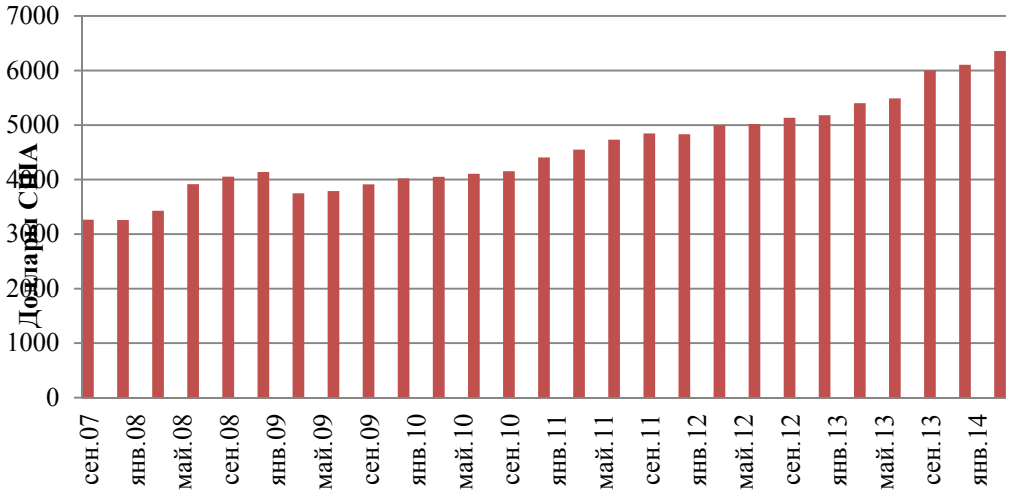
В начале XX-го века в мире функционировал единственный суверенный фонд – Долговременный школьный фонд Техаса[2]. К концу 50-х годов XX-го века в мире насчитывалось четыре суверенных фонда в следующих странах: Кувейт, США, Кирибати. Совокупный объем данных фондов равнялся 340 млрд. долларов США. К началу 90-ых годов XX-го века в мире насчитывалось 15 фондов общим объемом средств порядка 2,2 трлн. долларов США. К концу марта 2014 года в мире уже было 74 фонда общим совокупным объемом средств около 6,4 трлн. долларов США. Крупнейшими суверенными фондами по объему средств на начало 2013 года являются: норвежский Государственный пенсионный фонд «Глобальный» (838 млрд. долларов США); суверенный фонд, находящийся под управлением Инвестиционного управления Абу-Даби (773 млрд. долларов США); суверенный фонд Саудовской Аравии (676 млрд. долларов США); суверенный фонд, образованный за счет золотовалютных резервов Китая, находящийся в ведении Государственного управления иностранной валютой Китая (575 млрд. долларов США).

Активное создание правительствами разных стран суверенных фондов наряду с внушительным ростом резервов центральных банков стало характерной особенностью современной финансовой системы, в обиходе данный процесс стали называть термином «фондомания». В марте 2014 года общий объем средств, аккумулированных в суверенных фондах, составлял более 6,4 трлн. долл. США, когда в сентябре 2007 года эта цифра равнялась 3,27 трлн. долл. США (см. Диаграмму 1).

Диаграмма 1

Динамика совокупного объема средств в суверенных фондах

(на конец месяца)



[1]Прокофьев М.Н., Кулигина А.И. Совершенствование управления организацией государственных закупок в Российской Федерации - Научный сборник «Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления» по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 23.11.13г. под редакцией Прокофьева С.Е., Паниной О.В., Еремина С.Г. ноябрь, 2013г 0,5 п.л.

[2] The Texas Permanent School Fund (PSF)
URL: http://www.tea.state.tx.us/index4.aspx?id=2147485578&menu_id=2147483695

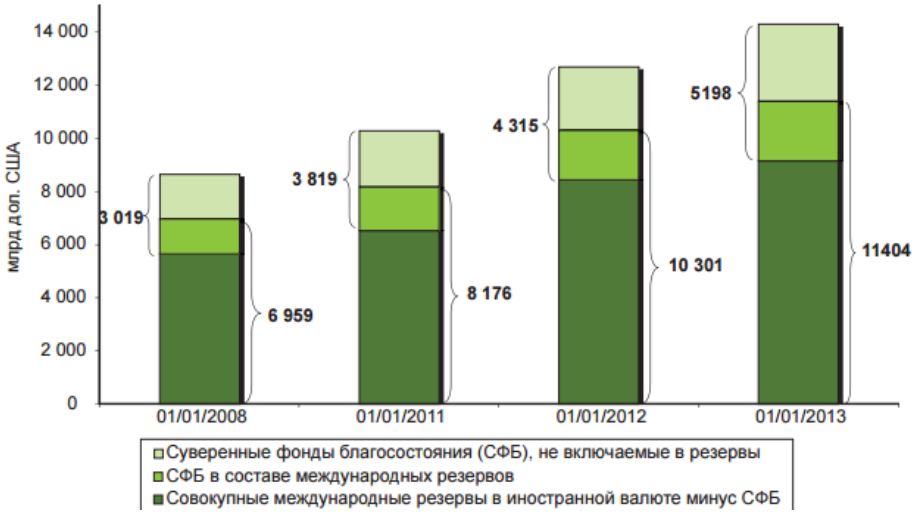
* составлено автором по данным Института исследования суверенных фондов.

Характерной особенностью развития суверенных фондов стал рост доли фондов, созданных за счет несырьевых источников. Структура суверенных фондов по источнику формирования средств за счет несырьевых и сырьевых источников по данным Института исследования суверенных фондов 1 декабря 2009 года выглядела как 40% и 60%. С 1 сентября 2013 года данное соотношение уже выглядело как 41% и 59%. То есть целью создания суверенных фондов озадачились не только правительства нефтезависимых стран, но и правительства, которым необходим макроэкономический механизм регулирования экономики, в том числе эффективный механизм управления профицитом бюджета.

Географическое распределение фондов по объему активов подвержено постоянному изменению, но проявляется некоторая тенденция. Так, доля активов фондов, сформированных на территории Среднего Востока, 1 декабря 2009 г. составляла 37%, на территории Европы – 18%. А 1 сентября 2013 г. данное соотношение выглядело так: Средний Восток - 35%, Европа - 17%. Доля активов фондов, созданных в Азии, с 38% 1 декабря 2009 г. выросла до 40% на 1 сентября 2013 года. Данный факт еще раз подтверждает предположение о том, что в тенденции развития суверенных фондов наблюдается рост активов фондов в несырьевых странах. Можно предположить, что основным регионом возникновения новых фондов в будущем останется Азия с ее значительными золотовалютными резервами.

На 1 января 2013 г. совокупная величина СФБ достигла 5,2 трлн дол. США, лишь вдвое уступая совокупному объему мировых золотовалютных авуаров и близко к объему резервных активов развитых стран

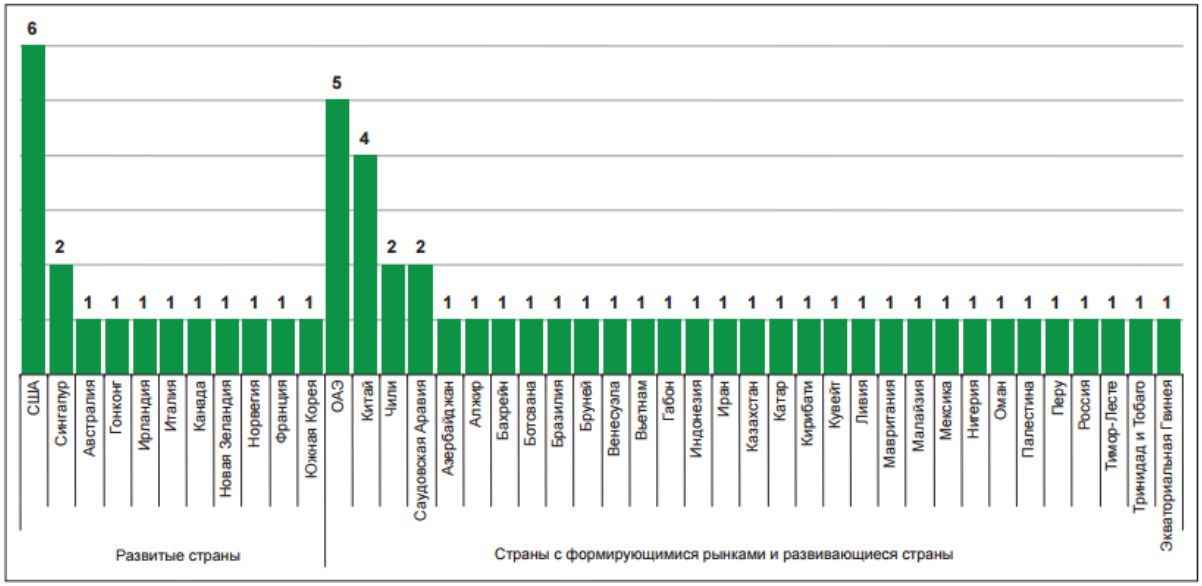
Рис. 1. Динамика совокупного объема СФБ и международных валютных резервов (млрд дол. США)



Источник: Sovereign Wealth Fund Institute, IMF.

Как свидетельствует международная практика, СФБ образовываются преимущественно у экспортеров невозобновляемых природных ресурсов, а также в странах, имеющих хроническое положительное сальдо текущего счета платежного баланса. В настоящее время большинство созданных в мире СФБ (как по объему активов, так и по количеству) сосредоточено в странах с формирующимися рынками преимущественно Азиатского региона (см. рис. 2).

Рис. 2. Суверенные фонды благосостояния в разбивке по группам стран



Источник: Sovereign Wealth Fund Institute; http://www.swfinstitute.org.

Многие эксперты отмечают экономическую значимость суверенных фондов для мировых финансовых рынков[1]. Они являются одними из основных поставщиков ликвидности. В условиях кризиса управляющие средствами суверенных фондов инвестируют в акции компаний на длительный период, являясь, по сути, стратегическими инвесторами. Средства суверенных фондов размещаются в широкий спектр различных финансовых инструментов, в основном на рынках ценных бумаг. Эксперты заявляли о том, что темпы роста числа суверенных фондов замедлятся в период послекризисного восстановления. Несмотря на это, суверенные фонды по-прежнему остаются крупнейшими мировыми инвесторами, превосходящими по объему вложений хедж-фонды и догоняющими по данному показателю государственные пенсионные фонды и центральные банки.

Наличие существенных запасов нефти и газа, их добыча и активный экспорт создает определенные негативные последствия. На их преодоление и направлено создание суверенных фондов.

В странах-экспортерах сырья возникают эффекты, связанные с так называемой «голландской болезнью» (Dutch Disease). Уже по названию ясно, что происхождением это заболевание обязано Нидерландам. В конце 1950-х гг. на шельфе Северного моря были обнаружены крупные залежи природного газа. В 1960-х гг. началась активная разработка открытых месторождений, вследствие чего Голландия быстро превратилась в мощную страну-экспортера газа. Почти сразу начали сказываться негативные последствия этого явления. «Голландская болезнь» – это явление, характерное для индустриальных стран с гипертрофированным сырьевым сектором.

Понятие финансовой стабильности тесно связано с понятием финансовой безопасности, которая включает в себя создание условий устойчивого, надежного функционирования финансовой системы страны, предотвращающих возникновение финансового кризиса, дефолта, деструкцию финансовых потоков, сбои в обеспечении основных участников экономической деятельности финансовыми ресурсами, нарушение стабильности денежного обращения. Роль суверенных фондов в достижении финансовой стабильности заключается в следующем:

[1]Казакевич П.А. Стабилизационные фонды как особая категория участников рынка ценных бумаг // Финансы и кредит. - 2007. -№ 29, с. 38 – 45.

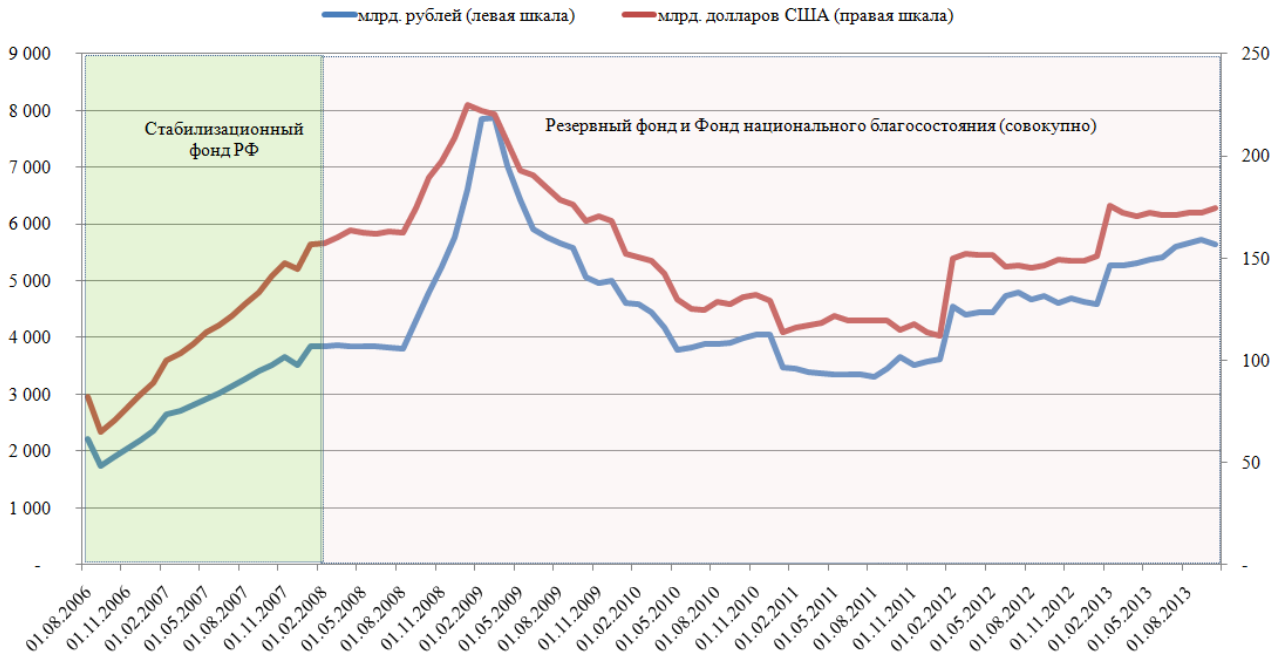
- обеспечение сбалансированности федерального бюджета;
- снижение зависимости доходной базы федерального бюджета от конъюнктуры на мировых сырьевых рынках;
- снижение уровня инфляции;
- поддержание стабильного курса национальной валюты.

В рамках данного исследования остановимся подробнее на первых двух направлениях.

Проанализировать роль в достижении финансовой стабильности именно Резервного фонда и Фонда национального благосостояния из-за непродолжительного периода их существования очень сложно, поэтому мы будем анализировать также период функционирования Стабилизационного фонда. Также очевидно, что пока невозможно оценить эффективность действующего механизма формирования суверенных фондов и финансового обеспечения нефтегазового трансферта, поскольку он еще четко не сформирован и применяется лишь с 2008 года. Так, в 2008 году размер нефтегазового трансферта составлял 6,5% объема валового внутреннего продукта, а потом в связи с влиянием мирового финансового кризиса, действие статьи Бюджетного кодекса, устанавливающей нормативную величину нефтегазового дохода, было приостановлено до 1 января 2013 года.

Суверенные фонды достаточно успешно выполняют свои функции, участвуя в процессе достижения и поддержания финансовой стабильности. Улучшить ситуацию могло бы повышение качества финансового управления, проводимой бюджетной политики, в частности, ограничивающей принятие неэффективных расходов. В области функционирования суверенных фондов основным направлением совершенствования должно стать повышение эффективности управления их средствами. Помимо этого необходимо и в дальнейшем осуществлять управление суверенными фондами во взаимосвязи с денежно-кредитной и валютной политикой.

График 1. ***Динамика средств российских суверенных фондов***[1]



На графике 1 изображена динамика средств российских суверенных фондов за 7 лет. С начала августа 2006 года до начала февраля 2008 года средства Стабилизационного фонда Российской Федерации выросли на 75% - до 3,9 трлн.

[1] График составлен автором по данным Министерства финансов Российской Федерации

рублей. Далее, с момента создания Резервного фонда и Фонда национального благосостояния под воздействием высоких цен на энергоносители на мировом рынке средства фондов достигли своего исторического пика в марте 2009 года - 7,9 трлн. рублей (220 млрд. долларов США). После этого началось активное использование средств Резервного фонда на обеспечение сбалансированности федерального бюджета.

Динамика средств суверенных фондов отражала как экономическую обстановку на глобальных рынках, так и проблемы внутри страны. Разгоравшийся кризис 2008-2009 годов внес свои коррективы в формирование и использование средств фондов. В бюджетном послании президента «О бюджетной политике на 2007 года» ставилась цель на продолжение политики аккумулирования «конъюнктурных» доходов федерального бюджета в фондах. Но уже к середине 2008 года президент в своем бюджетном послании указывает об усиливающемся негативном воздействии глобальных кризисных элементов на российскую экономику, о слабости российской экономики, и о необходимости поддержания запланированных расходов федерального бюджета за счет средств Резервного фонда при падении доходной базы.

Успешное функционирование Резервного фонда и Фонда национального благосостояния возможно только при наличии оптимально выстроенной, эффективной структуры управления средствами фондов, а также в результате распределения ролей, полномочий и ответственности между участниками управления в соответствии с их задачами и функциями. Текущая структура управления суверенными фондами была сформирована с момента реорганизации Стабилизационного фонда Российской Федерации в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Правительство Российской Федерации как собственник средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (конечным бенефициарным владельцем являются граждане Российской Федерации) передает средства фондов стратегическому управляющему – Министерству финансов Российской Федерации. Министерство финансов Российской Федерации, согласно специальному порядку, установленному собственников средств, осуществляет стратегическое управление: утверждает нормативные доли разрешенных финансовых активов, утверждает нормативную валютную структуру, определяет порядок взаимодействия с Федеральным казначейством и Банком России при проведении расчетов по счетам Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, и другие полномочия.

Литература

1. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 03.02.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2014).
2. Федеральный закон от 22.04.1996 N 39-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О рынке ценных бумаг».
3. Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.04.2014).
4. Федеральный закон от 13.10.2008 N 173-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации».
5. Буклемишев, О. В. Фискальное стимулирование и российские бюджетные фонды / О. В. Буклемишев // Вопросы экономики. – 2013. – № 12. – С. 74–85.

6. Ибраев, Р. Х. Роль суверенных фондов на современном глобальном рынке капитала / Р. Х. Ибраев // Российский внешнеэкономический вестник. – 2013. – № 9. – С. 91–105.

7. Кнобель, А. Риски бюджетной политики в странах, богатых природными ресурсами / А. Кнобель // Экономическая политика. – 2013. – № 5. – С. 29–38.

10 .Прокофьев М.Н., Кулигина А.И. Совершенствование управления организацией государственных закупок в Российской Федерации - Научный сборник «Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления» по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 23.11.13г. под редакцией Прокофьева С.Е., Паниной О.В., Еремина С.Г. ноябрь, 2013г 0,5 п.л.

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

РЕФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

30 октября 2015 г. в Государственную Думу направлен проект Кодекса Российской Федерации об административной ответственности (Законопроект № 917598-6) (далее – КАО РФ). Данный законопроект направлен, прежде всего, на трансформацию института административной ответственности из орудия чрезмерного давления на граждан и, особенно на субъекты предпринимательской деятельности, в цивилизованное правовое средство охраны нарушенных прав и законных интересов государства, общества, граждан, предупреждения новых правонарушений.

Рассмотрим основные предложения разработчиков проекта по изменению законодательства об административной ответственности.

1) Впервые введена норма, определяющая основания административной ответственности. Так, в соответствии со ст. 6 КАО РФ «Единственным основанием привлечения физического или юридического лица к административной ответственности является совершение им административного правонарушения, предусмотренного Особенной частью настоящего Кодекса или законом субъекта Российской Федерации об административной ответственности».

2) Включены нормы, определяющие такие принципы привлечения к административной ответственности как индивидуализация и справедливость. Уточнен с учетом правоприменительной практики принцип недопустимости повторного привлечения лица к административной ответственности.

Принцип индивидуализации заключается в том, что административной ответственности означает привлечение к административной ответственности того физического или юридического лица, которое непосредственно совершило противоправное действие (бездействие), квалифицируемое в качестве административного правонарушения, с учетом его индивидуальных характеристик, принимаемых во внимание при назначении административного наказания.

© И.А. Головизнина, 2015

Необходимо отметить, что и в настоящее время он устанавливается ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ, в соответствии с которой «При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность».

Что же касается принципа справедливости, предусмотренного статьей 12 КАО РФ, в соответствии с которым «Справедливость административной ответственности заключается в соответствии, соразмерности применяемых к лицу мер административной ответственности характеру совершенного им административного правонарушения, обстоятельствам его совершения, личности виновного физического лица», то он впервые сформулирован для законодательства об административной ответственности. Провозглашение данного принципа существенно повышает уровень защиты граждан от произвола надзорных органов.

Также положительно следует оценить более четкое изложение принципа недопустимости повторного привлечения к административной ответственности (ст. 13 КАО РФ): «Никакое физическое или юридическое лицо не может неоднократно нести административную ответственность за фактически совершенное им в конкретном месте и в конкретное время противоправное действие (бездействие), за которое оно уже было привлечено к административной ответственности с назначением административного наказания, независимо от того, по какой статье (части статьи) настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административной ответственности данное действие (бездействие) было квалифицировано в качестве административного правонарушения».

В действующем КоАП РФ этот принцип сформулирован не столько четко. В соответствии с ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ, «Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение». Конкретизацию данного принципа следует оценить положительно, так как в настоящее время существует ошибочная практика не привлечение лица к ответственности за повторное совершения правонарушения предусмотренного той же нормой КоАП РФ.

Более четкому регулированию данного вопроса способствует также уточнение понятий «продолжаемое административное правонарушение», «повторность совершения административного правонарушения», «совокупность административных правонарушений».

3) Предложено обновленное определение понятия административного правонарушения.

«Административное правонарушение представляет собой противоправное, то есть противоречащее положениям законов, иных нормативных правовых актов, признанных обязательными для исполнения нормативно-технических документов, действующих на территории Российской Федерации общественно вредное, то есть причиняющее реальный вред (физический, имущественный, моральный, репутационный, организационный) охраняемым государством общественным отношениям либо создающее угрозу причинения такого вреда, виновное действие (бездействие) индивидуально определенного физического или юридического лица, обладающего юридической способностью нести административную ответственность, за которое настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации об административной ответственности установлена административная ответственность».

У данного определения есть несколько недостатков.

Во-первых, оно является избыточным и громоздким вследствие того, что в нем:

- дублируются положения других норм законодательства об административной ответственности, (указание на то, что правонарушение совершается лицом, обладающим юридической способностью нести административную ответственность);

- дается много лишней очевидной информации (определение противоправности как противоречие положениям законов, иных нормативных правовых актов, признанных обязательными для исполнения нормативно-технических документов, действующих на территории Российской Федерации).

Во-вторых, оно не позволяет отнести к правонарушениям, правонарушения с формальным составом.

Согласно определению правонарушения под общественной вредностью понимается причинение реального вреда (физического, имущественного, морального, репутационного, организационного) охраняемым государством общественным отношениям либо создающее угрозу причинения такого вреда.

Таким образом, не подпадают под это определение все правонарушения, составы которых не предусматривают в качестве обязательного признака объективной стороны наступление последствий или угрозы их наступления.

4) Впервые в российском законодательстве раскрывается доктринальный термин состава правонарушения. Так, в соответствии со ст. 15 КАО РФ, состав административного правонарушения - совокупность обязательных объективных и субъективных признаков (элементов), подтверждающих фактическое наличие административного правонарушения.

В рассматриваемом законопроекте много лишних положений, которые перегружают КАО РФ, но не имеют практического значения. Так, не представляется необходимым вносить в закон определения понятий административной ответственности, состава административного правонарушения и т.д. Излишне громоздко, с применением тавтологии, сформулировано понятие должностного лица.

Одновременно с этим, а КАО РФ не содержится положений о невменяемости субъекта, что представляется существенным недостатком, так как данное обстоятельство должно исключать ответственность, а значит, должны быть установлены четкие критерии невменяемости, а также исключительные полномочия суда для решения этого вопроса.

Есть в проекте и противоречия. Так, ст. 10 КАО РФ устанавливается принцип индивидуализация административной ответственности, в соответствии с которым к административной ответственности привлекается физическое или юридическое лицо, которое непосредственно совершило правонарушение. И в то же время, в соответствии со ст. ст. 23 и 24 КАО РФ индивидуальные предприниматели и должностные лица несут ответственность не только за непосредственно совершенные ими деяния, но и за действия своих подчиненных.

Из уголовного законодательства заимствованы такие основания освобождения от ответственности как физическое или психическое принуждение, исполнение приказа или распоряжения, деятельное раскаяние, примирение с потерпевшим. Положения в основном дублируют соответствующие положения УК РФ, однако что касается исполнение приказа или распоряжения, то в отличие от положений уголовного закона не оговаривается, что лицо, совершившее умышленное правонарушение во исполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения, несет ответственность на общих основаниях.

В качестве положительных моментов следует отметить уточнение регламентации административной ответственности юридических лиц. Так, введено правило о недопустимости привлечения к административной ответственности

государственных органов и органов местного самоуправления, обладающих статусом юридического лица, а также правило о недопустимости привлечения юридического лица к административной ответственности за неисполнение (ненадлежащее) исполнение обязанностей, возложенных законом или иным нормативным правовым актом не на само юридическое лицо, а на его руководителей или иных работников, должностных лиц.

Также следует отметить с положительной стороны ряд изменений, касающихся института наказаний.

Расширена сфера применения такого административного наказания как лишение специального права. К числу специальных прав, которых физическое или юридическое лицо может быть лишено в порядке привлечения к административной ответственности, отнесено право на осуществление отдельных видов предпринимательской или иной деятельности. Лишение данного права может устанавливаться и применяться лишь за повторное совершение административного правонарушения, объективная сторона которого состоит в грубом нарушении условий осуществления определенных видов деятельности, предусмотренных федеральными законами, другими нормативными правовыми актами, лицензией или иным специальным разрешением, предоставляющим лицу указанное право.

Расширена сфера действия такого административного наказания как обязательные работы, которые дополнены обязательными услугами и допущено их применение в отношении юридических лиц. Цель такой корректировки данного вида наказания заключается в том, чтобы максимально использовать организационно-технические и иные возможности юридических лиц, привлеченных к административной ответственности, для обеспечения благоустройства территории городских и сельских поселений, строительства и ремонта, расположенных на этих территориях объектов социально-культурной инфраструктуры, оказания социальной помощи нуждающимся в ней гражданам.

Расширена сфера применения такого вида административного наказания как административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, действие которого распространено и на другие официальные массовые мероприятия, в том числе политические.

Впервые введена норма о возможности применения к лицу, совершившему административное правонарушение, более мягкого административного наказания, чем предусмотрено законом. Такая возможность обеспечивается посредством назначения административного наказания, ниже установленного санкцией минимального размера либо замены предусмотренного санкцией административного наказания на более мягкое.

Таким образом, проект отвечает заявленным разработчикам целям трансформации института административной ответственности из орудия чрезмерного давления на граждан в цивилизованное правовое средство охраны нарушенных прав и законных интересов государства, общества, граждан, предупреждения новых правонарушений, при условии корректировки отдельных норм, что связанно, прежде всего, с необходимостью исправления ошибок законодательной техники.

В.В. Грицай
Студент
(ГАУГН, г. Москва)

КРИЗИС МОБИЛИЗАЦИОННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ (КУЛЬТУРОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД)

Анализ политических систем в гуманитарных науках дает широкое представление об устройстве нашего социального общежития, рассматривая его внешние, институциональные проявления. Однако до недавнего времени такой подход страдал излишним формализмом, характерным для всех позитивистских тенденций в социальных науках. Наукам о духе, как определяли гуманитарные знания ведущие немецкие философы идеалистического направления – В, Дильтей, В. Виндельбанд, не доставало субъективной специфики – собственно духа. В данном контексте, под ним мы должны понимать политическую культуру. Поэтому наш анализ будет базироваться на культурологическом подходе в определении политической системы. В его основе лежат определенные нормы, ценности, образы действий, так называемые патерны человеческого поведения. При этом культура стоит во главе угла системы, определяя поведение актора и детерминируя политические цели и задачи. Одним из ведущих представителей данного подхода является современный американский политолог Ч. Эндрейн.

Исследователь классифицирует политические системы, подразделяя их на племенные, бюрократические авторитарные, согласительные и мобилизационные типы. Переход между ними строго не детерминирован**.** Племенные системы уже стали историей и почти не встречаются в современной политической практике. Ч. Эндрейн пишет, что для данной системы характерны «общинная солидарность, зиждущаяся на преданности всех и каждого неким священным ценностям».[1] Однородность общества и невысокий уровень специализации влияет на политические убеждения - «в сознании людей сливались духовные цели и материальные средства их достижения».[2] В политическом дискурсе отсутствует противопоставление индивидуализма и коллективизма, что еще в начале XIX века прекрасно описал французский философ Б. Констан в своем трактате «О свободе у древних в ее сравнении со свободой у современных людей». Бюрократическая авторитарная система «зиждется на утверждении принципа поддержания порядка путем создания соответствующих организаций».[3] Эффективность бюрократии, а также доведение до минимума участие масс в политике, становится мерилом стабилизации системы. Выходящие на поверхность конфликты подавляются репрессивными методами. Поддержание status-quo в элите замораживает вход и выход в самой системе. Поэтому, как пишет Ч. Эндрейн, в данном типе наблюдается «преобладание материальных интересов над духовно-нравственными ценностями и элитарные взаимоотношения между правителями и управляемыми».[4] Отстраненность масс приводит к их озлобленной апатичности и недоверию. Отчасти легитимация элит в глазах населения зависит от успешности процессов модернизации. Однако, контроль над самим политическим процессом,

© В.В. Грицай, 2015

[1] Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем (http://all-politologija.ru/knigi/sravnitelnij-analiz-politicheskix-sistem)
[2] Эндрейн Ч. (систем (http://all-politologija.ru/knigi/sravnitelnij-analiz-politicheskix-sistem)
[3] Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем (http://all-politologija.ru/knigi/sravnitelnij-analiz-politicheskix-sistem)
[4] Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем (http://all-politologija.ru/knigi/sravnitelnij-analiz-politicheskix-sistem)

формированием определенных структурно-поведенческих основ перестает осуществляться. Как писал немецкий философ и правовед К. Шмитт ««политическое предполагает идею, ибо нет политики без авторитета и нет авторитета без этоса убеждения».[1] Согласительная политическая системаоснована на принципах консенсуса. Это основной и главный культурно-поведенческий паттерн. Согласование интересов в условиях конкуренции приводит к всестороннему групповому политическому дискурсу. Система сама создает площадки обсуждения для учета групповых интересов. Таким образом создается гражданский тип политической культуры. Договор и право являются ограничителями гражданского поведения. Ч. Эндрейн пишет, что «наиболее эффективно действует согласительная система в индустриализированных рыночных обществах, где группы с различными интересами объединяются на основе политического консенсуса».[2] Последней в классификации политических систем американского ученого стоит мобилизационная тип.

Мобилизационная политическая системахарактеризуется Ч. Эндрейном рядом специфических черт. Для нее типичны «активное участие масс в государственной жизни, с доминированием политического подхода на все социальные трансформации».[3] Каждый член общества должен рассматривать свои частные проблемы «в зависимости от благосостояния всего общества». При этом для народа в целом характерна политическая поляризация по принципу, «свой-чужой». Отсутствует согласие интересов. А само единство воплощается в лидере, наделенном чрезвычайными полномочиями и, по главенствующей идеологии, великими способностями. Он, по официальной версии, является олицетворением народной души. И поэтому, как пишет Ч. Эндрейн «следование «воле народа» считается более важным делом, чем выражение различных интересов».[4] Но при этом власть скорее эксплуатирует внутренний мир подчиненных, а не создает условия для формирования стабильной политической культуры

Мобилизационные системы делятся на популистские и элитистские. Народ в популистском варианте является действующим политическим актором, а непросто ведомой толпой. Его представители могут занимать определенные должности и активно участвовать в политическом процессе. Но такая система недолговечна, так как ее стабилизация и структуризация крайне затруднительна. Отличие элитистскоговариантав том, что общество мобилизуется, но государственным управлением занимаются исключительно профессионалы. Идеология довлеет над обществом, делая из него послушный механизм системы. При этом осуществляется тотальный контроль над всей социальной сферой. Основой этих систем являются идеологические догмы, а также вождь, олицетворяющий их. Общество получает четкие указания сверху и выполняет постеленную задачу. Но именно в этом коренится будущий кризис системы.

Мобилизационные системы не вырастают из осознанной политической культуры. Вождь мобилизует массы, чтобы использовать их иррациональные страхи для достижения своих целей.[5] Он доводит политику до ее крайне формы – войны. Только этот повод дает ему право находиться у власти и игнорировать групповые интересы общества. Воплощается концепция К. Шмитта, где «суверен тот, кто

---

[1] Шмитт К. Государство. Право и политика. М.: Территория будущего, 2013. 117 с.
[2] Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем (http://all-politologija.ru/knigi/ sravnitelnij-analiz-politicheskix-sistem)
[3]Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем (http://all-politologija.ru/knigi/ sravnitelnij-analiz-politicheskix-sistem)
[4] Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем (http://all-politologija.ru/knigi/ sravnitelnij-analiz-politicheskix-sistem)
[5] Московичи С. Век толп. М.: Центр психологии и психотерапии, 1998. 226 с.

действует в условиях чрезвычайного положения».[1] Однако система в какой-то момент начинает пробуксовывать. На определенном этапе теряется обратная связь между обществом и государством. Вход и выход политической системы перестают работать должным образом. А сама она теряет возможность проводить самоанализ и налаживать связь между своими структурами. В следствие чего, она теряет поддержку, как в глазах элиты, так и в глазах общества. Единая культурная основа не формируется. Более того, ее заменяет поляризация интересов, а также тлеющие формы социальных конфликтов. Такое общество перестает поддаваться контролю. Связь между структурами разрывается. При том, что идеология перестает играть мобилизующую роль. На местном уровне в поведенческом плане все чаще играет роль политическая импровизация. Смерть вождя становится естественной причиной начала кризиса мобилизационного типа.

Фактически, система губит себя своими же мобилизационными идеалами. Поведенческие основы, которые они создают, перестают находить отклик в элитах. Политическая импровизация в конечном итоге приводит к тому, что в «действиях ведущих политиков меняются культурно-нравственные приоритеты».[2] Личный интерес, который так долго забывался становится во главе угла их деятельности. Процветает коррупция и циничное отношение к политическим ценностям. Развивается культурно-поведенческий кризис. Власть, которая должна находить свое обоснование в нравственных основах общества, теряет свою легитимность. Впрочем, и само общество находится в неопределённом состоянии. Происходит культурный кризис, где социальная среда не может выработать свои поведенческие координаты. Общественная поляризация уже самовоспроизводится автоматически. Люди уже не верят, что государство стоит на страже справедливости и равного распределения, а также иных ценностных ориентиров. Само же оно, пытается найти точки опоры, чтобы создать новые правила игры. Но они, как показывает опыт, уже не соответствуют неформальным групповым доминантам. Это приводит к тому, что система сталкивается с рядом проблем: поведенческим цинизмом, деинституционализацией и коррупцией. Политический процесс находится в тупике.

Поведенческий кризис приводит к поляризации по поводу распределения общественного блага. А это значит, что система не может выполнить одну из важнейших своих функций – неконфликтное перераспределение. Причина в том, что у акторов не сформировались трезвые ожидания и запросы в отношении политической системы в целом. Отсюда происходят новые витки поляризации, конфликта и дальнейшей мобилизации. Государство, которое должно создавать стабильную политическую систему на основе устоявшейся политической культуры, не может этого сделать

Кризис системы происходит при условии несовместимости политических ценностей, общественно-политических структур и поведения индивидов. Мобилизационный тип не преодолевает его, а скорее наоборот, в перспективе усугубляет. Идеологические механизмы не только не формируют общие ценностные основы, но еще больше поляризуют общественные отношения. Население находится в ловушке своих же предрассудков. На определенном историческом этапе ему снова и снова приходится разрешать конфликты мобилизационным, чаще всего кровавым путем. Такое общество сложно трансформировать в согласительную модель, пока не будут развиты групповые интересы и согласие по поводу ценностных ориентиров. Ч. Эндрейн пишет, что мобилизационные системы переходят в бюрократические авторитарные. Если это и так, то, по нашему мнению, они также не могут привести к ценностному консенсусу, о чем было сказано выше.

---

[1] Шмитт К. Политическая теология. М.: КАНОН-ПРЕСС, 2000. 54 с.

[2] Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем (http://all-politologija.ru/knigi/sravnitelnij-analiz-politicheskix-sistem)

Такой системе, если можно выразиться переходного периода, приходится создавать искусственные модели ответа на общественные запросы. В следствие чего, по нашему мнению, элитные акторы, пытаясь упрочить собственное положение, имитируют политические процессы согласительного или же мобилизационного типа, в зависимости от запросов общества. Создается своего рода политический спектакль внутри системы. Однако, как писал французский философ Ги Дебор - «фальшивые роли и фальшивые конфликты»[1] со временем непременно перестанут удовлетворять общественным запросам.

М.И. Давыдова
студент-магистрант
(РГРТУ, г. Рязань)

ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РФ В СИСТЕМЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

Государственно-частное партнёрство — совокупность форм средне - и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях.

Термин "публично-частное (государственно-частное) партнерство" до сих пор представляется всего лишь модным брендом, и не более того. Принятые в нескольких субъектах Российской Федерации законы о государственно-частном партнерстве на практике не работают. Так, представленный весной 2013 года в Государственную Думу проект соответствующего федерального закона отклонен [2] и направлен на доработку, сроки которой до сих пор не известны.

Конституционные нормы воздействуют на различные области коммуникаций государства и общества: политику, экономику и социальную сферу. Им в основном соответствуют три вида партнерства: **социальное, экономическое и политическое**. Иначе говоря, с помощью совокупности конституционных положений и норм других отраслей права, публично-частное партнерство создается в комплексный правовой институт, нормы которого регулируют общественные отношения в сфере взаимодействия государства и общества[3].

Задача отраслевых норм заключается в придании публично-частному партнерству в различных областях сотрудничества отраслевое своеобразие, структурность отраслевых типов правоотношений. Задача конституционных и отраслевых норм все же иная. Конституционно-правовое регулирование обеспечивает границу государственного и частного, властного и общественного, государство и общество способны развиваться в разных направлениях. Вот почему чем больше совместных конституционных ценностей объединяет государство и общество, тем плодотворнее их союз.

Таким образом, в значении комплексного института публично-частное партнерство предстает совокупностью норм конституционного и иных отраслей права, связанных между собой общностью правового регулирования.

---

[1] Дебор Г. Общество спектакля. (http://krotov.info/libr_min/05_d/eb/bor_0.htm)

© М.И. Давыдова, 2015

[2] 18 апреля 2013 г. комитет Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству отклонил правительственный законопроект "Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации».

[3]На публично-частное (государственно-частное) партнерство в значении межотраслевого института обращено внимание в работах некоторых авторов (И.А.Губанов [1] и Н.А. Игнатюк [2]).

Более того, публично-частное партнерство можно рассматривать и как **форму взаимодействия** органов государственной и муниципальной власти с институтами гражданского общества в целях установления сотрудничества в сферах политического, социального и экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Очевидно, существует явная проблема определения понятий партнерства. Во-первых, это объясняется тем, что публично-частное партнерство реализуется в трех крупных сферах деятельности государства и общества: социальной (**социальное партнерство**), экономической (**экономическое партнерство**) и политической (**политическое партнерство**). Хотя сферы разные, но, с точки зрения публично-частного партнерства, объединенные чем-то общим. Это идея взаимовыгодного сотрудничества либо в управлении делами государства и общества, либо в реализации финансово и социально значимых проектов в области социально-экономического развития.

Во-вторых, в зависимости от сторон публично-частное партнерство распадается на два крупных блока: государственно-частное и муниципально-частное партнерство. Участниками этих отношений всегда выступают органы государственной или муниципальной власти (публичная сторона) и общественный сектор (юридические и физические лица - компании, политические партии, общественные объединения, индивидуальные предприниматели, группы граждан).

Виды публично-частного партнерства. Социальное партнерство - вид сотрудничества государства и общества в области социально-трудовых отношений, формирующийся в современной России с начала 1990-х годов. Согласно Трудовому кодексу РФ, социальное партнерство - это система взаимоотношений между работниками и работодателями (их представителями), органами государственной власти и местного самоуправления, направленная на согласование интересов сторон партнерства по вопросам регулирования трудовых и иных связанных с ними отношений.

Формальной основой социального партнерства являются коллективные договоры и соглашения. Коллективные договоры - правовые акты, регулирующие социально-трудовые отношения, которые заключаются между работниками и работодателями в лице их уполномоченных представителей. Сфера действия коллективных договоров - конкретные предприятия, учреждения и организации, в том числе принадлежащие индивидуальным предпринимателям. Соглашения - правовые акты, регламентирующие социально-трудовые и экономические отношения между работниками и работодателями, но уже на уровне самой Российской Федерации и муниципальных образований.

В соответствии со ст. 29 ТК РФ представителями работников в социальном партнерстве выступают профсоюзы и их объединения, иные профсоюзные организации, предусмотренные уставами общероссийских и межрегиональных профсоюзов (Федерация независимых профсоюзов России).[1]

Статус органов государственной и муниципальной власти в качестве участников социально-трудовых отношений имеет двойственный смысл. С одной стороны, они как будто являются обязательной стороной социального партнерства, а с другой, выступают стороной соответствующих отношений всего лишь по случаям, прямо предусмотренным трудовым законодательством. Это касается, например, ситуации,

[1] Трудовой кодекс, N197- ФЗ, ст 29 ТК РФ «Представители работников»

когда органы власти сами являются работодателями или же соглашения о социальном партнерстве предполагают полное или частичное бюджетное финансирование.

Экономическое или государственно-частное партнерство - сотрудничество сторон в рамках соглашения (договора) о партнерстве. Цель такого партнерства связана с социально-экономическим развитием территории; обеспечением эффективного использования государственного и муниципального имущества; привлечением частных инвестиций в экономику. На финансирование публичной инфраструктуры не хватает бюджета, поэтому требуются внешние финансовые вклады, на которые способен заинтересованный в своей выгоде частник.

Участниками экономического партнерства являются публично-правовые образования (субъекты Российской Федерации) в лице исполнительных органов государственной власти, а также российские и иностранные юридические лица, индивидуальные предприниматели. Объектом соглашений является имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности.

Внедрение государственно-частного партнерства в экономическое пространство России объясняется двумя главными проблемами. Во-первых, нехваткой бюджетных средств публично-правовых образований. Бюджетный дефицит может быть в какой-то мере восполнен частным капиталовложением. Во-вторых, проблемой управления экономикой страны - проблемой более глубокой, чем нехватка финансовых ресурсов. Представляется, что за счет государственно-частного партнерства можно усилить государственное влияние на экономические процессы.

Политическое партнерство - сотрудничество государства и общества в сфере политических и управленческих отношений. Основная цель заключается в согласовании интересов, устранении возможных конфликтов, выработке общих или по меньшей мере устраивающих большинство граждан решений.

Например, Общественная палата служит целям сотрудничества граждан с органами власти, о чем свидетельствует Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ "Об общественной палате Российской Федерации". Она обеспечивает их взаимодействие в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод, прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики. Общественная палата призвана вырабатывать рекомендации власти при определении приоритетов в области государственной поддержки тех общественных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества.

В последние годы прибавился новый вид партнерства в области управленческих отношений. Оно связано с передачей государством некоторых своих функций по управлению отдельными видами деятельности. Например, Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях", разрешивший субъектам предпринимательской и профессиональной деятельности разрабатывать и устанавливать стандарты и правила такой деятельности, а также контролировать их соблюдение. Таким образом, саморегулируемые организации созданы для того, чтобы регламентировать профессиональную деятельность участников рынка за пределами тех требований, которые уже установлены государством.

Разделение публично-правового партнерства на указанные виды, с одной стороны, объективно, с другой стороны, условно. Объективно потому, что они законодательно урегулированы. Условно потому, что социальное партнерство касается не только социально-трудовых, но и экономических отношений. Экономическое партнерство может осуществляться и в социальной сфере. А политическое партнерство настолько широко, что охватывает все области общественных отношений.

Литература

1. Губанов И.А. Государственно-частное партнерство в реализации функций Российского государства: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. URL: http://www.law.edu.ru/book.asp.
2. Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство в Российской Федерации. М., 2009.
3. Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М., 2003.
4. Петухов В.В. Гражданское общество и гражданское участие // Полис. 2012. N 2.
5. Права человека и правовое социальное государство в России / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2011.
6. URL: http://www.sroportal.ru/sro.

Т.Н. Дмитриева
(УФМС России по г. Москве)

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ ДЛЯ СОЦИАЛЬНОЙ И КУЛЬТУРНОЙ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В МОСКВЕ

В феврале 2014 года Федеральной миграционной службой России предложен проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», который направлен на регулирование общественных отношений в данной сфере. В законопроекте даны определения адаптации, интеграции и инфраструктуры для адаптации и интеграции иностранных граждан. Это определения, не являющиеся социологическими или психологическими, применимы в практической деятельности, как органов государственной власти, так и представителей гражданского общества. Несмотря на то, что в текущем состоянии законопроекта какая-либо динамика не наблюдается, тем не менее, тема развития инфраструктуры для адаптации и интеграции иностранных граждан продолжает оставаться весьма актуальной и требует к себе внимания со стороны всех заинтересованных субъектов.

В законопроекте ФМС России социальная и культурная адаптация иностранных граждан (адаптация) трактуется как «совокупность действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и иностранного гражданина, направленных на его включение в социальное и культурное пространство российского общества … в объеме, необходимом для временного пребывания на территории Российской Федерации с целью осуществления трудовой деятельности»[1]. Соответственно, аналогичное определение интеграции иностранных граждан несколько шире и ставит целью процесса включение иностранного гражданина в социальное и культурное пространство российского общества «в объеме, необходимом для временного проживания или постоянного проживания на территории Российской Федерации»[2]. Собственно, «инфраструктура для адаптации и интеграции иностранных граждан – это система организаций, оказывающих адаптационные и интеграционные услуги,

© Т.Н. Дмитриева, 2015

[1]О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации (проект) http://www.77.fms.gov.ru/documents/projects/item/1623 (дата обращения: 05.12.2015)
[2] Там же

включая обучение русскому языку основам законодательства Российской Федерации, истории, информирование о культурных традициях народов России и правилах поведения, принятых в российском обществе, центров профессиональной подготовки и переподготовки, - создаваемых с учетом специфики и условий субъектов Российской Федерации»[1].

Рассмотрим состояние инфраструктуры социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан в городе Москве.

В рамках реализации Концепции государственной миграционной политики перед ФМС России поставлена задача содействия адаптации и интеграции мигрантов. В ходе этой работы Управлением по городу Москве проводится мониторинг адаптационных мероприятий, в том числе, курсов русского языка и культуры, осуществляется комплекс мероприятий по информированию о миграционном законодательстве.

В части информирования мигрантов в УФМС России по г. Москве на регулярной основе, как правило, ежеквартально проводятся рабочие совещания с представителями органов государственной власти, национальных и общественных объединений, где освещается действующее законодательство с обсуждением проблемных вопросов. Проводятся информационные семинары сотрудниками Управления непосредственно на площадках организованных национальными и религиозными объединениями. Например, в 2015 году проведены занятия с представителями Фонда Ага Хана на тему «Новое российское миграционное законодательство: проблемы информирования общины мигрантов из Таджикистана», при содействии Духовного управления мусульман Российской Федерации состоялись информационные семинары в рамках повышения квалификации имамов по программе «Социализация исламской уммы» и т.д. Полученная информация транслируется участниками таких коммуникаций иностранным гражданам посредством семинаров, проводимых объединениями, размещается в СМИ, как в странах исхода мигрантов, так и в периодических изданиях общественных организаций.Регулярно актуализируется соответствующая информация на официальном сайте Управления.

В столице реализуется ряд проектов по адаптации и интеграции мигрантов, инициированных общественными объединениями. Так, Межрегиональная общественная организация содействия адаптации мигрантов «Единство» работает в проекте «Обучение иностранных специалистов в профессионально-технических учебных заведениях Российской Федерации для трудовой деятельности на ее территории». Организация заключает договоры с учреждениями среднего профессионального образования г. Москвы, в которых иностранные граждане, изучившие русский язык в ходе домиграционной подготовки в своих странах, осваивают востребованные рабочие профессии, проходят производственную практику в организациях - партнерах «Единства», и в свободное от работы время трудятся на этих же предприятиях. Обучение в колледжах и техникумах проводится на платной основе.

В течение 2013, 2014 и 2015 гг. автором статьи проводился мониторинг курсов русского языка и культуры для иностранных граждан. Результаты мониторинга представлены в таблице №1.

Данные, приведенные в таблице необходимо прокомментировать. Наибольшее число адаптационных площадок работало в 2014 году, преимущественно, на бесплатной основе для иностранного гражданина, и организованы они были общественными организациями. Из 800 человек, обучившихся на курсах, около половины участвовали в проектах, реализованных

[1] Там же

при содействии УФМС России по г. Москве. В церковно-общественном проекте РПЦ «Просвещение: языковая и культурная адаптация мигрантов» и в проекте по организации курсов русского языка для мигрантов на базе публичных библиотек города Москвы принимали участие национальные общественные объединения[1]. Кроме того, общественной организацией «Фонд поддержки трудовых мигрантов» по согласованию с работодателями были организованы курсы русского языка для иностранных граждан непосредственно по месту их работы. Обучение проводилось на 13 (из 26) площадках в различных районах Москвы, обучение прошли около 200 человек. В данном случае не выявлено проблем ни с мотивированием трудовых мигрантов к обучению, ни с финансированием проекта.

Таблица № 1.

	общее число адаптационных площадок	из них		из них платные	число прошедших обучение,чел.
		учебные заведения	общественные объединения		
2013	28	21	7	10	500
2014	41	15	26	8	800
11 мес 2015	33	27	6	28	2350

Относительная активность представителей гражданского общества по организации адаптационных курсов в 2014 году объясняется, рядом факторов. С одной стороны, ожидались анонсированные изменения в законодательство с 01 января 2015 года, с другой – в 2014 году у иностранного гражданина имелся достаточный временной интервал для обучения до момента оформления разрешительных документов на право осуществления трудовой деятельности в РФ. Имели возможность обучаться и трудовые мигранты, работающие в сферах, не подпадающих под требования федерального закона от 12.11.2012 N 185-ФЗ.

В 2015 году при снижении количества площадок в целом, и, особенно, организованных представителями общественности, почти в три раза увеличилась посещаемость курсов. Однако, минимальная продолжительность курсов существенно снизилась. Если в 2013-2014 гг. продолжительность языковых курсов для взрослых мигрантов составляла от 10 до 72 академических часов, то в 2015 году минимальный показатель снизился до 2-3 академических часов. На таких краткосрочных курсах обучилось, а корректнее, прошло элементарную подготовку к тестированию примерно 1600 человек.

Число иностранных граждан, прошедших обучение незначительно в сравнении с числом прошедших тестирование и получивших патенты для трудовой деятельности в Москве. В московском Многофункциональном миграционном центре за 11 месяцев 2015 года оформлено свыше 414 тысяч патентов[2]. Таким образом, число иностранцев, обучившихся на курсах в 2013-2015 гг. составляет менее процента от числа оформивших разрешительные документы на право трудовой деятельности в Москве в соответствии с новыми правилами.

Приведенный обзор состояния инфраструктуры для адаптации и интеграции мигрантов в Москве позволяет изложить следующие наблюдения.

[1] Дмитриева Т.Н. Перспективы участия национальных объединений Москвы в процессе интеграции мигрантов // Власть. 2015.№ 8. С. 84-89.

[2]Новости миграционного центра http://mc.mos.ru/presscenter/news/osnovnoy_razdel (дата обращения: 05.12.2015)

Во-первых, индивидуальная мотивация временных трудовых мигрантов к изучению русского языка и культуры очень низкая.

Во-вторых, определенный законодательством временной интервал для подачи разрешительных документов на право осуществления трудовой деятельности недостаточен для обучения трудовых мигрантов на территории России.

На представленных наблюдениях базируется ряд выводов.

Во-первых, если придерживаться экономического постулата «спрос рождает предложение», то при отсутствии мотивации иностранных граждан к обучению на адаптационных курсах, соответствующая инфраструктура развиваться не может. Таким образом, домиграционная подготовка в странах – донорах должна стать основной составляющей процесса социокультурной адаптации иностранных граждан, планирующих осуществление трудовой деятельности в РФ.

Во-вторых, практика применения нового миграционного законодательства с 01 января 2015 года показала, что федеральный закон от 20.04 2014 года № 74-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не стал эффективным инструментом мотивации иностранных граждан к освоению русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации.

Однако, актуальность мероприятий по включению в социум мигрантов, урегулировавших свой статус, сохраняется. К этой категории можно отнести постоянно проживающих иностранных граждан, которые уже прошли уровень необходимой адаптации и готовы полноценно интегрироваться в принимающее сообщество, а также, трудовых мигрантов, получивших разрешительные документы для осуществления трудовой деятельности и мотивированных к дальнейшему повышению своих компетенций. В связи с расширением ЕАЭС появилась новая категория иностранных граждан, длительное время находящихся на территории РФ, это члены семей трудящихся мигрантов (жены и дети), которые в соответствии с положениями Договора о Евразийском экономическом союзе могут находиться на территории РФ на срок действия трудового или гражданско-правового договора трудящегося мигранта. Нуждаются в интеграции беженцы (например, из Сирии), и не только в интеграции, но и в предшествующей этому процессу адаптации. Самая важная, на мой взгляд, категория – это дети, легально находящихся на территории субъекта мигрантов. Включение детей мигрантов в российский образовательно-воспитательный процесс - это стратегическая задача: от результатов ее решения зависит и уровень демографического потенциала страны, и состояние межнациональных отношений.

Если говорить о перспективах развития инфраструктуры, хотелось бы более активного участия в ее формировании представителей гражданского общества. Имею в виду различные общественные организации, в том числе, национальные объединения. В 2013-2014 годах только около 9% национальных объединений приняли участие в реализации всего спектра адаптационной и интеграционной деятельности. Порядка 22% организаций занимаются правозащитной деятельностью и информированием мигрантов, и почти 70% - национально-культурные объединения, обеспечивающие решение вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры[1]. То есть, две трети организаций пока не готовы перенести акценты в своей работе с культивирования этнической идентичности на включение мигрантов в российский социум.

[1] Дмитриева Т.Н. Указ. соч. С. 84-89.

Представляется, что необходимо реализовать ряд мер по мобилизации национальных сообществ на решение задачи адаптации и интеграции мигрантов, формирования конструктивного взаимодействия мигрантов с принимающим сообществом. Одной из таких мер может стать адресная грантовая поддержка конструктивной деятельности национальных объединений в сфере интеграции мигрантов. Другой эффективной мерой может стать составление рейтинга национальных объединений, в котором в качестве одного из важнейших критериев учитывалась бы деятельность по укреплению единства российской нации, гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу, социокультурной адаптации и интеграции мигрантов. Тиражирование удачных интеграционных проектов, повышение рейтинга объединения и его эффективного лидера в СМИ позволит привлечь к процессу адаптации и интеграции максимальное число членов национального сообщества.

Необходимо определиться и с функциональными обязанностями должностных лиц, уполномоченных заниматься межнациональными (межэтническими) отношениями на уровне окружного и районного звена, координирующая деятельность которых позволила бы объединить усилия участников процессов адаптации и интеграции мигрантов по созданию соответствующей инфраструктуры.

О.С. Семкина
канд. экон. наук, проф.
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

И.П. Дорошина
Студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

М.С.Цыплакова
Студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НОВОСИБИРСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЕЙ

На сегодняшний день в Российской Федерации есть целый ряд агломерационных систем, которые являются потенциальными центрами инноваций и территориями роста для всех макрорегионов страны.

По определению ООН, городская агломерация - это население, размещенное на соседствующих территориях, заселенных с городской плотностью, вне зависимости от существующего административного деления. Основной целью формирования агломерации является наиболее разумное обустройство ее территории; создание разнообразной, привлекательной, живой, рациональной и сбалансированной среды; наиболее эффективное совместное использование территориальных и иных ресурсов.

Новосибирская агломерация - это территориальное ядро Новосибирской области. Основанием для разработки Схемы территориального планирования Новосибирской агломерации является подписанное 12 июня 2012 года Соглашение

© О.С.Семкина, И.П. Дорошина, М.С.Цыплакова, 2015

о намерении создания Новосибирской агломерации между Новосибирской областью и муниципальными образованиями Новосибирской области.

Новосибирская агломерация обладает рядом конкурентных преимуществ.

Во-первых, данная агломерация занимает выгодное экономико-географическое положение, расположившись в центре Российской Федерации на пересечении важнейших транспортных путей. Новосибирск, имея статус региональной столицы, играет особую роль в федеративной системе страны.

Во-вторых, Новосибирская агломерация обладает уникальным по мировым масштабам научно-образовательным потенциалом, который заключается в многообразии научных институтов Российской академии наук, Российской академии сельскохозяйственных наук и Российской академии медицинских наук.

В-третьих, реальный сектор экономики агломерации носит диверсифицированный характер, что выражается в гармоничном сочетании промышленности, строительства, транспорта и сельского хозяйства.

В пределах существующих границ территория рассматриваемой агломерации занимает 10 200,7 км2. К 2032 году площадь агломерации планируют увеличить в 2 раза, к этому моменту она будет занимать 20,08 тыс.км2. За счёт увеличения территории планируется снизить чрезмерную концентрацию производства и населения в границах города Новосибирска; уменьшить количество межселенных трудовых поездок; сократить чересполосицу в размещении функциональных зон различной специализации.

Основные направления развития экономики в Новосибирской агломерации отражены в «Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 года»1.

Первой зоной развития становится территория, включающая города Бердск и Искитим, где из действующих и строящихся предприятий складывается большой кластер строительных материалов, изделий и конструкций.

Второй зоной опережающего развития должна стать центральная часть Новосибирска. Для ее доступности предполагается строить метро и линии скоростного трамвая. Последние корректировки параметров Новосибирской агломерации были озвучены в октябре 2013 года. Разработчики решили расширить ее границы за счет райцентра Черепаново и части Черепановского района.

На юге Новосибирска формируется третья зона развития под условным названием «Наукополис». В нее с помощью строящегося Восточного обхода объединятся Краснообск, Новосибирский Академгородок и Наукоград «Кольцово».

Большой потенциал развития Новосибирской агломерации обусловлен также наличием уже функционирующего технопарка на территории г. Новосибирска «Академпарка». Он был создан с целью привлечения и реализации важных для развития страны проектов. Несмотря на то, что свою работу он ведет лишь с 2011 года, на сегодняшний день его резидентами являются свыше 60 компании[2], заинтересованных, как правило, в разработке новых технологических и технический продуктов и выведении их на международный рынок. Главная цель Академпарка заключается в обеспечении ускоренного развития высокотехнологичных отраслей экономики и преобразование их в одну из основных движущих сил экономического роста Сибирского региона; комплексном развитии территории Новосибирского научного центра, развитии инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, создании условий для работы, отдыха и проживания специалистов

1Стратегия социально-экономического развития новосибирской области до 2025 года. [Электронный ресурс]: [утверждена постановлением Губернатора Новосибирской области от 03.12.2007 №474]// Советская Сибирь. – 21.12.2007. -№N 249. – URL: http://base.garant.ru/7186138.

[2] Технопарк Новосибирского Академгородка [офиц.сайт] URL:http://www.academpark.com/residents/?PAGEN_1=17 (дата обращения: 01.12.2015).

инновационных компаний и членов их семей; интеграции образования, науки, бизнеса и власти в целях коммерциализации и развития научно-технического потенциала Сибирского региона.

Рассматриваемый технопарк уже занимает лидирующие позиции среди своих конкурентов на отечественной арене. Минкомсвязи разработало 3 группы критериев для оценки эффективности технопарков:

- Макроэкономические (инвестиционный потенциал региона, научный потенциал субъекта РФ);
- Количественные (количество сохраняемых/создаваемых рабочих мест; доля частных инвестиций в общей стоимости проекта);
- качественным (наличие четко сформированной цели, соответствие приоритетным отраслям экономики РФ).

По текущей версии рейтинга, первое место заняли технопарки Татарстана (ИТ-Парк и Химград), получив 91 % баллов. Новосибирский Академпарк с рейтингом 86 % находится на второй строчке. На третьей — Самарская область с Жигулевской долиной (76 %).

Несмотря на огромный потенциал, проблемой формирования Новосибирской агломерации является отсутствие четко сформированной системы управления, однако она находится в стадии разработки.

Исполнение функции управления можно возложить Совет агломерации,в который необходимо включить всех руководителей муниципальных образований во главе с губернатором области. Основным направлением работы совета должна стать координация работы по развитию и повышению эффективности управления Новосибирской агломерацией.

Представители областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области, органов местного самоуправления муниципальных образований региона в рамках работы Совета должны заниматься организацией взаимодействия в сфере градостроительной деятельности, принимать участие в разработке программ социально-экономического развития агломерации, отдельных территории. Кроме того, они будут разрабатывать предложения и рекомендации по развитию и повышению эффективности управления Новосибирской агломерацией для различных органов власти.

В настоящее время успешно функционирует Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ)1 — добровольная межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия городов Сибири и Дальнего Востока, членами которой являются 70 муниципальных образований трех типов (городские округа, городские поселения, муниципальные районы) с населением более 14 млн. человек. Главной задачей АСДГ является содействие социально-экономическому развитию городов-членов Ассоциации и организации городского самоуправления, а также защита прав и интересов городов в различных органах власти и управления.

В области социально-экономического развития муниципалитетов приоритетными направлениями деятельности являются улучшение экономической и социальной обстановки в муниципалитетах и содействие в разработке и внедрении прогрессивных технологий, оборудования и методов организации труда в системах жизнеобеспечения муниципалитетов.

Таким образом, можно сделать вывод, что деятельность Ассоциации активно способствует развитию местного самоуправления как базового института гражданского общества в Российской Федерации.

---

1 Ассоциация сибирских и дальневосточных городов[Электронный ресурс]: офиц.сайт.-Н., 2002-2010. Режим доступа: http://www.asdg.ru/about/, свободный. - Загл. с экрана (дата обращения: 13.10.2015).

На сегодняшний день ситуация в Новосибирской агломерации складывается таким образом, что она развивается стихийно, разрастаясь вширь. В этом случае существует необходимость запланировать создание системы с заранее заданными свойствами, учитывая эколого-градостроительные условия. В частности, возможно введение режима ограниченного развития черноземной зоны вдоль Обского водохранилища и реликтового бора Заобья. Строительный кластер, который сегодня активно развивается в районе Бердска и Искитима, при всей привлекательности проекта мог быть бы построен на менее ценных землях.

Одной из главных проблем формирующейся Новосибирской агломерации является транспортная. Безусловно, решать ее нужно за счет строительства скоростных магистралей, которые позволят перемещаться из одной отдаленной части города в другую, минуя центр. Генплан1 предусматривает их появление в поймах малых рек. Пока построена только Ипподромская магистраль, соединяющая Южную площадь, где берет начало Красный проспект, и район Сухого лога. В Генплане перспективными названы магистрали Ельцовская, Тулинская и другие.

В соответствии со схемами территориального планирования на федеральном уровне, где, в частности, задумано строительство транспортной инфраструктуры, сейчас активно идет проектирование Восточного обхода федеральной трассы «Чуйский тракт»; предполагается строительство Северного железнодорожного обхода Новосибирска, строительство речного порта в районе Колывани, который разгрузит уже существующий речной порт в Новосибирске, строительство Восточного железнодорожного обхода. Территория вокруг аэропорта в Большом Новосибирске должна стать одним из важнейших деловых центров будущей агломерации. Рядом уже построен крупнейший в Новосибирске Экспоцентр. В дальнейшем планируется создать до 50-60 тысяч рабочих мест в рамках данной зоны.

Таким образом, можно сделать вывод, что Новосибирская агломерация будет развиваться в экономическом плане и станет достойным конкурентом другим развитым территориям, так как в ней будет сосредоточено множество социально значимых объектов и реализованы крупные инвестиционные проекты. Безусловно, для наиболее эффективного выполнения поставленных задач необходимо создание действенной системы управления.

Литература

1. Стратегия социально-экономического развития новосибирской области до 2025 года. [Электронный ресурс]: [утверждена постановлением Губернатора Новосибирской области от 03.12.2007 №474]// Советская Сибирь. – 21.12.2007. -№ 249. URL: http://base.garant.ru/7186138;

2. Агломерация как двигатель национальной экономики [Электронный ресурс] // Портал: Сибирские деловые линии. Н., 2013. - URL: http://www.ksonline.ru/stats/-/id/2939/ (дата обращении: 13.10.2015);

3. Ассоциация сибирских и дальневосточных городов [Электронный ресурс]: офиц.сайт.-Н., 2002-2010. URL: http://www.asdg.ru/about/, свободный. - Загл. с экрана (дата обращения: 13.10.2015);

4. Международная Ассамблея столиц и крупных городов [Электронный ресурс]: офиц.сайт.-М., 2001-2015-. URL: http://www.e-gorod.ru, свободный. - Загл. с экрана (дата обращения: 13.10.2015);

1 Министерство строительства Новосибирской области [Электронный ресурс]: офиц.сайт. Режим доступа: http://www.minstroy.nso.ru/page/141, свободный Загл. с экрана (дата обращения: 13.10.2015).

5. Новосибирский технопарк занял второе место в российском рейтинге [Электронный ресурс] // НГС.НОВОСТИ. Электронное периодическое издание [Офиц. сайт]. URL: http://news.ngs.ru/more/94546/;

6. Правительство Новосибирской области [Электронный ресурс]: офиц.сайт.-Н., 2013-. URL: https://www.nso.ru/page/2412, свободный. - Загл. с экрана (дата обращения: 13.10.2015);

7. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области [Электронный ресурс]: офиц.сайт.-М., 1999-2015-. URL: http://novosibstat.gks.ru/, свободный. - Загл. с экрана (дата обращения: 13.10.2015);

8. Технопарк Новосибирского Академгородка [офиц.сайт]. URL:http://www.academpark.com/residents/?PAGEN_1=17 (дата обращения: 01.12.2015);

9. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]: офиц.сайт.-М., 1999-2015-. URL: http://www.gks.ru/, свободный. - Загл. с экрана (дата обращения: 13.10.2015).

Д.А. Жадобина
Аспирант
(ГУУ, г. Москва)

КОРПОРАТИВНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НЕФТЕГАЗОВЫХ КОМПАНИЙ

В последние годы на сайтах крупных западных корпораций центральное место все чаще занимает раздел, посвященный устойчивому развитию. Компании реализуют масштабные социальные и экологические проекты и не менее масштабно освещают их в СМИ, а во главу своего развития и долгосрочной стратегии ставят ответственность перед обществом и окружающей средой.

Информационная открытость компаний отражает как общее состояние деловой среды, так и уровень развития систем корпоративного управления. Изменения делового и общественного климата в России, растущие ожидания различных заинтересованных сторон, оказывающих влияние на бизнес способствуют росту качества процессов управления, повышению прозрачности деятельности компаний, развитию процедур и инструментов, которые обеспечивают эти процессы.

Несмотря на то, что существует несколько конкурирующих определений корпоративной социальной ответственности (КСО), одна из наиболее полных и уместных трактовок, принятая в западных компаниях, рассматривает ее как способность и желание бизнеса по собственной воле заниматься не только вопросами прямо связанными с производством и реализацией товаров и услуг, но и с благополучием общества той страны, в которой компания работает. В этом смысле в корпоративную ответственность обычно включают два компонента – социально-экономический (охватывающий отношение к персоналу, заинтересованным сторонам и обществу в целом) и экологический (связанный с защитой окружающей среды и снижением негативного влияния на нее от деятельности фирмы).

Западные нефтедобывающие и нефтеперерабатывающие компании стали первопроходцами в области корпоративной социальной ответственности. Это

© Д.А. Жадобина, 2015

связано с тем, что многие вопросы, лежащие в основе КСО и обсуждаемые в данном контексте, давно занимают важное место в их практической работе.

В мировой практике работа по обеспечению корпоративной социальной ответственности воспринимается как прагматичное направление развития бизнеса и является одним из инструментов, который позволяет:

повысить деловую репутацию бизнеса, капитализацию компании, устанавливать эффективные и сбалансированные отношения со всеми стейкхолдерами компании - государством, акционерами, потребителями, персоналом, партнерами, местными сообществами;

эффективно управлять непроизводственными рисками, возникающими в процессе взаимодействия со стейкхолдерами.

Компании декларируют свои программные намерения в области КСО в специальных документах и публично их размещают. Большинство западных нефтегазовых компаний (BP, ENI, ConocoPhillips, ExxonMobil) руководствуются в своей практике подобными документами стратегического уровня, в том числе в области здоровья, безопасности и экологии.

Авария в Мексиканском заливе вызвала огромный резонанс в мире, показав, сколь значительными могут быть последствия технологических или иных просчетов (или непредсказуемых последствий) при ведении бизнеса в сложных геологических условиях (что является общим трендом в развитии добывающих отраслей). Раскручивавшаяся под пристальным вниманием телекамер история поставила на повестку непростой вопрос о том, помогает ли система управления КСО или устойчивого развития предотвращать подобные аварии или по крайней мере минимизировать их, учитывая тот факт, что абсолютно безотказных технологий пока не изобретено. Российские нефтегазовые компании занимают лидирующие строчки рейтингов и вносят наибольший вклад в благосостояние страны как своей прямой экономической деятельностью, так и реализацией подходов к корпоративной ответственности.

В настоящее время крупнейшими нефтедобывающими компаниями России являются: Газпром, Роснефть, Лукойл, Сургутнефтегаз, Газпром нефть, Татнефть, Башнефть. Для того, чтобы показать открытость компании в сфере КСО, на сайтах компании публикуются нефинансовые отчеты, в которых отражаются все ключевые аспекты социальной деятельности. Как правило, речь идет о стратегии КСО во взаимосвязи со стратегией развития компании, соблюдении этических принципов ведения бизнеса, качестве корпоративного управления, вкладе в охрану окружающей среды, соблюдении прав человека, управлении персоналом, качеством продукции и услуг, поддержке местных сообществ, воздействиях компании на общество по всем ключевым направлениям ее активности.

По данным проводимых исследований установлено, что, испольуя политику корпоративной социальной устойчивости, компании улучшают репутацию, повышают конкурентноспособность, а также расширяют бизнес на развивающихся рынках. Международные партнеры, инвесторы и потребители требуют большей прозначности в ведении бизнеса . Понимая это, российские корпорации активно развивают свою деятельность в КСО, во многом основываясь на западных бизнес-практиках, но одновременно внедняя свои подходы и решения.

Компании заняты разработкой политики, стратегии, структуры отчетности КСО. Приобретение положительных сторон в итоге соблюдения основ КСО будет зависеть от таких условий как:

- четкость установленной миссии;
- качество принятых мер;
- степень интеграции корпоративной социальной ответственности в структуру бизнеса.

К числу основных особенностей КСО российских нефтегазовых компаний можно отнести следующие:

- в процессе формирования модели корпоративной социальной ответственности государство и общество практически не принимают участие;
- главным направлением корпоративной социальной ответственности российских нефтегазовых компаний считается благотворительная деятельность;
- в процессе реализации деятельности в сфере корпоративной социальной ответственности в российских компаниях потребности общества и государства фактически не учитываются.

Анализ нефинансовой отчетности компаний за последние годы показал, что нефтегазовые компании имеют реализацию социальной политики через различные программы, например:

- создание рабочих мест через развитие смежного производства;
- развитие системы образования (например:закупка современного оборудования, улучшение материально-технической базы учебных учереждений);
- стимулирование научных разработок и направлений;
- защита окружающей среды и бережное отношение к ресурсам.

В общем, у российских нефтегазовых компаний имеется понимание того, что нужно принимать меры в сфере корпоративной социальной ответственности. Это отражается в долгосрочном планировании, в основе которого лежат принципы, отличающиеся от стремления получить краткосрочные преимущества на основе анализа затрат.

Основная проблема, которую нужно решить в течение последующих нескольких лет, заключается в формировании наиболее эффективных показателей производственной деятельности, которые бы более полно отражали вклад компании в социально-экономическое развитие региона. Использование этих показателей позволит компаниям получить преимущества от достижения положительных результатов.

И.И. Задорожная
канд. социол. наук, проф.
(МГУУ Правительства Москвы, г. Москва)

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ НАСТАВНИЧЕСТВА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Институт наставничества как форма обучения персонала сложился в отечественной производственной практике в 30-е гг. прошлого века

Несмотря на, казалось бы, традиционность использования данной формы кадровой работы в организации, значимость ее все более возрастает.

В научной литературе наставничество определяют как одну из форм обучения на рабочем месте, акцент в которой делается на практическую составляющую деятельности. В процессе наставничества более квалифицированный и опытный сотрудник организации передает своему подопечному (наставляемому, обучаемому) знания и навыки, необходимые тому для эффективного и верного выполнения профессиональных обязанностей. [1]

Вместе с тем следует отметить и нормативный подход к данному социальному институту. Так, в методическом инструментарии, разработанном Министерством

© И.И. Задорожная, 2015

[1] Иванова Л.Л. Наставничество на государственной гражданской службе: институциональный аспект // Государственное и муниципальное управления. Ученые записки СГАГС. – 2012 – № 4. – С. 131 – 137

труда РФ, наставничество определяется как кадровая технология, обеспечивающая передачу посредством планомерной работы знаний, навыков и установок от более опытного сотрудника – менее опытному[1].

Положительных черт у наставничества множество: в его рамках можно использовать целый комплекс методов и технологий работы с персоналом, в процессе наставничества происходит передача и освоение не только явного (формального), но и неявного (неформального) организационного знания.

Эффективность наставничества объясняется его индивидуальным характером, никакая другая форма обучения не может быть столь адресной и приближенной к реальным условиям. Наставник можетбыстро реагировать на допущенные его подопечным ошибки, детально разобрать их и указать на правильный ход работы.

Применительно к государственной гражданской службе наставничество влияет на ряд факторов:

1. Сокращение периода адаптации молодого специалиста принятого на государственную гражданскую службу.
2. Формирование у работника интереса к профессиональной деятельности и способности самостоятельно, качественно и ответственно выполнять служебные обязанности в соответствии с занимаемой должностью.
3. Состояние трудовой дисциплины.
4. Выработка позитивных ценностей: уважение к правам человека, добросовестность, дисциплинированность, гражданская и правовая активность, сознательное отношение к государственной службе.

Внедрение системы наставничества играет положительную роль как для организации, так и для наставников и консультируемых в частности (см. таблицу 1).

Таблица 1

Результаты введения системы наставничества в организации

Для организации	1) личностно-ориентированное развитие; 2) повышение эффективности деятельности; 3)минимизация периода адаптации личности к организационной среде; 4)повышение у сотрудников стремления остаться работать в организации в течение длительного времени; 5)организация передачи профессионального опыта между поколениями сотрудников; 6) развитие всех сфер организации; 7) совершенствование навыков и компетенции всех участников наставничества.
Для наставников	1) развитие новых навыков и компетенций; 2) использование своих знаний и навыков для развития организации; 3) нахождение в курсе событий, связанных с деятельностью организации; 4) нацеленность на достижение эффективной деятельности; 5) признание значимости наставника в данной организации.

[1]Методический инструментарий по применению наставничествана государственной гражданской службе – [Электронный ресурс]: Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации – режим доступа: Система КонсультантПлюс http://www.consultant.ru/

Для консультируемых	1) получение поддержки со стороны более опытных коллег и облегчение процесса адаптации; 2) возможность обучения с использованием реальной ролевой модели; 3) быстрое усвоение норм поведения в организации и принятие организационной культуры; 4) развитие уверенности в себе, самоуважения и умения полагаться на свои силы; 5) получение информации об актуальных аспектах деятельности; 5) возможность получать обратную связь.

Результативность наставничества может оцениваться по следующим основным направлениям:

- оптимальность подбора наставника для обучения;
- оптимальная продолжительность реализации процесса наставничества;
- качественное содержание наставничества;
- удовлетворенность ученика процессом наставничества.

При этом под эффективностью следует понимать полноценность достижения запланированных экономических и социально-психологических показателей по сравнению с результатами до проведения наставнических мероприятий.

В органах государственной власти можно выделить четыре ключевые особенности оценки эффективности системы наставничества:

- степень достижения цели наставничества, которая должна измеряться посредством системы количественных и качественных показателей;
- восприятие в качестве объектов оценки эффективности, и ученика и наставника, для чего следует разработать систему критериев и показателей их удовлетворенности системой;
- наставничество как социально-профессиональный институт оказывает влияние на всю систему управления персоналом, что предполагает необходимость фиксации происходящих в ней изменений в контексте применения данной формы работы;
- поскольку наставничество заранее регламентируется определенным планом, то и оценку следует проводить не только по конечным результатам, но и по мере прохождения этапов.

При этом оценка эффективности наставничества на государственной службе может быть реализована посредством трех основных методик:

− ROI (return on investment) – возврат инвестиционных вложений;
− ROE (return on expectation) – возврат ожиданий;
− Метод рейтинговых шкал поведенческих установок (BARS);
− Модель Дональда Кирпатрика.

В методическом инструментарии по применению наставничества на государственной гражданской службе определены:

- порядок организации наставничества;
- порядок назначения наставников и лиц, в отношении которых осуществляется наставничество;
- порядок прохождения наставничества;
- порядок завершения наставничества.

Согласно данному методическому инструментарию организация и внедрение наставничества на гражданской службе предполагает реализацию четырех основных этапов.

На первом этапе принимаются необходимые документы, определяются ответственные лица за организацию и руководство наставничеством, а также выбираются формы наставничества. На втором этапе назначаются наставники и лица, в отношении которых осуществляется наставничество. На третьем этапе происходит реализация процесса наставничества: утверждается перечень мероприятий по наставничеству, определяются формы и методы работы наставников, осуществляется выбор инструментов, применяемых для реализации наставничества. Завершающий этап предполагает подведение итогов наставничества и получение обратной связи от наставников и лиц, в отношении которых осуществлялось наставничество, с помощью заполнения формализованных отчетов (анкет). Далее происходит обработка отчетов и поощрение наставников по результатам проведенной работы.

Однако данного методического инструментария не достаточно. Для успешного развития института наставничества на государственной гражданской службе необходимо определить:

- в отношении каких лиц (гражданских служащих) должно осуществляться наставничество;
- зависит ли назначение наставничества от возраста лица, в отношении которого оно осуществляется;
- необходимо ли наставничество для гражданских служащих, которые по результатам аттестации признаны не соответствующими замещаемой должности гражданской службы;
- статус наставника.

Для этого требуется внести соответствующие изменения в ст. 48 Федерального закона от 27.07. 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» и в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное одноименным Указом Президента РФ от 01.02. 2005 г. N 110.

Также необходимо разработать:

- критерии для подбора наставников;
- программы повышения квалификации наставников;
- систему мотивации для государственных служащих исполняющих функции наставников.

На государственной гражданской службе города Москвы накоплен уникальный опыт кадровой работы. Особенно следует отметить в связи с темой развития наставничества на государственной гражданской службе молодежный кадровый проект «Стажировка в Правительстве Москвы», реализуемый в Правительстве Москвы с 2011 года. В 2015 году проект проводится в новом формате, если прежде участниками проекта могли стать выпускники московских вузов, то теперь в нем участвуют студенты последних курсов и параллельно с конкурсным отбором стажеров Правительства Москвы был определен и список их наставников – сотрудников Правительства Москвы и подведомственных организаций. И что особенно важно – для наставников разработан и проведен специальный обучающий тренинг **«Наставничество. Технология работы со стажерами»,** включающий следующие блоки:

- первая встреча со стажером: форма отчетности, обязанности и план действий в случае форс-мажорных или внештатных ситуаций;
- стиль руководства наставника;
- мотивация, ее основные теории. Методы стимулирования и поощрения;
- постановка целей и задач сотруднику - модель SMART.

Таким образом, наставничество – актуальная и крайне важная кадровая технология на государственной гражданской службе, которая позволит создать условия для развития качественного государственного управления и опыт Правительства Москвы может быть полезен для других субъектов Российской Федерации.

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

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО УПРАВЛЕНИЮ НАУЧНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ РОССИИ

Актуальность исследования государственной политики по управлению научным потенциалом страны обусловлена, как представляется, рядом принципиальных факторов.

Во-первых, речь идет об изменениях, происходящих в политической системе современной России. Действительно, несмотря на видимую стабильность, российская политическая система в настоящее время динамично развивается, причем данные тенденции особенно заметны при исследовании процессов формирования и реализации государственной политики. Думается, что особую значимость в данном случае приобретает эволюция системы представительства интересов и формирования государственной политики.

Во-вторых, представляется очевидной необходимость актуализации существующих подходов к исследованию государственной научно-технической политики, в том числе в области управления научным потенциалом высшей школы.

В-третьих, налицо важность методического обеспечения процессов формирования и реализации государственной политики по развитию научного потенциала высшей школы России. Перед государством и перед научным сообществом встает проблема публичности государственной научно-технической политики, в частности, определения меры и границ этой публичности. В этом же аспекте не менее важной является проблема общественного контроля за реализацией соответствующего направления государственной научно-технической политики.

В самом общем виде категорию «научный потенциал» следует трактовать, как способность научной системы страны решать стоящие перед ней задачи по выработке новых знаний. Схожие идеи нашли свое отражение в работах ряда авторитетных исследователей, в т.ч. советского периода[1].

Развиваемый автором подход к исследованию научного потенциала вообще и научного потенциала высшей школы в частности существенно отличается от позиций большинства современных авторов, понимающих исследуемую категорию, главным образом, как совокупность ресурсов для научно-исследовательской деятельности и освоения ее результатов. Нельзя не отметить, что данное видение является следствием упрощенного, статического подхода к исследованию проблемы.

© Д.Ю. Знаменский, 2015

[1] Цит. по: Гохберг Л.М., Масленников В.И., Миндели Л.Э. Международное сопоставление показателей развития науки. М. 1990.

Следует согласиться с трактовкой научного потенциала, предложенную А.В. Сычевым, согласно которой данная категория имеет три главных измерения: пространственное, т.е. сопряженное с институциональной структурой научной системы; временное, т.е. охватывающее этапы формирования, реализации и развития научного потенциала; технологическое, включающее в первую очередь принципы, способы, методы его оценки на всех стадиях жизненного цикла[1].

Исходя из представленного выше понимания, научный потенциал высшей школы представляется возможным определить как способность соответствующих организаций (вузов) продуцировать новые знания в самых различных формах; при этом управление формированием, реализацией и развитием научного потенциала высшей школы выступает в качестве одного из ключевых объектов государственной научно-технической политики.

Характеризуя структуру научного потенциала высшей школы в целом, следует отметить, что ей присущи многие черты соответствующей структуры на уровне отдельно взятого вуза. В частности, к основным ее элементам можно отнести: 1) институциональные и организационно-кадровые основы научного потенциала; 2) ресурсное обеспечение научно-исследовательской деятельности вузов; 3) формы реализации научного потенциала высшей школы.

Авторское понимание научного потенциала высшей школы как самостоятельного объекта государственной (в первую очередь – научно-технической) политики основывается на том месте, которое отводится развитию вузовской науки в стратегических документах, утвержденных Президентом и Правительством России.

В контексте изучения государственной политики в области развития научного потенциала отечественной вышей школы думается важным обратить внимание на общие тенденции, присущие в настоящее время практике государственного управления наукой, в т.ч.: а) увеличение численности и разнообразия официальных структур для обеспечения доступа представителей заинтересованных общественных групп к формированию научной политики, финансированию науки и оценке ее эффективности; б) увеличение роли внутренних для науки финансирующих структур промежуточного уровня (типа «исследовательских советов» или общественных научных фондов); в) развитие партнерства между различными организациями и структурами, выполняющими исследования и разработки[2]

Анализируя характер участия государства в процессах управления научным потенциалом, нельзя не отметить фактическую монополию федеральных органов исполнительной власти на формирование государственной научно-технической политики вообще и политики по управлению научным потенциалом высшей школы в частности. Конкретными государственными институтами, напрямую осуществляющими указанную деятельность, выступают Правительство РФ, Министерство образования и науки РФ, а также ряд профильных органов исполнительной власти и соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

---

[1] Сычев А.В., Знаменский Д.Ю. Научный потенциал негосударственного вуза: системный подход к исследованию // Науковедение. - Электронный ресурс. - № 4(17). – 2013; Сычев А.В., Знаменский Д.Ю. К вопросу о сущности и структуре научного потенциала негосударственного вуза // Вестник университета (Государственный университет управления). - №22. – 2013; Сычев А.В. Научный потенциал негосударственного вуза: содержание, факторы формирования, формы реализации // Науковедение. - Электронный ресурс. - № 4 (23). - 2014.

[2] Подробнее см.: Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика: разработка, реализация, оценка эффективности. Монография. М.: ГУУ. 2010; Миндели Л.Э. Хромов Г.С. Управление государственным сектором науки. Зарубежный опыт. М. ЦИСН. 2004.

Говоря об участии политических партий в процессе формирования государственной политики по управлению научным потенциалом высшей школы, соискатель обращает внимание на то, что программы всех политических партий, вошедших в Государственную Думу VI созыва (Единая Россия, КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия) включают идею о необходимости государственного финансирования как фундаментальных, так и ряда прикладных научных исследований, развитию вузов, в том числе вузовской науки. Содержание программных предложений парламентских партий по данному вопросу во многом схоже. В частности, речь идет о признании науки в качестве приоритетного направления государственной политики, а также о таких проблемах, как увеличение финансирования науки в целом, формирование и развитие национальной инновационной системы (в том числе наукоградов и иных аналогичных территорий), развитие кадрового потенциала науки и т.п.

В то же время к числу вопросов, по которым у вышеуказанных партий имеются принципиальные расхождения, следует отнести отношение к путям развития системы высшего профессионального образования (в частности, судьба ЕГЭ как формы вступительных испытаний в вузах), принципы развития государственного сектора науки и др.

Думается, что законодательный ресурс парламентских партий в данном направлении реализован не полностью. Обращает на себя внимание тот факт, что основные проекты федеральных законов, связанных с государственной политикой в области науки и инноваций, вносились и вносятся в Государственную Думу по инициативе Президента РФ или Правительства РФ. Вместе с тем, в рассматриваемой сфере остается ряд вопросов, которые до сих пор не нашли своего отражения в программных документах и практической деятельности политических партий.

Наряду с политическими партиями значимую роль в формировании научно-технической политики призваны играть общественные организации и движения. В частности, Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» предусматривает существование общественных объединений, создаваемых научными работниками на добровольной основе. Органы государственной власти Российской Федерации могут привлекать их к подготовке проектов решений в области науки и техники, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов к выполнению научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

В контексте настоящего исследования особый интерес представляют такие формы общественно-политических организаций и социально ориентированных НКО, как: а) центры публичной политики; б) государственные и общественные академии наук; в) государственные и общественные научные фонды; г) «исследовательские советы» и фонда поддержки науки, а также советы ректоров вузов (как общероссийский, так и региональные).

Характеризуя первые, следует согласиться с мнением исследователей, утверждающих, что происходящая сегодня стабилизация российской политической системы способствует устойчивому воспроизводству бюрократически-элитарного стиля управления, что не может вести к развитию институтов публичной политики[1].

По большей части остается нереализованным потенциал общественных академий наук. С одной стороны, общественный сектор науки по многим направлениям научной деятельности может успешно дополнять деятельность

[1] См. напр.: Гимазова Ю.В. От «фабрик мысли» к «центрам публичной политики»: международный опыт и перспективы России // Вестник университета. 2012, № 4.

государственного научного сектора[1]. Как справедливо отметил академик С.Ю. Глазьев, в отличие от бизнес-сообщества научное сообщество ориентировано на создание и использование новых знаний и технологий, а не на максимизацию прибыли[2]. С другой стороны далеко не во всехобщественных академиях кадровый потенциал соответствует академическому уровню, что не может не сказываться на качестве проводимых исследований.

Обращаясь к анализу зарубежного опыта, обращает на себя внимание развитие в США и странах Европы различных фондов поддержки науки, а также «исследовательских советов» (researchcouncils). Данные структуры могут учреждаться как крупными корпорациями в целях развития той или иной отрасли реального сектора экономики, в том числе и с участием государства, так и самим правительством, а также научным сообществом.

В странах с сильной университетской наукой роль таких советов традиционно велика, а общепринятый механизм распределения ими средств – соревновательный, конкурсный. В этой связи заслуживает внимания активная деятельность научных обществ в Германии, выступающих учредителями целого ряда престижных научных премий и стипендий для студентов, молодых ученых и исследовательских коллективов. В России основную нагрузку в данной сфере несут государственные научные фонды, а именно Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд, а также недавно созданный Российский научный фонд.

Что касается временных аспектов рассматриваемого направления государственной политики, то, по мнению автора, основное внимание должно быть уделено таким этапам жизненного цикла научного потенциала высшей школы, как его реализация и дальнейшее развитие. Думается, что отдельное рассмотрение этапа формирования научного потенциала нецелесообразно, поскольку в любой взятый период времени можно говорить лишь об уровне научного потенциала высшей школы, а не о его отсутствии.

Анализируя технологический государственной политики по управлению научным потенциалом отечественной высшей школы, представляется необходимым заострить внимание на технологиях: во-первых, формирования данного направления политики, во-вторых, ее реализации и, в-третьих, оценки ее результативности. В последнем случае думается целесообразным поставить знак равенства между оценкой государственной политики и оценкой собственно научного потенциала высшей школы.

Как представляется, предлагаемый подход может быть положен в основу проекта Концепции развития научного потенциала высшей школы России.

Ф.М. Ибятов
канд. истор. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ЭТНИЧЕСКИЙ ФАКТОР И ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Состояние межнациональных отношений - пожалуй, наиболее чувствительный индикатор состояния общества, органов власти, социально-политической и духовно-

[1] См.: Аналитический Вестник Государственной Думы. Выпуск 30. О современных проблемах общественных академий наук в Российской Федерации. 2001.
[2] Глазьев С.Ю. База для рывка // Эксперт № 9. 4-10 марта 2013. С. 58
© Ф.М. Ибятов, 2015

нравственной обстановки в стране. В Российской Федерации этот фактор имеет особое значение. У нас в стране национальный вопрос по своей сути проявляется как отражение состояния всех сфер общественных отношений, результат взаимодействия всей государственной политики и управленческой деятельности органов власти, как фундаментальная характеристика гражданского общества с точки зрения возможностей самобытного развития и всестороннего сотрудничества народов, их национального, культурного самочувствия. Достижению этого идеала и должна быть подчинена национальная политика Российской Федерации.

Вместе с тем, цели и задачи национальной политики государства - сложны и многообразны. Одним из важных аспектов ее является этнокультурный аспект. Это особенно актуально для нашей страны, так как наша страна многонациональна и, следовательно, поликультурна. Этого нельзя упускать из виду при разработке и проведении национальной политики.

Одной из важнейших задач является должная координация деятельности органов власти и гражданского общества с учетом самочувствия каждого этноса и всего многонационального российского народа. Принципиально важно учитывать возможности общества и государства создавать соответствующие социально - экономические и духовно - политические условия для благополучия и развития народов.

Кардинальные изменения, произошедшие в Российской Федерации в 1991 году, распад СССР и последующие события привели к тому, что сфера межнациональных отношений в новой России оказалась в эпицентре событий. Однако это влияние оказалось двояким. С одной стороны, казалось, что были созданы предпосылки для развязывания многих «узлов», накопившихся в рассматриваемой сфере отношений, в том числе установления оптимального разделения сфер влияния и полномочий государственных органов Центра и регионов. Но с другой – проблемы межнациональных отношений были активно включены в политическое противоборство. Учитывая полиэтничность России это представляло собой крайне опасную тенденцию.

Считаем, что в целом эта тенденция была преодолена. Важнейшим достижением здесь представляется то, что ставшая в 1990-е гг. вполне реальной угроза распада Российской Федерации была устранена. Это можно считать заслугой и общества в целом, и его государственных органов, в Центре и в субъектах Федерации.

Однако время не стоит на месте.

Скоро мы отмечаем двадцати пятилетие распада Союза ССР. В последующие за этим годы в области государственного строительства было сделано много шагов вперед и много ошибок.

По нашему мнению, есть основания утверждать: за последние годы органы законодательной и исполнительной властей Российской Федерации извлекли многие уроки из прошлых ошибок в деятельности структур государственного управления. Мы поддерживаем предпринимаемые сегодня в стране меры по совершенствованию отечественной государственности, укреплению вертикали власти, взятый руководством страны курс на усиление эффективности управления.

Вместе с тем считаем, что не все секторы государственного управления в равной степени пока удается подтянуть к сегодняшнему уровню требований.

Усилиями структур управления, занимающихся национальной проблематикой, к настоящему времени сделаны определенные шаги по урегулированию многих проблем межнациональных отношений. Мы приступили к совершенствованию правового механизма регулирования государственной национальной политики, созданию и укреплению ее законодательной базы. К настоящему времени уже принят ряд законов, иных нормативных правовых актов в национальной сфере.

Вследствие многообразия условий на местах реальности федерализма, различия в этнокультурном облике регионов могут быть различными, и законодательство в общем и целом это учитывает. В плане юридическом распределение полномочий между Российской Федерацией в целом (в лице ее Центра) и субъектами Федерации зафиксировано в целом ряде документов. Это и «Конституция» страны, и указы Президента, и договоры между органами государственной власти Российской Федерации и государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральные законы и иные документы («Концепция государственной национальной политики Российской Федерации», «Основы законодательства о культуре», «О национально-культурной автономии» и так далее). Правда, в основном пока удалось очертить лишь общие рамки, определяет лишь в общем виде прерогативы различных органов власти, но не выявляет основной линии развития этнической линии в государственном строительстве, не дает четкой связи между различными уровнями власти.

Сняв напряженность, которая существовала в начале 90-х г., нам сегодня необходимо идти дальше. Ведь и сегодня все еще сохраняется известная напряженность в области межнациональных отношений. В некоторых регионах она достигает опасных пределов, и в то же время по многим позициям, которые в случае реализации могли бы эту напряженность снизить, к сожалению, пока еще нет единого мнения и тем более решения; отношение к ним самые различные, от позитивного до негативного. Споры идут не умолкая. Очень много несогласованности в действиях и предложениях между законодательной и исполнительной властью, между федеральным центром и субъектами Федерации.

Вопрос межнациональных отношений требует к себе постоянного внимания. У нас, к сожалению, все еще не удается отрешиться от взгляда, в соответствии с которым пока ситуация более или менее нормальная, внимания руководителей требуют иные, «более неотложные» вопросы, и так до тех пор, пока не происходит очередная вспышка, иногда с трагическими последствиями. К сожалению, значение этнического фактора для исторических судеб нашей страны еще не всеми осознано, в том числе и в структурах государственного управления.

Еще по существу окончательно не выработана стратегия действий в области национальной политики, и вообще национальная политика еще не стала полноправной составной частью всей внутренней политики государства. Кстати, заметим, что национальный фактор накладывает свой отпечаток и на внешнеполитическую сферу.

Каждый раз органы Федеральной власти либо властей субъектов Федерации пытаются спешно погасить очередной пожар. В итоге тратятся огромные деньги, предпринимаются значительные усилия, теряется драгоценное время, однако эффективность всего этого зачастую приближается к нулю. И каких бы успехов на том или ином конкретном участке государственного управления мы ни достигали, зачастую все они перечеркиваются промахами в межнациональной сфере. Результаты таких подходов мы можем наблюдать, к сожалению, практически повсеместно. География подобных явлений огромна: Москва, Кавказ, север Европейской части России, Дальний Восток… Пора, наконец, задуматься о том, что отсутствие должного понимания значимости национальных проблем сегодня уже привело к массовой гибели людей. Сегодня в лучшем случае мы откладываем их решение «на потом», консервируем ситуацию. Но это не может продолжаться долго.

Основные проявления недооценки значения проблем межнациональных отношений видятся нам в следующем.

Отсутствует системный стратегически подход к решению национальных проблем. Все упирается в личность того или иного руководителя, который в данный момент находится у власти, который ведет переговоры, пытается уладить очередной

конфликт. Такая практика порочна. В цивилизованном государстве подобные проблемы решаются на основе государственных подходов, а не по прихоти или в зависимости от компетенции того или иного чиновника. Они решаются, исходя из стратегических целей, а не из сиюминутных тактических соображений.

Этот системный подход пока просто некому вырабатывать и проводить в жизнь. Сегодня созданы структуры, которые призваны разрабатывать общие подходы к выработке и проведению национальной политики в стране. Это прежде всего Федеральное Агентство по делам национальностей, соответствующие структуры субъектов Российской Федерации и они выполняют важную и нужную работу. Но, к сожалению, по нашему мнению, органы, долженствующие вырабатывать и реализовывать национальную политику в стране в системе и законодательной, и исполнительной властей пока реально не влияют на положение дел.

К настоящему времени все еще не отлажена система подготовки и переподготовки профессиональных кадров в стране в сфере национальной политики, их подбора, расстановки. Это касается и федерального Агенства, и регионов. Те шаги, которые предпринимает в направлении подготовки кадров РАГС, некоторые учреждения на местах очень полезны, но не решают проблемы, ибо соответствующие кафедры Академии и в этих учреждениях не в состоянии выпускать требуемое сегодня количество соответствующих специалистов.

Принятые на сегодняшний момент законодательные и нормативные акты в области межнациональных отношений не стали обязательными для исполнения со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Да и само законодательство в этой сфере все еще далеко от совершенства.

Финансирование государственной национальной политики совершенно недостаточно. Правда, следует отметить, что все еще остается много вопросов, связанных с тем, а кто же, собственно, должен быть объектом финансирования? Ведь, скажем, в 2000 годы за право и возможность быть такими объектами вели «подковерную», но довольно острую борьбу многие конкурирующие общественные объединения. Вместе с тем, наш горький опыт показывает, что экономия средств на реализацию национальной политики обходится стране во много раз дороже.

Повторим сказанное выше: отмечая важность продолжения дальнейшей работы по совершенствованию межэтнического взаимодействия в Российской Федерации, мы не можем говорить, что в стране ничего не сделано и не делается в этом направлении. В России есть регионы, которые могут служить реальным свидетельством позитивных процессов в этой сфере. Считаем, что к таким регионам можно отнести Приволжский Федеральный округ, Московскую область и ряд других регионов которые могут стать в известной степени примером в конструктивном взаимодействии, диалоге различных культур, религий, цивилизаций Востока и Запада.

В самом деле: важнейшая отличительная черта данных территорий– их полиэтничность. В процессе многовекового совместного проживания здесь славянских, финно-угорских и тюркских народов накоплен уникальный позитивный опыт, и сложности давней и недавней нашей общей истории не смогли его поколебать. Для этих субьектов отмечается в целом благоприятный фон в сфере межнациональных отношений и национального самосознания как титульных, так и нетитульных этносов.

Практически ни один этнос не испытывал стеснений из-за этнической принадлежности. И это, между прочим, при том, что регионы не только полиэтничны и поликультурны, но и поликонфессиональны. В Приволжском федеральном округе существует порядка 60 конфессий. Большая часть верующих - христиане. Что касается ислама, то в настоящее время мусульманская община Приволжского

федерального округа разделена принадлежностью к разным духовным центрам, имеющим свою инфраструктуру и территориальную сферу деятельности, но это не приводит к негативным последствиям.

Вместе с тем, у каждого из народов, проживающих здесь, имеются свои особенности этнического развития. В этническом пространстве округа преобладание ориентации на свою национальную культуру наблюдается у башкир и татар, а относительно большую связь с русской культурой обнаруживают евреи, мордва, немцы, чуваши. Прослеживается и ассимиляционная тенденция: мордва, немцы, евреи ориентированы либо на обретение двойной идентичности, либо на полную смену этничности в пользу российской.

В округе накоплен огромный положительный опыт гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений, осуществления эффективного взаимодействия государственных органов с этнокультурными общественными объединениями. Сегодня можно констатировать, что уже складывается определенная система деятельности государственных и муниципальных органов в этом направлении. Конечно, говорить о «полной идиллии» в регионе вряд ли возможно, однако то, что многие серьезные проблемы межэтнического взаимодействия здесь решены или решаются, с нашей точки зрения, безусловно, возможно.

Очень важно в этой связи отметить: в значительной сфере такое положение достигнуто благодаря руководителям субъектов Федерации, входящим в округ. Ведь в середине 2000-е г. Федеральный Центр был во многих отношениях дезорганизован, но благодаря народам региона и местным властям здесь удалось избежать развития тех негативных тенденций, которые проявились в других районах.

И это тоже наш общий опыт, который необходимо использовать. Думается, что некоторые стороны опыта Приволжского округа, равно как и ряда других регионов, следует распространять в масштабах всей страны.

Возвращаясь к проблемам общероссийским, мы отметим следующее. Нам представляется, что сегодня в сфере межнациональных отношений важнейшими проблемами, требующими скорейшего решения, представляются следующие:

- Необходимо рассматривать государственную национальную политику именно как государственную, как важную составную часть системы национальной и конституционной безопасности Российской Федерации, как один из важнейших участков государственного управления со всеми вытекающими из этого последствиями.

- Совершенствовать законодательную базу формирования и проведения национальной политики. Это касается не только Федерального Агентства по делам национальностей, но и Руководства субъектов Федерации, которому также необходимо разрабатывать соответствующие нормативные документы, программы и т.д. применительно к особенностям национального облика соответствующего региона.

- Добиваться безусловного исполнения органами государственной власти всех уровней всех законодательных и нормативных актов в области национальной политики. Добавим: также и в Центре, и на местах. И если в регионе произошли конфликты на национальной почве, их недопустимо списывать по статье «хулиганство» или какой-либо иной, а проводить работы по выявлению организаций и лиц, виновных в этих конфликтах, извещать общественность о результатах этой работы, разрабатывать и проводить профилактические мероприятия по предотвращению нежелательных эксцессов в будущем.

- Включать изучение проблем межнациональных отношений в программы курсов подготовки и переподготовки управленческого аппарата в соответствующих учебных заведениях.

- Проводить конструктивную политику в отношении положения соотечественников за рубежом, имея в виду, что дискриминация их является достаточным основанием для пересмотра политики Российской Федерации в отношении иностранного государства, где такая политика имеет место. Обязать Правительство принять все необходимые меры, направленные на защиту их прав.

- Активнее изучать отечественный положительный опыт давнего и недавнего прошлого, пропагандировать его. Стимулировать в средствах массовой информации освещение положительных примеров и тенденций в сфере межнациональных отношений.

Думается, что при таком подходе мы сможем блокировать те негативные процессы, которые все еще происходят в российском обществе.

Нам есть чем гордиться. России, в отличие от многих других стран, удалось сохранить национальную самобытность, культуру, язык и традиции более чем 170 народов, проживающих сегодня в ее пределах. Именно поэтому у нас каждый человек и сегодня осознает себя принадлежащим к определенной этнической общности.

Если мы сохраним это богатство, то сохраним мир и согласие в стране. Если народы почувствуют дискомфорт в своих этнических чувствах, это может обернуться катастрофой для всех нас.

Литература

1. Арутюнян Ю.В. Этносоциология: Аспект пресс, 1998г.
2. Государственная служба РФ и межнациональные отношения. М: РАГЦ, 1995г.
3. Дробижева Л.М. Этничность в современном обществе: новые подходы, старые мифы, социальные практики // Вестник института социологии. 2010г. № 1.

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

М.Ф. Кондря
студентка
(г. Кишинёв, Молдова)

ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА И УНИТАРИЗМА НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Проблемы федерализма и унитаризма в повестке постсоветского независимого существования бывших союзных республик не только приобрела актуальное звучание, но и наполнилась новым разноликим содержанием.

Дискурс федерализма присутствует в парадигме суверенизации независимых государств, поиске механизма преодоления конфликтов и в качестве целеполагания реинтеграции полноценного регионального сообщества.

Соотношение федерализма и унитаризма в постсоветской политической модернизации не вылилось в дихотомию. Напротив, эти направления формирования

© В.К. Иванов М.Ф. Кондря 2015

суверенной государственности представляют собой дуализм, предполагающий существование взаимосвязанных, но не агрегируемых общественно-политических практик.

Федерализм как неотъемлемый компонент демократического устройства государств с неоднородным этническим, конфессиональным и культурным составом сталкивается на постсоветском пространстве с трудностями, связанными с особенностями суверенизации бывших союзных республик.

Отсутствие самодостаточности в достижении полной независимости и успехов в социально-экономическом реформировании, усугубляемое деиндустриализацией и архаизацией общественных отношений, стимулирует централизацию и авторитаризацию постсоветских политических режимов, инициируя противоречие между востребованностью федерализма и укреплением властной вертикали.

Другая особенность конституализации федерализма состоит в политической детерминированности процедуры его внедрения в практику развития постсоветской государственности. Например, желание региональных элит обрести большую самостоятельность в распоряжении местными ресурсами, совпадавшее с курсом центрального руководства на преодоление советского централизма, с точки зрения рационального смысла реализовывалось в необоснованной экстраполяции федеративных отношений на регионы России[1].

Неординарный пример конструктивного использования основ федерализма представляет новейшая история Молдовы. Еще до распада Советского Союза в районах компактного проживания гагаузов в южной степной Молдавии возникло Народное движение «Гагауз Халкы», откровенно демонстрировавшего стремление к выходу из состава страны и объединение с Румынией, ставшего реакцией нетитульного этноса на обострение межнациональных отношений, на проявление национализма руководством республики.

Защищая свои естественные права и законные интересы, население мест компактного проживания гагаузского народа на своем Чрезвычайном съезде, 12.11.1989, образовало Гагаузскую Автономную Советскую Социалистическую Республику (ГАССР) в составе Молдавской Советской Социалистической Республики (МССР). Однако руководство МССР не только не признало права гагаузского народа на самоопределение, но и повысило агрессивность своих действий по отношению к народу Гагаузии, применяя репрессии против его лидеров.

Нагнетание обстановки и нежелание конструктивного диалога руководства Молдавии с «Гагауз Халкы» привело к эскалации вооруженных конфликтов. Принятие Парламентом Республики Молдова 23.07.1990 Постановления о незаконности и недействительности Пакта Риббентропа-Молотова и признание недействительным закона СССР от 02.08.1940 об образовании МССР, высший законодательный орган Республики Молдова фактически ликвидировал не только МССР, но и Молдову как государственно-правовое образование. Этим решением Парламент Республики вернул Молдову в положение Бессарабской провинции в составе Румынии.

В соответствии с нормами международного права и действовавшими на тот момент законами СССР, учитывая реально складывающуюся обстановку, Чрезвычайный съезд полномочных представителей гагаузского народа 19.08.1990 принял Декларацию о свободе и независимости гагаузского народа от Республики Молдова и образовал Гагаузскую Республику в составе СССР. Решение съезда о

---

1 См.: Договор о разграничении предметов введения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 31 марта 1992 г. // СЗ РФ. 1992. № 17. Ст. 898.

создании Гагаузской Республики были закреплены результатами всенародного Референдума, проведенного в местах компактного проживания гагаузского народа.

Такое развитие событий могло привести к широкомасштабному вооруженному противостоянию.

Проявляя стремление к мирному урегулированию конфликта, стороны согласились на статус Автономного Территориального Образования Гагаузии в составе Республики Молдова. «Съезд гагаузов мира» констатирует, что в 1994 г. руководство Гагаузской Республики, желая все спорные вопросы решить мирными политическими средствами, заключило с руководством Республики Молдова политический договор, оформленный в виде закона «Об особом правовом статусе АТО Гагаузия (Гагауз Ери)» от 23 декабря 1994 г. Республика Молдова в соответствии с данным законом обязалась быть гарантом исполнения данного закона и соблюдения всех прав и свобод АТО Гагаузия (Гагауз Ери).

Закон об особом правовом статусе АТО Гагаузия (Гагауз Ери) воспроизводил отношения ассиметричной федерации, в которой субъекты наделены разным статусом.

Особый статус Автономного территориального образования предполагает неравные права субъекта, им наделенного, с другой договаривающейся стороной. Так «Земля, недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, движимое и недвижимое имущество, находящееся на территории Гагаузии», не является ее достоянием, а лишь «экономической основой». В правовом документе, регламентирующем функционирование АТО, отсутствует установленный порядок представительства Гагаузии в Парламенте и других высших органах власти Молдовы. Нормативные акты Гагаузии, «противоречащие Конституции Республики Молдова», признаются недействительными, в то время как обязательность действия законов Молдовы на территории Гагаузии может быть оспорена только в Конституционном суде, а Парламент республики «регламентирует правовые отношения, возникшие вследствие действия актов», отвергнутых Конституционным судом. Руководящие чиновники исполнительных органов Автономного территориального образования назначаются и отстраняются от должности по согласованию с Народным собранием Гагаузии высшими структурами исполнительной власти Молдовы.

И хотя асимметричность отношений, предусмотренных Законом, очевидна и в значительной степени ограничивает право гагаузов на самоопределение, тем не менее и такой формат государственного устройства позволил не допустить эскалацию конфликта и создать условия для мирного урегулирования вопросов сосуществования в рамках одного государства.

Однако достигнутый ассиметричной федерацией потенциал конструктивного диалога не был использован властями Молдовы. По мере ухудшения экономического положения в республике нарастала волна национализма, сужающая политическое пространство для развития федерализма. Проявлением роста национализма стал антироссийский митинг в Кишиневе в августе 1998 г.

В меморандуме так называемой Гражданской инициативной группы по ликвидации последствий пакта Молотова-Риббентропа утверждалось, что «коммунистическая Россия совместно с национал-шовинистической Украиной втоптали в грязь право бессарабцев и буковинцев на самоопределение», а «русско-украинские оккупанты разделили захваченные земли»[1].

Вопреки надеждам населения Гагаузии, руководство Республики Молдова фактически препятствует реализации в полном объеме ранее принятого Закона об

1 Айрапетова Н. У русских Приднестровья нет уверенности в поддержке Москвы // Независимая газета. 1998. 16 сентября.; Анализ политико-правового статуса территории Северной Буковины, а также Гагаузской и Приднестровской республик. См.: Бабурин С.Н. Указ. соч. С.246, 247.

особом правовом статусе территории. Нарушаются права Гагаузии на участие в выработке и осуществлении внутренней и внешней политики Молдовы, по вопросам, касающимся интересов территориального образования, в формировании бюджета и осуществлении взаимодействия с бюджетом Центра в виде фиксированных платежей. До сих пор в Гагаузии отсутствуют учебные заведения, преподавание в которых ведется на родном языке. Гагаузский национальный университет, открывшийся в 2001 г., вынужден был закрыться через год из-за отказа руководства Молдовы в лицензии.

В других условиях формат асимметричной федерации, предложенный руководством Молдовы в урегулировании отношений с другой самопровозглашенной республикой - Приднестровьем, оказался недееспособным.

Декларировавшая свою независимость сразу после Гагаузской республики в сентябре 1990 г., Приднестровская Молдавская Республика в качестве альтернативы официальному курсу Молдавии на интеграцию с Румынией предпочла путь самостоятельного развития. Самым бесперспективным методом решения проблемы была попытка руководства Молдовы подавить «сепаратизм» военными средствами. После установления с участием международных посредников мира, молдавские и приднестровские власти не раз предпринимали усилия для налаживания отношений. В 2003 г. Россия инициировала план, согласно которому Приднестровье должно было войти в состав Молдавии на условиях ассиметричной федерации по образцу Гагаузии. В результате согласованного плана Молдавия обязывалась соблюдать нейтралитет и демобилизовать армию, а также предоставить России право на размещение войск на территории Приднестровья сроком на 20 лет в качестве «гарантов» урегулирования конфликта. В последний момент под давлением ОБСЕ и студенческих протестов президент Молдавии Владимир Воронин отказался от подписания соглашения, заявив, что оно дает односторонние преимущества ПМР и имеет скрытую цель — признание независимости Приднестровья. Переговоры возобновились лишь в 2005 г. в рамках региональной организации ГУУАМ на базе предложений, представленных украинским президентом Виктором Ющенко.

Согласно новому плану до августа 2005 г. парламент Молдавии должен был принять закон, очерчивающий основные характеристики статуса Приднестровья в составе Молдовы. В соответствии с намеченным планом 22 июля 2005 г. был принят закон № 173 «Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья)»[1]. В отличие от особого статуса автономного территориального объединения Гагаузии, новую автономию предполагалось наделить правом принятия Основного закона Приднестровья, который не мог «противоречить Конституции Республики Молдова».

Положения Верховного Совета Приднестровья, а также функции исполнительного органа Приднестровья должны были определяться «на основе переговорного процесса». Новым положением в сравнении с законом, определяющим статус Гагаузии, явилось положение, согласно которому Приднестровье наделялось правом «устанавливать и поддерживать внешние контакты в экономической, научно-технической, гуманитарной областях».

Вместе с тем возможность реализации ассиметричной федерации, использованной в отношениях с Гагаузией, в условиях фактически состоявшейся государственности Приднестровья адекватно не отражала потребность в самоопределении населения левобережья Днестра. На референдуме, проведенном в ПМР 17.09.2006, за независимость республики и ее последующее свободное присоединение к Российской Федерации высказались 97% граждан, принявших

1 Закон №173 от 22.07.2005 «Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья)» //MonitorulOfficial № 101-103. Статья №478.

участие в референдуме. За отказ от курса на независимость ПМР и последующее вхождение республики в состав Молдавии высказалось 3,4% граждан Приднестровья против 94,6% участников референдума. По официальным данным ЦИК Приднестровья в референдуме приняли участие 78,6% граждан, имевших право голоса, или около 306 тыс. из 389 тыс. человек.

Новая политическая реальность, связанная с внутренним положением и внешнеполитическими предпочтениями Молдовы и Приднестровья, обусловила необходимость существенной корректировки формата договорного процесса. По крайней мере, две стороны урегулирования молдово-приднестровской проблемы – Россия и Приднестровье - учли эту потребность.

На возможность использования в качестве идеи переговорного процесса «договорной федерации» с соблюдением равенства субъектов указывает приднестровская дипломатия[1].

Таким образом, не будет преувеличением сказать, что форматирующиеся очертания нового миропорядка вообще и постсоветского регионального сообщества в частности, содержат характерные признаки, указывающие на реальную перспективу генезиса нового исторического типа федерализма более совершенной морфологии, и характеристики, ориентированные на новое качество мировых сообществ.

А.А. Ильюхов
д-р истор. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

ТРУДОВАЯ ПОВИННОСТЬ КРЕСТЬЯНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ В НАЧАЛЕ НЭПА

Одним из краеугольных постулатов партии большевиков, который она активно, а иногда просто "зверски" не только проповедовала но и внедряла, было "Обеспечение всеобщности труда". На практике это означало заставить всех трудится на общее благо. Отсюда родилась трудовая повинность, которая рассматривалась партией большевиков, и В.И. Лениным в особенности, как мера всеобщая и постоянная. Всеобщая – это значит распространяемая на все категории населения без изъятия. На первый взгляд это довольно странно, так как, например, крестьян вовсе не надо было заставлять трудиться, да и имеющих работу пролетариев, тоже. Программа партии большевиков, принятая на VIII её съезде в марте 1919 г., требовала распространить трудовую повинность "на мелкое, живущее своим хозяйством без наёмного труда крестьянство".[2] То есть, скорее всего, на практике речь шла о стремлении заставить трудится там и на таких условиях, которые нужны власти. Но тогда эта трудовая обязанность (повинность) входила в противоречие с другим критерием социалистического труда, его свободой. Какая уж тут свобода, когда ты работаешь "из под палки".

Представляется, что крестьяне больше всего пострадали от реализации принципа всеобщности труда. Когда речь идёт о трудовой повинности для крестьян, то имеется в виду стремление поставить их под контроль государства, обязать

[1] Шорников И.П. «Постоянное совещание» как эффективная площадка для диалога Тирасполя и Кишинева в условиях конфронтации сторон//Дипломатический Вестник Приднестровья. 2012. №1 (7). С.93-98.

© А.А. Ильюхов, 2015

[2] КПСС в резолюциях…. Т. 1. М., 1970. С. 51 …; Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 74.

делать то, что нужно ему (государству), а не самому крестьянину. Речь идёт и о мобилизации крестьян по первому требованию на различного рода работы, вовсе не связанных с крестьянским трудом. По сути, возвращалась ситуация петровского времени (да и других периодов позднего средневековья), когда крестьян привлекали ко всякого рода работам на основе практической повинности (одна из составляющих "тягла"). Трудовая повинность превратилась в своеобразное советское "тягло".

Наиболее распространённым типом трудовой повинности для крестьян была **гужевая повинность**. Государство требовало от крестьян ежегодно, в начале почти бесплатно, осуществлять различные перевозки на своих лошадях. Так как у государства своего транспорта практически не было, то все массовые перевозки возложили на крестьян, введя трудгужповинность. Её всегда объявляли в различных регионах страны, когда была нужда в каких-либо перевозках и, особенно, для заготовки топлива. Например, для доставки в Москву необходимых грузов в зиму 1919-1920 года, решением СНК от 21 января 1921 г. Московский окрвоенком "взял от населения Московской губернии" по 60 подвод от каждого уезда (всего 780). Крестьяне мобилизовывались сроком до 3-х месяцев (до 1 апреля), т. е. до начала полевых работ. Но можно было проводить ежемесячную ротацию подвод (и людей). Обеспечивать лошадей мобилизованных крестьян должны были волостные Комитеты. Каждый такой мобилизованный получал по 5 пудов овса, 10 п. сена, "взятых по развёрстке от населения волости, из которой направляется подвода". То есть сами крестьяне снабжали мобилизованных лошадей, а уж люди при лошадях снабжались сами. При этой мобилизации важна была лошадь, а не крестьянин, последний рассматривался как "проводник" лошади.[1]

Так как подобные мобилизации крестьян вместе с лошадьми были массовыми, и, понимая, что мобилизованные крестьяне и их лошади нуждаются в питании, ГКТ в специальном циркуляре "О снабжении продовольствием при гужевой повинности" (1 декабря 1920 г.) определил характер и способы обеспечения крестьян, мобилизованных по гужевой повинности. Снабжение мобилизованных крестьян производилось по двум категориям: "1) **В производящих губерниях** всем мобилизованным предоставляется право беспрепятственного провоза при себе продуктов для собственного питания и фуража для прокорма лошадей на срок, необходимый для исполнения работы и возвращения к месту жительства, по нормам ...: на 1 чел. в неделю 10 ф. муки или хлеба 30 ф.; на 1 лошадь в неделю зерна 90 ф. и сена 150 ф.". Заметим, что крестьяне, мобилизованные из этой полосы, сами себя обеспечивают. Иной подход был к крестьянам, мобилизованным **в потребляющих губерниях**. Они обеспечивались "по нормам тылового красноармейского пайка, причём выдача хлеба является обязательной, выдача же остальных продуктов в зависимости от наличных запасов". Лошади также должны снабжаться.[2]

Для дальнейшей заинтересованности крестьян в работах по трудгужповинности 30 марта 1921 г. принимается Постановление СТО, по которому всем крестьянам, мобилизованным вместе с лошадьми, продфураж должен выдаваться бесплатно[3] Это было абсолютно логично, ибо крестьянин, естественно, не мог вести с собой запас сена на месяц или более. Иногда гужевую повинность крестьяне отправляли за десятки вёрст от дома. Более того, государство понимает, что для крестьян существуют такие периоды труда, когда они ни при каких обстоятельствах не могут выполнять какие-либо повинности. Правда, понимание этого приобретает силу закона только весной 1921 г. в период начала весенних полевых работ. 12 апреля 1921 г. принимается Постановление СНК "О порядке привлечения крестьян к трудгужповинности в период полевых работ", в котором

[1] Декреты советской власти. Т. VII. С. 474-475.
[2] Бюллетень трудового фронта. 1921. № 1. С. 3.
[3] Там же. №. 6. С. 8; Сборник приказов РВСР. П. № 772 от 4 апреля.

чётко определены "периоды наибольшей занятости населения полевыми работами". Это: "а) весенняя вспашка и посев яровых; б) вывозка навоза; в) сенокос; г) уборка зерновых хлебов и посев озимых; д) вспашка на зябь и уборка поздних яровых и корнеплодов". Закон указывает, что должны быть "точно указаны размеры и условия привлечения к этой повинности на время полевых работ". Но когда острота полевых работ спадает, законодатель требует: "нормы эти должны предусматривать возможно более полное удовлетворение всех видов государственных гужповинностей крестьянским гужскотом".[1]

Особые меры по оплате привлечённых "в порядке трудгужналога" были приняты в начале 1922 г. в районах поражённых неурожаем. По соглашению, составленному 11 января 1922 г. между НКТ, ВЦСПС и Наркомтрудом, все отрабатывающие трудналог должны иметь оплату "в размере 100 % тарифа ВЦСПС по массовым лесозаготовкам". Все мобилизованные с лошадьми должны быть обеспечены фуражом, а в случае его отсутствия стоимость фуража оплачивалась по местным ценам. Оплата должна была производиться сразу после выполнения работ (как правило, ежедневно). Особо подчёркивалось, что "Отделам Труда воспрещается допускать привлечение рабгужсилы в порядке трудгужналога, если хозорганы не могут гарантировать наличие продфуража или денег для полной и своевременной расплаты за произведённые работы".[2] Здесь явно видно сочетание старых принципов привлечения к труду (трудналог) и новых, рыночных – обязательная и достаточная оплата, фиксированное количество дней использования трудналога.

Но так как сплошь и рядом крестьяне весьма неохотно выполняют трудгужповинность, государство широко применяет принуждение.

Общих данных о размахе гужевой (крестьянской) повинности (т. е. о числе привлечённых) нет. Дело в том, что данные о такого рода повинности фиксировались очень плохо и только с 1920 г. Более того, только весной 1921 г., в связи с топливным кризисом и передачей всех дел по трудповинности в одни руки – НКТ, гужевая повинность становится объектом пристального внимания соответствующих органов. Но даже то, что известно поражает своим размахом. В 1920 г. только по данным из 3-х губерний "в различные периоды года привлечено по трудповинностям: людей 8.003.150 чел., лошадей – 6.732.202 для работ по перевозке, нагрузке, выгрузке и заготовке". Всего по стране за последнюю треть ноября 1920 г. для продовольственных перевозок крестьянами было отработано 560 тыс. подводо-дней (был такой показатель), а в декабре уже 1млн. 200 тыс. подводо-дней, в январе и в феврале 1921 г. - по 640 тыс., в марте – 690 тыс. подводо-дней.

В целом, принятые меры принуждения привели к быстрому росту числа мобилизованных. За 1-ю половину 1921 г. по данным 18 губерний было мобилизовано 322.169 чел., (в среднем 17.898 чел. на губернию), то в июне по данным всего 7 губерний – 211.686 чел. (30.241 чел. на губернию).[3] Отдельные помесячные колебания во всех случаях отражают не столько плохую или хорошую работу органов принуждения к мобилизациям, сколько ритм полевых работ. Это отмечали и руководители НКТ: "в апреле {1921 г.} процент удовлетворения лесорганов падает, ввиду периода занятости сельского населения полевыми работами…". Влиял также фактор снабжения продовольствием. Например, сравнительно успешно удалось набрать рабочих для лесосплава лишь "благодаря достаточным запасам снабжения и денег" – отмечал НКТ.[4]

---

[1] Бюллетень трудового фронта. 1921. № 8. С. 1-2; СУ. 1921. № 35. Ст. 185.
[2] Там же. 1922. № 4. С. 4.
[3] Аникст А. Обзор деятельности Наркомтруда за 1921 год. С. 16.
[4] Там же. С. 16, 17.

НО даже на железные дороги, где, как правило, труд мобилизованных оплачивался более или менее сносно, мобилизации осуществляются с трудом и редко достигают 50 % от затребованного. Только во второй половине апреля 1921 г. наряды на трудмобилизованных были выполнены на 66 % - это рекорд. Но зато в первой половине июня 1921 г. разнарядка была выполнена только на 5 %. Это объясняется массовыми полевыми работами в мае июне месяце.[1]

Большой размах приняла трудповинность крестьянского населения **на Урале**. Здесь (по 4-м губерниям) в конце 1920 г. по трудповинности работало до 800 тыс. человек, в том числе и женщины. В октябре 1920 г. по отчётам Комитетов трудповинности по всему Уралу отработано 1.611.387 "людских подёнщин" (или "человеко-дней" по современной терминологии) и 878.942 конных подёнщин. Половина этой рабочей силы находилась на лесных работах. На губпродкомах работало 242 тыс. подёнщин, для промышленности – 161 тыс. подёнщин, для управления железных дорог – 87 тыс. и для других учреждений – 349 тыс. подёнщин. На Урале за период с 1 июля по 1 декабря 1921 г. в порядке трудовой повинности было отработано 2.191.500 подёнщин, в том числе мужских 1.385.000 (63,2 %).

Крестьяне очень широко использовались на погрузочно-разгрузочных работах. Доля крестьянского труда в этой сфере значительно больше, чем доля профессиональных грузчиков.[2] Достаточно основательных и полных данных о работах выполненных крестьянами по трудгужповинности в масштабе страны нет. По указанным выше трём губерниям за 1920 г. крестьяне перевезли примерно около 25 млн. пудов (!) грузов, "2 миллиона штук строительных материалов, 1 млн. куб. саж. дров и т. д.". (Довольно странное измерение массы строительных материалов в штуках ни о чём не говорящее). Весной и летом 1921 г. (март-июнь) крестьяне 5 губерний проработали по трудповинности 3.435.390 человеко-дней и 2.318.919 конедней. Много потрудились крестьяне и на погрузке тех дров, которые они доставили на станцию.

Особенно активно погрузка велась в марте 1921 г., когда план погрузки перевыполнили на 3,9 %, хотя до этого он никогда и близко не выполнялся. НКТ считал, что "высокий процент погрузки вызван "... и удовлетворительным снабжением в порядке трудповиности". А в Тульской и Иваново-Вознесенской губерниях в феврале 1921 г. все 100 % погрузок дров обеспечили трудмобилизованные крестьяне. "В дальнейшем, - отмечает ответственный работник НКТ А. Аникст, - погрузка неудержимо катится вниз (падает), что объясняется с одной стороны полевыми работами и с другой тем, что НКПС почти не снабжает грузчиков, и **такой тяжёлый труд совершается голодными**".[3] Состояние голода не очень стимулировало труд и надо удивляться не тому, что планы не выполнялись, а тому, что голодные крестьяне делали эту тяжёлую работу. Вообще от размеров и качества продовольственного снабжения зависела и продуктивность труда мобилизованных, и вообще выполнение тех или иных заданий. Когда закончилось продовольствие на сплавных работах, мобилизованные крестьяне стали разбегаться.

Больше половины всей работы в области трудовой и гужевой повинности падает на лесозаготовки и вывозку леса. Этим занимались органы Главлескома. Процент фактически предоставляемой рабочей силы для Гублескомов по отношению к плановому заданию составлял: в январе 121 %, в феврале 22 %, в марте 15 %, в апреле 34 %, в мае 29 %, в июне 1921 г 21 %, в июле 33 % и в августе

---

[1] Там же. С. 17.

[2] Бюллетень трудового фронта. 1921. № 17. С. 9-10; Данные за май-август см. Аникст А. Обзор деятельности Наркомтруда за 1921 год. С. 18. Они в ряде случаев в деталях не совпадают с данными "Бюллетеня".

[3] Аникст А. Обзор деятельности Наркомтруда за 1921 год. С. 18.

24 %. То есть, только в июне удалось собрать почти столько рабочих, сколько требовалось. Что касается гужевой силы, то здесь положение было несколько лучше, а в мае и июне план предоставления гужевой силы был значительно перевыполнен, соответственно 167 и 276 %. Хотя в августе уровень выполнения был всего 2 %.[1]

На железные дороги удалось привлечь гораздо больше трудмобилизованных крестьян: в январе – 34 %, в феврале – 35 %, в марте – 55,2 %, в апреле – 38 %, в мае – 41 %, в июне – 106 %, в июле – 74 %, но в августе всего 17 %. Что касается процента удовлетворения железных дорог в гужсиле, то здесь вообще дело обстояло вполне благополучно – в январе, марте, июне, июле плановые задания были или выполнены, или даже намного перевыполнены. Это объясняется возможностями материального снабжения мобилизованных.

По данным самого НКТ крестьяне очень неохотно подчинялись трудгужповинности. Особенно не привлекала их работа в лесу на заготовке топлива. Очевидно – там и работа очень тяжёлая, и лошади могут ноги поранить. Поэтому требования гублескомов по отношению людской рабочей силы были выполнены: в ноябре 1920 г. на 24 %, в декабре на 36 %, в январе 1921 г. на 21 %, в феврале на 22 % и в марте 1921 г. на 14 %. Это заготовительный сезон 1920-21 г. Примерно столь же невысоким был и процент "вывозки" (т. е. предоставления лошадей). Он составлял соответственно – 38, 27, 22, 28 и 26 %. Наркомтруд не даёт негативной оценки столь низкому показателю выполнения лесной трудгужповинности крестьянами. Но он с удовлетворением констатирует, что "помимо того проделана большая работа по снабжению рабочей силой строительства топливных веток и прочих работ по механизации и вывозке топлива". Как мы уже отмечали, несколько больший энтузиазм вызывала у крестьян работа на железную дорогу. Это могло быть связано с меньшим напряжением и лучшим снабжением, поэтому и цифры выполнения нарядов на рабочую силу по трудгужповинности несколько выше. Людская повинность на железные дороги была выполнена в ноябре 1920 г. на 63 %, в декабре на 77 %, в январе 1921 г. (в связи с рождественскими праздниками) всего на 34 %. Удовлетворение же потребности в гужевой силе составила соответственно: 42, 86 и 100 %.[2] Объяснить, почему крестьяне в январе 1921 г. "немного праздновали Рождество", а лошади в это время работали – невозможно. НКТ этот феномен не объясняет. Но этот разнобой данных позволяет усомниться в абсолютной точности приводимых им данных.

Хотя трудналог и был реликтом военного коммунизма, но принципы НЭПа проявились в его проведении. Дело в том, что крестьянам было разрешено фактически откупаться от этого трудналога и заплатить за свою предполагаемую работу деньгами. Но проблема заключалась в системе оплаты – тогдашний советский рубль в силу фантастической инфляции не годился в качестве средства платежа - "совзнаки" дешевели уже не ежедневно, а ежечасно и уследить за их состоянием было просто невозможно. В начале было решено ввести эквивалент в рублях 1913 г., Но вскоре (в конце мая 1922 г.) НКТ нашёл новый эквивалент в оценке труда крестьянина по трудналогу – стоимость фунта хлеба – для людей, для лошадей – это стоимость овса и сена (лошади хлеб не ели, его и людям не хватало). Стоимость 1 трудодня приравнивалась к "местной рыночной цене 6 фунтов хлеба, а стоимость 1 конедня – местной рыночной цене 24 ф. овса плюс 15 ф. сена". Здесь был также и расчёт на заготовку хоть какого-то дополнительного количества хлеба и фуража. Всё логично - рубли можно напечатать, а вот хлеб и овёс нет. Решение

[1] Там же. С. 15.
[2] Бюллетень трудового фронта. 1921. № 17. С. 9-10.

вопроса о такой замене власть отдала на места – в губернии и определила случаи, когда такая замена была возможна (Постановление СТО от 13 июня 1922 г.).[1]

Уже с конца 1921 г., организуя систему трудгужналога власть всеми силами стремится сузить масштабы его применение. Здесь очевидна боязнь того, что местные власти используют трудналог, как всеобщую трудповинность и будут опять, как совсем недавно в годы военного коммунизма, принуждать крестьян ко всяким нужным и ненужным работам. Разосланная на места в середине февраля 1922 г. Инструкция НКТ "О порядке снабжения рабгужсилой, привлекаемой в порядке трудгужналога, государственных предприятий и хозяйств, сданных в аренду или снятых с государственного снабжения, кооперативов и контрагентов" передаёт решение вопроса о привлечении рабгужсилы местным Экономсовещаниям совместно с органами НКТ. Предприятия вправе привлечь рабгужсилу только, если докажут, что они выполняют "государственное задание" или если у них есть "удостоверение Губернского или Уездотдела труда о невозможности добровольного найма рабгужсилы для обслуживания их нужд". Но это разрешение действует только "на один налоговый период" и в случае повторного обращения опять надо всё начинать сначал.[2] Практически именно органы НКТ, выдавая названные выше справки о возможности или невозможности свободного найма, решали судьбу запроса. Но в 1922 г. эти органы были уже нацелены не на расширение применения рабгужсилы, а, наоборот, на сужение этого явления.

В общем, эра трудовой повинности закончилась примерно в 1922 г. под ударами новых экономических и социальных отношений и принципов.

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

ЦЕННОСТНЫЕ ОРИЕНТАЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Эффективность управления общественными отношениями предполагает формирование и поддержание ценностно-смысловых ориентиров развития общества. Специфика сегодняшнего политического процесса состоит как раз в том, что на современном этапе в жизни нашего общества синхронизируются два процесс осознания и укоренения в ценностно-нормативном плане, а затем реализация в политической жизни общества идеалов свободы, суверенитета личности, незыблемости и первичности прав и свобод человека – либерализация и развитие демократического процесса, спаянного с определенными представлениями о социальной справедливости. Ценности либерализма и ценности демократии не соединены в единое целое и не развиваются во взаимосвязи, дополняя и обогащая, друг друга.

Кризис российского общества пробудила в нем архетип национального менталитета: свободы как вольницы, т.е. без каких-либо социальных уз. Для постсоветской ментальности характерна антиномичность: ей присуще стремление сохранить одновременно и свободу и несовместимые с ней формы безопасности, социальной защищенности, обеспечиваемые государством. Другим проявлением

[1] Известия НКТ. 1922. № 3. С. 5-6, 6-7. …
[2] Там же. № 8. С. 17.
© Е.П. Казбан, 2015

этой антиномии является то, что для значительной части россиян идеалом стало опять же абсурдное сочетание экономического диктата и политической свободы.

Данная ситуация привела к тому, что в обществе активно идет поиск духовных основ жизни. На современном этапе идет два параллельных процесса.

С одной стороны поиск и выработка новых духовно-идентификационных основ жизни самим народом, каждой из его социальных групп и общностей, а с другой стороны, начинает просматриваться определенная политика государства на выработку официальной государственной системообразующей идейной основы жизни общества.

В глубинных пластах общественной жизни можно выделить две основные тенденции поисков и формирования ориентационно - идентификационных основ. Первое направление связано с традиционно - религиозными основами, а второе с либерально-западными ценностями.

Для первого направления характерны архетипы «державность», «соборность», «духовность», которая воплотилась в русском национальном характере, а также коллективизм и общинность, патриотизм, ориентация на групповые стандарты поведения.

Для второго направления характерен либерализм. Как сложное и многограннее явление. Этим словом обозначают такую интеллектуальную и нравственную установку на организацию общественной жизни, которая построена на признании политических и экономических прав индивида в пределах, ограниченных действием законов, принимаемых как обобщение естественных потребностей нормальных цивилизованных людей. Для либерализма характерны свобода от групповых, национальных и классовых предрассудков, терпимость, космополитизм, индивидуализм и гуманизм.

В российском обществе личность не занимала никогда приоритетное место в иерархии ценностей, цементирующих общество, делающих его единым. Традиционно особенностями политической культуры России называют: патерналистский характер властных отношений, выражающийся в стремлении государства опекать общество, вмешиваться в частною жизнь граждан; клиентелизм в отношениях населения и власти; сакрализацию власти. Важное значение института государства в истории России и жизни самого общества обеспечило формирование еще одной особенности отечественной политической культуры – этатизма. По словам Э.Баталова в России государство воспринимается, как «становой хребет цивилизации, гарант целостности и существования общества, устроитель всей жизни»[1].

Ценность человека, его индивидуальности при общей практике пренебрежения государства к их значимости преобразовались в сознании российского общества в представление о значимости личности в реализации власти, что способствовало персонификации властных функций, развитию авторитаризма. Формирование этих тенденций происходило при общей слабости формализации институтов государства и процесса государственного управления на всех этапах развития российского общества. Это заставляло граждан уповать при всей значимости государства на личности, наделенные властными полномочиями и приоритетно решать свои дела во взаимодействии с конкретными людьми в системе власти.

Между тем отношения к государству российского человека всегда было двойственным. При всей сакрализации государства, вере в него как высшую ценность, народ не любил, боялся, ругал государство, ощущал свое бесправие во взаимоотношении с ним, стремился избежать его воздействия, понимая под государством высшую политическую власть, тот смысл, который был вложен в это понятие Н. Макиавелли.

Вместе с тем признание за властью права на верховное руководство обществом сочеталось с духом вольности, свободы, яркой индивидуальности русского человека. Для духовной жизни России на протяжении всей ее истории характерны искания идеалов свободы, правды. Духовные поиски передового русского общества приводили к разным ответам на вопрос о личной независимости и осознании значения внутренней свободы человека в русской исторической традиции. Так, Н.О. Лосский, относивший к числу первейших свойств русского народа «и любовь к свободе, и высшее выражение ее – свобода духа», считал, что это свойство связано с характерными для русских людей «исканиями абсолютного добра»[2, с.59]. В.В. Розанов и С.Н. Булгаков понимали под свободным индивидуализмом состояние души истинно верующего православного человека. А.Ф. Лосев связывал осмысление индивидуальной воли человека через волю общую, «когда всё отдельное, изолированное, личное, особенное утверждает себя только лишь на лоне целого …. любимого, родного и родственного, на материнском лоне своей Родины»[2,с.261]. Такое нетрадиционное понимание индивидуализма выводится мыслителем из неразрывной связи индивида с Отечеством, сопричастностью к ее судьбе, с жертвенностью ради неё.

Особенности развития России, причины ее отличий от пути развития Западных стран были в центре внимания многих мыслителей и историков, как отечественных - С. М. Соловьев, В.О. Ключевский Н. А. Бердяев, А. Ахиезера, так и западных - Р. Пайпс, Э. Фромм.

Географическое расположение России между Европой и Азией оказало серьезное влияние на российское общество. Страна оказалась на месте пересечения двух социокультурных типов: европейского или личностноцентрического, ставящего в центр внимания личность, ее свободу, естественные права, и азиатского, или социоцентрического, ориентирующегося на общество, коллектив, государство. При этом взаимодействие этих двух социокультурных типов в российском обществе весьма своеобразно: оно предполагает не просто переплетение, взаимообогащение содержанием обоих типов, но и непрерывную борьбу между ними. Возникающие на этой основе дуализм, двойственность, противоречивость и конфликтность политической культуры наиболее рельефно находит свое отражение и по сегодняшний день в противоборстве «западников» и «почвенников», западной модели развития и модели самобытного пути России [3] В этой связи интересно отметить, что традиционно со времен Петра I западная ориентация характерна для политической элите общества, ее пресвященных слоев, а носителями традиционных ценностей являются широкие народные массы.

Н.А.Бердяев писал: «Россия – страна бесконечной свободы и духовных далей, скитальцев и искателей, страна мятежная и жуткая в своей стихийности». И в то же время – «Россия - страна неслыханного сервилизма и жуткой покорности, страна, лишенная сознания прав личности и не защищающая достоинства личности, страна инертного консерватизма, порабощения религиозной жизни государством…» [4,с.283]

Вместе с тем в общественной дискуссии появляются интересные мысли о возможности соединения традиционно-религиозных ценностей и идеалов свободы и демократии с опорой на западное общество.

Литература

1.Баталов Э. Политическая культура России сквозь призму civic culture // Pro et Contra. 2002. №3.

2.Русский индивидуализм. Сборник работ русских философов XIX-XX веков.- М., 2007. 3.Баранов Н. А. Учебное пособие Политические отношения и политический процесс в современной России: Курс лекций лекция 18. http://viperson.ru/wind.php?ID=486612&soch=1

4.Бердяев Н.А. Судьба России. Опыты по психологии войны и национальности // Судьба России: Сочинения. М., 2000.

С.В. Калашников
д-р юрид. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Вопросы не только о формах взаимодействия, но и, вообще, о соотношении государства и институтов гражданского общества, представляется весьма дискуссионным и сложным в современной юридической науки, особенно в переходный период от тоталитаризма к демократии. Ведь самой Конституции Российской Федерации 12 декабря 2015 года исполнилось всего 22 года , с момента её принятия народом на Всероссийским референдуме.

За весь этот период исторического времени произошло много событий и конституционных реформ, которые непосредственно относились и относятся в институтам государственной власти, местного самоуправления и , конечно же, самих институтов гражданского общества. Инициаторами таких преобразований является либо отдельные социальные слои граждан, либо институты гражданского общества, а также, само **государство** в лице государственных органов власти. Основная функция государства в этот исторический период времени должна быть сконцентрирована на социальной защите населения страны, что исходит от ст.7 Конституции РФ 1993 года, которая провозглашает Россию социальным государством.

Что же касается **принципов взаимоотношений** различных субъектов конституционно- правовых отношений в этом процессе, то они могут строиться на: 1) деловом партнёрстве, взаимовыгодном сотрудничестве и взаимопомощи, 2) неотвратимости юридической ответственности и взаимной ответственности государства и институтов гражданского общества, 3) верховенстве Конституции РФ и федеральных законов и обязательном их исполнении. Важно заметить, что каждый субъект должен знать и реально представлять себе историческую цель и положительный результат такого сотрудничества – построение в России гражданского общества.

О формирование в России гражданского общества постоянно отмечается во всех официальных документах, социальных программах и выступлениях первых лиц государства.

Так, например, в Посланиях Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию, начиная с 2000 - 2014 годов отмечалось, что Россия, приверженная ценностям демократического общества, включая уважение прав и свобод человека

© С.В. Калашников, 2015

видит свои задачи в том, чтобы добиться уважения прав и свобод человека во всём мире на основе соблюдения норм международного права. Высшим приоритетом внешнеполитического курса России является защита интересов личности, общества и государства. В России наступает период, когда власть обретает моральное право требовать соблюдение установленных государством норм. У каждого, кто находится на службе у государства, есть своя ответственность перед ним и перед всем российским обществом. Эта ответственность обозначена мандатом депутата, губернатора, члена Правительства. В Послании также отмечалось, что **гражданского общества,** без действительно свободных средствам массовой информации не создать. Цензура и вмешательство государства в деятельность средств массовой информации (СМИ) запрещено законом. Но цензура может быть не только государственной, а вмешательство – не только административным. Ведь экономическая неэффективность значительной части СМИ делает их зависимыми от коммерческих и политических интересов хозяев и спонсоров[1].

Однако, основная проблема взаимодействия современного Российского государства и развивающегося в России гражданского общества состоит в том, что зачастую инициируя и проводя очередную конституционную реформу, государство всё же исходит не из интересов граждан и всего общества, а из собственных интересов, при этом чисто формально "консультируясь" с ним. Именно так и происходит сейчас , применительно к пенсионной реформе, проводя которую государство в лице отдельных министерств активно инициирует повышение возраста граждан, уходящих на пенсию. Или налоговая реформа, реформа российского образования, правоохранительная и другие. Их нельзя отнести к успешным реформам, поскольку мнение и участие институтов гражданского общества в их конструировании и проведении, оказалось формальным или минимальным. Кто же тогда возьмёт на себя **конституционную ответственность** за неудачную реформу, которая не только не поддержана институтами гражданского общества, но и изначально отвергалась ими? Конечно, же эту ответственность несёт государство в лице должностных лиц и даже органов государственной власти всех уровней (федеральный и региональный), которые не только инициировали, но и разработали и проводили такую реформу. Если же принимались реформаторские решения на местном, муниципальном уровне, конституционная ответственность своим грузом ложится на население муниципального образования или органы местного самоуправления.

Становится очевидным, что уже сегодня в России власть должна быть «прозрачной» и подконтрольной всему обществу и ответственной перед ним. В современных условиях российской действительности институты гражданского общества всего лишь формируются. Они пока ещё не могут в полной мере осуществлять действенный контроль над государственной власть. Однако в дальнейшем, они не должны полностью поглотить государство, подменив осуществление его основных функций, негосударственными структурами. Без эффективной реализации государством основных его функций, невозможно создание и развитие полноценного гражданского общества в России. Для достижения гармонии в их взаимоотношениях и интересах необходимо, прежде всего, их взаимное стремление и уступки, «встречные шаги» друг к другу.

Постепенно гражданское общество крепнет и освобождается из-под чрезмерной опеки и всевластия государства. В свою очередь, государство не должно передавать *основные свои функции* гражданскому обществу.

Другим эффективным средством (институтом), при помощи которого возможно достижение баланса между интересами государства и личности, добровольными

[1] Более подробно об этом см:. Российская газета. 2000. 11 июля.

негосударственными объединениями, неформальными организациями и иными структурами гражданского общества, применительно к условиям России, может стать развитая система **местного самоуправления**, свободная от систематической финансовой зависимости государства. Именно в рамках данного института могут быть созданы определённые механизмы политико-правовой ответственности государственной власти в лице законодательных и исполнительных органов (и их должностных лиц) перед всем обществом, способные защитить граждан и обеспечить потребности личности в защищённости её частных интересов.

Другой, и наверное, самой сложной задачей в становлении и развитии гражданского общества в России будет ломка сложившихся десятилетиями стереотипов о всевластии государства по отношению к личности и обществу в целом. Более того, нельзя не учитывать слабый социально-экономический уровень страны на современном этапе её развития, а также политическую нестабильность, низкий уровень правового сознания и правовой культуры большинства населения страны.

Для достижения этих целей в современных условиях и создания баланса в отношениях государственной власти и общественных институтов автору представляется целесообразным решение следующих основных задач: 1) устранение или снижение политического противостояния в обществе, социальной напряжённости; избавление российского общества от неуместных амбиций отдельных политиков и излишней его политизации; 2) концентрация усилий государственной власти, местного самоуправления и иных институтов гражданского общества, опыта, знаний и умений должностных лиц на решении конкретных социально-экономических и духовно-культурных проблем; 3) усиление борьбы с преступностью и коррупцией; 4) обеспечение условий обеспечения прав и свобод граждан, развитие и укрепление институтов и механизмов их защиты; 5) создание условий для обеспечения правового образования и воспитания населения в духе уважения к закону.

Государство в условиях формирования гражданского общества должно оставаться сильным. Сила его состоит не в усилении репрессий, преследовании инакомыслия, «войне» с гражданами и институтами гражданского общества, а в обеспечении и защите прав и свобод личности, внешних и внутренних общественных и государственных интересов, общественной и международной безопасности, проведении разумной и научно-обоснованной социально-экономической политики, поощрении прогресса в научной и культурной сферах жизни общества, создании условий для роста творческого потенциала личности на благо всего общества.

Важным условием, способствующим созданию баланса между государством и институтами гражданского общества является усиление контроля государства за процессом, обеспечивающим эффективность реализации Конституции РФ, дополнение её новыми конституционными положениями, адекватно соответствующими современным общественным отношениям, приведение в соответствие с ней всей нормативно-правовой базы на всех уровнях. При этом важно заметить, что **рольправа** в достижении баланса во взаимоотношениях государства и гражданского общества непосредственно связана с обеспечением принципа законности и наведением порядка в различных сферах общественных отношений. К сожалению проблемы соотношения государства и гражданского общества не ограничиваются решением вышеизложенной задачи. Они охватывают практически все сферы общественных отношений: экономику, политику, социальную и духовно-культурную. Гражданское общество не существует до государства и вне государства. Именно государство должно служить гарантом гражданского общества. Последнее вправе требовать защиты жизни, здоровья личности, качества

окружающей среды, безопасности, соблюдения права и т.п., а государство обязано осуществлять, прежде всего социальные программы таким образом, чтобы не допускать раскола общества или превращения существующих в нем противоречий в конфликты.

Формами взаимодействия государства и гражданского общества в условиях формирования последнего могут стать: а) взаимное целенаправленное воздействие государства на гражданское общество и гражданского общества на государство, при определенных пределах вмешательства в целях эффективного и качественного выполнения ими их задач и функций; б) взаимопомощь государства и гражданского общества в правовой форме и при наличии подлинного правосудия; в) взаимный контроль государства и гражданского общества, в том числе силами правозащитных организаций, института Уполномоченного по правам человека в РФ и т.п.; г) участие гражданского общества в осуществлении государственной политической власти путем влияния на нее через избирательную систему, средства массовой информации и т.п., а также осуществление политической власти через органы местного самоуправления; д) взаимная ответственность гражданского общества и государства; ж) сотрудничество гражданского общества и государства по адаптации к реальным условиям различных форм собственности, включая частную собственность на землю; з) сотрудничество институтов гражданского общества и государственной политической власти в решении внутригосударственных социальных и культурных проблем: охраны окружающей природной среды, развития науки, здравоохранения, образования, культуры, охраны общественного порядка и т.п.; и) взаимодействие гражданского общества и государства с межгосударственной системой при решении проблем глобального характера.

Совершенствование всех вышеперечисленных форм взаимодействия институтов гражданского общества и органов государства можно рассматривать как условие достижения баланса в их взаимоотношениях или приближения к таковому.

А.Г. Караткевич
д-р полит. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

К ВОПРОСУ О ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

В зависимости от выбора постоянных и переменных характеристик политических изменений влияющих на стабильность общественных систем в политической науке сложилось два подхода: контекстуальный и институционалистский. Первый подход основывается на идее первичной роли социального контекста, социальной среды, социально-экономической, социокультурной обусловленности политико-институциональных изменений (Р. Арон, Р. Даль, С. Липсет). То есть становление демократических институтов зависит от уровня экономического развития. Второй подход акцентирует внимание на внутренней институциональной структуре политического процесса (С. Хантингтон)[1]. С. Хантингтон выдвинул заслуживающую внимание теорию, где политическая стабильность определяется в каждой стране степенью гражданского участия и

© А.Г. Караткевич, 2015

[1] См.: Баранов Н.А., Пикалов Г.А. Теория политики. URL: http://www.read.virmk.ru/b/BARANOV_POLITICA/19.html (дата обращения 21.02.2013 г.).

оптимизацией уровня организации. Такой подход можно применить для трансформирующихся постсоветских обществ, где происходит отставание институциональных изменений от экономических, и соответственно от темпов политического участия граждан.

Эти два методологических подхода (контекстуальный и институциональный) дают возможность построить обобщающую модель политических изменений обусловленных политическим процессом в трансформируещемся обществе: стабильность, кризисность, устойчивость, что подробно описал в своей работе С. Хантингтон «Политический порядок в изменяющихся обществах», посвященной проблемам политического развития и модернизации[1]. Устойчивость политического процесса обозначает его определенный период, уровень поддержания его целостности и системности..В связи с изложенным можно констатировать, что категория «политическая стабильность» является более узким понятием, т.к. соотносится с ситуативными, тактическими параметрами политической динамики, а категория «политическая устойчивость» – со стратегическими ее изменениями. Полярные категории «неустойчивость» и «нестабильность» политических процессов проявляются в форме кризисных явлений.

Далее рассмотрим соотношение категорий «политическая система, «политические изменения», «политическое развитие» и «политический процесс» и попытаемся их развести. Нам представляется, что категории «политическая система» и «политические изменения» в какой-то мере являются противоположными, так как выражают состояние политической жизни: изменчивость и устойчивость политического порядка, стабильность и нестабильность, баланс и дисбаланс субъектов политической жизни.

Категории «политический процесс» и «политическое развитие» выражают определенную комбинацию институтов устойчивости и изменчивости в политической системе – сфере общества, поэтому в какой-то мере они проистекают из категории «политическая система» и «политические изменения». Если категория «политического развития» характеризует изменение институтов и систем, другими словами эволюционные или революционные перемены, то категория «политический процесс» характеризует основные механизмы преемственности, функционирования, адаптации и сохранения политических систем.

Таким образом под каким бы углом зрения не рассматривалась категория «стабильность», она так или иначе затрагивает и сосредотачивает внимание на процессе изменений. Но вместе с тем бесконечная череда изменений может быть разрушительной для общества. Политические изменения, происходящие в постсоветских государствах, вызвали необходимость изучения закономерностей развития трансформирующихся общественных систем. Закономерностью современного этапа развития постсоветских обществ является обострение в процессе их трансформации социальных противоречий во всех сферах общественной жизни: политической, экономической, социокультурной, что в свою очередь обуславливает конфликтность между различными социальными группами, нарушает политическую стабильность и дестабилизирует общественную систему в целом. Следует отметить, что политическая стабильность обусловлена законами функционирования и развития общества, характером и способами взаимодействия его подсистем, изменения и эволюция которых не влекут за собой разрушения функционального единства структуры и их равновесия.

В истории государства и общества существовали различные модели политической стабильности. В античности стабильность понималась как гармоническое соотношение между различными группами полиса. В Средние века

[1]См: Huntington S. Political Order in Changing Societies. NewHaven – London, 1968. – P. 1-8.

стабильность обеспечивалась благодаря авторитету христианской церкви и силе традиций. В Новое время решающей моделью политической стабильности стала модель разделения власти и равновесия между ними, достижения баланса между различными политическими силами. В наши дни политическая стабильность обеспечивается политической системой общества[1] и складывается из отношений населения к существующей политической власти, возможностей политического режима учитывать интересы различных групп и согласовывать их, положением и состоянием самой элиты, характером отношений внутри самого общества и достигается, как правило, двумя способами: либо использованием элементов авторитаризма, либо широким развитием демократии, о чем подробнее скажем ниже.

Современное состояние общественной среды характеризуется новым динамическим уровнем стабильности. Он выработан “открытыми” обществами, способными воспринимать внутренние и внешние трансформирующие их импульсы, органично использовать демократические механизмы. Поэтому динамические системы имеют наибольшую степень стабильности. Однако они возможны лишь в условиях демократии.

Вместе с тем, в обществе с множеством проблем экономического, социального и политического развития демократия может и осложнить решение проблем политической стабильности. В условиях экономического неравенства, отсутствия гражданского общества, острых социальных конфликтов, демократия может оказаться весьма рискованной формой развития. Считается, что одной из главных предпосылок политической стабильности является экономическая стабильность – рост благосостояния граждан. Тесная взаимосвязь между экономической эффективностью и политической стабильностью очевидна: социально-экономический фактор влияет на место и распределение политической власти в обществе и обусловливает политический порядок. Естественно, что экономические кризисы, спад производства, ухудшение уровня жизни граждан часто приводили политическую систему к разрушению.

Однако стабильность не всегда прямо зависит от уровня экономического развития. Так как, во-первых, общественный порядок, основанный на тесной связи между экономикой и государством, может стать «репрессивным и абсолютно недостойным», а, во-вторых, в странах, переживающих период модернизации, экономический рост нередко становится фактором как раз дестабилизирующим (поляризация общества, дифференциация).

Таким образом, стабильность представляет собой многомерное понятие, вбирающее такие характеристики, как сохранение системы правления, гражданского порядка, легитимности и надежности управления.

Как уже было отмечено, мировой опыт развития государств показывает, что стабильность достигается двумя способами: либо путем использования элементов авторитаризма, либо путем широкого развития демократии. Первый путь основан на страхе, подавлении, насилии и, как правило, исторически стабильность, достигаемая таким образом, недолговечна и непрочна. Она может обеспечить лишь временный успех определенной политической силы, но не стабильное состояние общества. Такая форма стабильности достигается «сверху», без участия граждан и оппозиции. По существу разрешение противоречий между, например интересами «партии власти» и оппозиции, происходит путем навязывания одной группой своей воли другой (возможно даже и ликвидация оппонентов). Такой тип стабильности – мобилизационный – был реализован в Германии при Гитлере, в СССР при Сталине, в период «великого террора». Для нее была характерна постоянная борьба с

[1] См.: Стабильность политическая. URL: http: // www. dic.akademic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/ (дата обращения 15.05.2015 г.).

«классовыми врагами» внутри и вне страны. Позднее на рубеже 1970-80-х гг. в нашей стране развилась иная форма «стабильности» – политический и экономический «застой» – это в свою очередь, способствовало распаду СССР в начале 1990-х гг.

Второй путь достижения стабильности общественной системы происходит на основе демократии, имеет широкую социальную базу, а также предполагает подлинный плюрализм во всех сферах общества и согласование интересов основных социально-политических сил. Противоречия между интересами социальных групп разрешаются путем консенсуса, нахождения компромисса[1]. Таким образом, следует констатировать, что основой стабильности в обществе служит демократическая политическая система. Она является необходимым фактором построения реального гражданского общества, что дает возможность гражданам контролировать деятельность государственных органов.

Становление реального гражданского общества возможно при наличии среднего класса, заинтересованного в демократическом развитии общества, обеспечивающем не только экономический, но и политический плюрализм. Во-первых, следует отметить, что общество в результате трансформации дифференцируется на различные социально-политические и экономические группы интересов, что требует согласованности для обеспечения стабильного функционирования всей общественной системы. Однако трансформационные изменения, происходящие в последние десятилетия, в большей мере развивают такой тип взаимоотношений между государством и обществом, который отделяет рядовых граждан от участия в политической жизни. Другими словами в трансформирующихся постсоветских обществах в процессе взаимодействия государства и общества отсутствует обратная связь.

Во-вторых, для современного этапа трансформации социальной структуры общества характерна тенденция к ее упрощению – общество разделяется на многочисленный класс малообеспеченных и малочисленный класс богатых людей. Поэтому в условиях трансформации возникают трудности в адаптации населения к новым условиям жизнедеятельности.

Для примера напомним, что в середине 1980-х годов Советский Союз подошел к ситуации экономического, социального, духовного, нравственного и политического кризиса. В одной из аналитических статей Ю.С. Пивоваров, рассматривая проблемы распада СССР, отмечает, что в 1950-1980-е годы был создан многочисленный советский «средний класс», который стал претендовать на больший доступ к информации, участие в принятии решений и т.п.[2]. В этот класс входили многочисленные группы интеллигенции и высококвалифицированных рабочих, объединенные общественно значимыми целями и представляющие серьезную политическую силу, которая не была принята в расчет существующей в то время властью[3]. Как отмечает О.Н. Омельченко: «О кризисном состоянии общества свидетельствовало зарождение и развитие диссидентского движения во всех регионах СССР, по сути своей представлявшего начало формирования элементов «антисистемы» в рамках существующей политической системы»[4].

Подобные тенденции характерны и для современной России. Как известно, после смутных 1990-х годов, распада советской модели социальных отношений, когда основная масса граждан оказалась на грани нищеты, начало нового

---

[1] См.: Политическая стабильность как цель политического процесса. URL: http: // www. txtb.ru/92/25 (дата обращения 25.05.2013 г.).
[2] См.: Пивоваров Ю.С. …И в развалинах век // Полис. 2011. № 6. С. 73.
[3] См.: Симонян Р.Х. Реформы 1990-х годов и современная социальная структура российского общества // Социс. 2012. № 1. С. 40.
[4] Омельченко Н.А. История государственного управления в России. М., 2005. С. 399.

тысячелетия ознаменовалось ростом заработной платы, пенсий, пособий многодетным семьям, инвалидам. В стране возрос общий уровень потребления[1].

Все это создало ощущение благополучия в какой-то мере и соответственно сказалось на самочувствии российских граждан. Однако запредельная социальная дифференциация в обществе, берущая свое начало в 1990-е годы, не уменьшилась и в 2000-е годы. Соответственно, избыточное социальное неравенство оказывает удручающее воздействие на социально-политическое состояние общества, порождает у граждан чувство неудовлетворенности своим положением.

Как подчеркивает З.В. Ивановский – гораздо большую угрозу для демократии представляет не столько бедность, сколько неравномерное распределение доходов. Высокий уровень бедности и социальное неравенство сдерживают возникновение среднего класса, при этом широкие слои населения не могут в полной мере реализовать на практике свои права и обязанности, что выливается в политическую поляризацию и социальную нестабильность[2].

В этих условиях вновь стал расти интерес россиян к инструментальным ценностям демократии. Однако, как показывают социологические исследования, за последние десять лет в два раза возросло число респондентов, уверенных в том, что одними из наиболее эффективных способов воздействия на власть в целях отстаивания своих интересов являются акции прямого действия (митинги, демонстрации, забастовки) [3].

Многие исследователи справедливо подчеркивают, что отношения власти и гражданского общества сложны в любое время. Авторы монографии «Власть и предпринимательство в контексте политической культуры российского общества», отмечают, что общество не может властвовать над государством. Но оно может и должно выстраивать систему регулятивных и управленческих взаимодействий относительно государства[4].

Нам представляется, что такой подход связан с тем, что в трансформирующихся постсоветских обществах активность граждан и их влияние на политические процессы имеют существенное значение. Поэтому важно определить технологии и механизмы взаимодействия государства и общества. Управленческим решениям, важным для общества, следует придавать публичный характер: обсуждать программы, проекты и т.д. Для этого необходимо не только активное участие субъектов в общественно-политической жизни, но и расширение их полномочий. В результате чего обратная связь имела бы реальное влияние на реализацию государственных управленческих решений.

Попытка выхода из кризиса политической, социальной и экономической трансформации не отрицает, а, наоборот, предполагает и усиливает необходимость поиска новой парадигмы развития, новой методологии политической модернизации общества, без которой немыслима стабильность общественных систем.

Проведенный анализ позволяет выделить ряд основных условий и факторов политической стабильности: эффективное функционирование политической системы; согласие основных социальных групп и выражающих их интересы политических организаций по основным вопросам общественного развития; необходимый уровень доверия к деятельности государственных институтов со стороны общества; высокая эффективность и легитимность политического режима;

---

[1] См.: Перегудов С.П. Национально-государственная идентичность и проблемы консолидации российского государства // Полис. 2011. № 3. С. 145.

[2] См.: Латинская Америка: испытания демократии. Вопросы политической модернизации. В 2-х частях. Часть 1. М., 2009. С. 27.

[3] См.: Петухов В.В. Гражданское участие в контексте политической модернизации России // Социс. 2012. № 1. С. 52.

[4] См.: Буренко В.И., Меркулов В.В., Пеньковский Д.Д., Раков Л.Е. Власть и предпринимательство в контексте политической культуры российского общества. М., 2003. С. 37.

наличие правовой системы, создающей необходимые условия для демократического функционирования общества; обеспечение основных прав и свобод человека; разумное распределение полномочий между центральными и местными властями; руководство страной в соответствии с основными традициями, нормами морали, этики и религии, нахождение их оптимального взаимодействия; недопущение резкой социальной дифференциации общества; предотвращение и эффективное разрешение острых социальных, национально-этнических и религиозных конфликтов; умение руководителей государственных структур и общественных движений использовать международный опыт в интересах прогрессивного развития и политической стабильности общества.

Таким образом, в заключение можно сделать вывод, что основным фактором обеспечения политической стабильности является адекватное функционирование политической системы общества, и, в частности, в создании системных институтов, способствующих преодолению и разрешению социальных и политических конфликтов.

Е.А. Карелина
(ФМС России, г. Москва)

СОВРЕМЕННАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В последние годы миграция населения приобретает поистине глобальные масштабы, становясь важнейшим фактором экономического, социального, политического и культурного развития населения всего мира, отдельных стран и регионов. Миграционные процессы изменяют социокультурную среду современных обществ, трансформируют традиционно сложившиеся отношения как внутри государств, так и на межгосударственном уровне. Все это существенно повышает роль и значение международного и государственного регулирования миграционных процессов в интересах распределения и перераспределения миграционных ресурсов, поднимает статус миграционной политики государств, на новый, более высокий уровень.

Все государства, в той или иной мере, подвержены влиянию миграции. Все они являются либо странами происхождения, странами назначения, либо теми и другими одновременно.

В широком смысле миграционная политика часто рассматривается как элемент социальной политики государства которая в свою очередь затрагивает различные вопросы такие как: политику национальной безопасности, демографию, трудовую сферу и конечно же конституционные права и свободы человека и гражданина. В узком смысле миграционная политика понимается как государственное воздействие на регулирование миграционных процессов[1].

Государственная миграционная политика становится одной из важнейших функций развитого государства. Для успешной и эффективной её реализации требуется координация между различными органами государственной власти не только внутри страны, но и на международном уровне. Она должна способствовать решению довольно непростых задач. Правильно регулируемая миграция может

© Е.А. Карелина, 2015

[1]См.: Волох В.А., Суворова В.А. Концепция государственной миграционной политики России – основа миграционной безопасности страны // NB: Национальная безопасность. — 2013. - № 3. - С.1-16. DOI: 10.7256/2306-0417.2013.3.713. URL: http://e-notabene.ru/nb/article_713.html.

стать одним из важнейших ресурсов экономического развития России и повышения благосостояния нашего народа[1].

В свою очередь авторами миграционной политики являются глава государства, парламент, правительство, поскольку в их компетенции находится принятие нормативных, правовых актов в отношении мигрантов, судебные органы, так как к ним в случае возникновения споров апеллируют мигранты. Государственные служащие указанных ведомств осуществляют в пределах своих полномочий практическую часть работы по управлению миграционными процессами[2].

Любая политика — это выбор определенных решений и способов их осуществления в конкретной сфере жизнедеятельности общества. Это инструмент воздействия на различные социальные процессы, в число которых входит и миграция населения.

Определяя принципы, задачи, основные направления, а также ожидаемые результаты стоит учитывать как текущее состояние внутриполитической обстановки так и те процессы и тенденции происходящие в мировом сообществе. Миграционная политика должна быть «последовательной и преемственной, вобрать в себя и переосмыслить весь положительный опыт, накопленный за предыдущие годы, а также отсечь все лишнее»[3].

Сложность и многоаспектность миграционных проблем порождает необходимость создания четких правовых и организационных механизмов регулирования миграционных процессов. В своем вступительном слове на расширенном заседании коллегии Федеральной миграционной службы Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Накопившиеся здесь проблемы, риски волнуют наше общество, порой вызывают открытое раздражение»[4].

В свою очередь необходима твердая позиция по этому вопросу, чётко выверенная государственная политика и качественное правовое обеспечение.

Так в 2012 году Президентом Российской Федерации была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Данный документ отражает системный подход к решению миграционных проблем, учитывает приемлемый международный опыт, гуманистическую направленность, толерантное отношение к мигрантам, ориентирует на обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, ее национальной безопасности, геополитических интересов, а также прав и свобод человека и гражданина[5].

Именно концепция государственной миграционной политики представляет собой фундамент миграционной политики страны, систему взглядов, определяющих границы правового, этического и идеологического пространства, в рамках которого формируются программные документы по миграции. Концепция выступает правовым документом федерального уровня, включает принципы, согласно которым должно осуществляться регулирование миграционных процессов во всех субъектах Российской Федерации.

---

[1] См.: Предисловие К.О. Ромодановский // Миграция в России, 2000-2012. Хрестоматия в 3 т. Т. 2/ НП РСМД; под общ. ред И.С. Иванова. Отв. ред. Ж.А. Зайончковская – М.: Спецкнига, 2013. – С.14.

[2] См.: Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: монография. – Самара: Издательский Дом «Бахрак-М», 2015. – С.32.

[3] См.: Воронина Н.А. Миграционная политика России: ретроспектива современных реформ // Права и современное государство-правовое регулирование. –М. 2007. С.319.

[4] См.: Вступительное слово на расщиренном заседании коллегии Федеральной миграционной службы (26 января 2012 г.) // Миграция в России, 2000-2012. Хрестоматия в 3 т. Т. 2/ НП РСМД; под общ. ред И.С. Иванова. Отв. ред. Ж.А. Зайончковская – М.: Спецкнига, 2013. – С.15.

[5] См.: Журнал «Земляки» № 11 (ноябрь 2012 г.). ООО «Редакция журнала «Земляки». С.9.

Концепция определяет следующие цели государственной миграционной политики:

– обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;

– стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;

– содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

К одному из преимуществ Концепции следует отнести то, что в ней четко сформулированы этапы реализации государственной миграционной политики и тот конечный итог, результат к которому мы должны прийти.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 года №1502-р был утвержден план мероприятий, направленный на реализацию в 2012–2015 годах Концепции государственной миграционной политики который включает в себя три раздела, а именно: Нормативно-правовое обеспечение, Организационное-аналитическое и научное обеспечение, Международное сотрудничество.

Основная задача первого этапа реализации Концепции – это совершенствование нормативной правовой базы миграционной политики. Данной работе отведен целый блок в плане мероприятий по реализации первого этапа Концепции под названием «Нормативно-правовое обеспечение».

Введено обязательное документальное подтверждение знаний русского языка, истории и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, получающих разрешение на временное проживание, вид на жительство, разрешение на работу либо патент, за исключением высококвалифицированных специалистов.

В целях стимулирования для переселения на постоянное место жительство отдельных категорий иностранных граждан принят закон, предусматривающий ускоренный порядок получения российского гражданства лицами, имеющими вид на жительство и являющимися предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами и членами их семей, выпускниками российских ВУЗов, а также соотечественниками.

В сфере трудовой миграции принят ряд законодательных новелл, которые в том числе предусматривают оформление документов на осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранным гражданам, прибывшим в порядке, не требующем получения визы и указавшим в миграционной карте цель своего въезда «работа». Законодательно определено, что в момент обращения за разрешением на работу или патентом иностранный гражданин в обязательном порядке предоставляет документ об отсутствии заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, а также проходит обязательную дактилоскопическую регистрацию.

Законодательством упрощена процедура привлечения к трудовой деятельности высококвалифицированных специалистов, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, а также журналистов.

Кроме того введены нормы, позволяющие в упрощенном порядке получать разрешения на работу иностранным гражданам, обучающимся по очной форме в Российской Федерации. Мигрантам, изначально въехавшим с целью осуществления трудовой деятельности и обучающимся в образовательных организациях по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию разрешено продлевать разрешение на работу до

окончания срока обучения. Определен общий порядок целевого привлечения в Российскую Федерацию для обучения иностранных граждан, признаваемых соотечественниками.

Для иностранных граждан выпускников российских образовательных учреждений профессионального образования предусмотрен упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации.

В части, касающейся противодействия незаконной миграции и усиления ответственности в этой области правоотношений, были усовершенствованы и актуализированы в соответствии с современной миграционной ситуацией институты контроля и профилактики незаконной миграции, проведено масштабное реформирование миграционного законодательства Российской Федерации.

С декабря 2012 года вступила в силу новая редакция Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. С этого момента механизм переезда соотечественников в Россию на условиях Программы функционирует на постоянной основе.

Также вступил в силу федеральный закон, упрощающий приобретение российского гражданства соотечественниками – носителями русского языка при условии их переезда на место жительства и отказа от прежнего гражданства. В территориальных органах Службы созданы и работают комиссии, которые коллегиально определяют – является ли обратившийся гражданин носителем русского языка.

В области содействия развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации, в целях снятия административных барьеров, препятствующих изменению места пребывания или жительства, упрощена процедура регистрационного учета граждан Российской Федерации, действующее законодательство Российской Федерации в ходе реализации Концепции обрело устойчивый правовой характер и обеспечивает конституционные права человека и гражданина. Это, конечно, далеко не полный список того что было сделано в течение трех лет в рамках реализации первого этапа Концепции.

Продолжая работу по реализации Концепции, ФМС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработан проект плана на второй этап (2016-2020 годы), который был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации 22 октября 2015 года.

В рамках данного этапа предусматривается:

– принятие программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

– реализация и мониторинг принятых программ в рамках осуществления основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

– обобщение и анализ правоприменительной практики принятых нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

– расширение использования информационных технологий для анализа миграционной ситуации и обеспечения государственной миграционной политики Российской Федерации, в том числе уточнение программы статистических и аналитических работ в области внутренней и международной миграции.

По итогам реализации второго этапа предполагается к 2021 году приостановить миграционный отток населения из районов Сибири.

Важно отметить тот факт, что государственная миграционная политика является и частью внутренней и внешней политики. Государство выбирает быть ли миграционной политики своим родом позитивным фактором развития общество или же наоборот дестабилизирующим фактором, обостряющим различные проблемы общества.

Таким образом, в современных условиях государственная миграционная политика становится одним из приоритетных направлений в политической и экономической деятельности Российской Федерации, в связи с этим от законодательной и исполнительной власти требуются взвешенные и обоснованные решения в сфере миграции, способные позитивно не только повлиять на миграционную ситуацию страны, но и содействовать развитию территорий в целом. Умение решить проблемы и наладить управление миграционными процессами является сегодня одним из основных показателей эффективности деятельности органов государственной власти в сфере миграции.

Литература

1. Волох В.А., Суворова В.А. Концепция государственной миграционной политики России – основа миграционной безопасности страны // NB: Национальная безопасность. — 2013. - № 3. - С.1-16. DOI: 10.7256/2306-0417.2013.3.713. URL: http://e-notabene.ru/nb/article_713.html.

2. Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: монография. – Самара: Издательский Дом «Бахрак-М», 2015.

3. Миграция в России, 2000-2012. Хрестоматия в 3 т. Т. 2/ НП РСМД; под общ. ред И.С. Иванова. Отв. ред. Ж.А. Зайончковская – М.: Спецкнига, 2013.

4. Воронина Н.А. Миграционная политика России: ретроспектива современных реформ // Права и современное государство-правовое регулирование. –М. 2007.

5. Журнал «Земляки» № 11 (ноябрь 2012 г.). ООО «Редакция журнала «Земляки».

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

Е.И. Москвитина
студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА: РАЗРАБОТКА МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ОПТИМИСТИЧЕСКОГО СЦЕНАРИЯ

С начала 21 века различные регионы мира были претендентами на роль ведущих в нынешнем столетии. Однако, существует точка зрения, что именно Арктика будет определять вектор экономического и геополитического развития планеты и развитие человечества в обозримом будущем.

© А.С. Карикова, Е.И. Москвитина, 2015

С целью выявления перспектив развития арктических территорий необходимо провести SWOT - анализ преимуществ и недостатков региона, определить возможности и угрозы. Исследование проводилось в рамках 5 сфер: политика, география и климат, экономика, экология и общество.

Таблица 1. SWOT-анализ. Сильные стороны.

Политика	- активная экспедиционная деятельность в отношении хребта "Ломоносов" (Арктика-2007) и наличие сильного лидера, способного отстаивать национальные интересы
География и климат	- обилие природных ресурсов и полезных ископаемых [2]; - открытый выход к мировому океану и большие рыбные запасы; - круглогодичный доступ к месторождениям нефти и газа (таяние льда).
Экономика	-возможность развития международного сотрудничества; -значимый промышленно-производственный потенциал; -высокая инвестиционная привлекательность инновационных, социальных и других проектов.
Экология	- проведение научных исследований; - сосредоточение и добыча полезных ископаемых в недрах Арктики.
Общество	-сравнительно высокие качественные характеристики человеческого капитала (кадровый потенциал, образовательный уровень); -льготы населению для бизнеса.

Таблица 2. SWOT-анализ. Слабые стороны.

Политика	- Россия утратила суверенитет на 1,7 млн км^2 территории в результате присоединения к Конвенции ООН от 1982 (присоединились в 1997), а также уступили часть территории Баренцева моря Норвегии [1].
География и климат	- суровые климатические условия(низкие t, многолетняя мерзлота); - низкий уровень растительности и непригодные условия для животноводства, высокая радиация.
Экономика	-неравномерность распределения ресурсов и невысокая производительность труда; -высокая себестоимость производства электроэнергии; -неразвитость портовой и транспортной инфраструктуры (отсутствие нефте- и газопроводов).
Экология	- уязвимость природы от техногенного воздействия человека; - недостаток сил оперативного реагирования для устранения катастроф.
Общество	- усугубление отрицательных демографических процессов (низкая заселенность); - профессиональные кадры стареют, а воспроизводство новых профессиональных кадров недостаточно эффективна.

Таблица 3. SWOT-анализ. Возможности.

Политика	- установление исключительного контроля над Северным морским путем и Северо-западным проходом; - повышение статуса России как морской державы и расширение территории за счет присоединения международных арктических зон.
География	- большие неосвоенные территории;

и климат	- открытие новых месторождений, возможность экономического развития.
Экономика	- расширение сырьевой базы, ассортимента выпускаемой продукции; - усиление экспортной специализации приарктических территорий; - перевод электроэнергетики на возобновляемые источники.
Экология	- глубинное изучения климатической зоны и уникальных экологических систем, разработка средств для решения задач безопасности [3]; - использование инновационных перспективных технологий ликвидации ЧС и проведение разведывательных действий для разработки новых месторождений.
Общество	- привлечение работников на предприятии промышленного севера на исследовательские разработки.

Таблица 4. SWOT-анализ. Угрозы.

Политика	- обострение соперничества в регионе; формирование новых и расширение деятельности уже существующих военных союзов, которые могут стать угрозой безопасности России - возможность оттеснения России с севера при переделе полярных границ не в нашу пользу;
География и климат	- глобальное потепление (тотальное изменение климата); - угроза нарушения естественного природного баланса из-за разработки новых месторождений; истощение природных ресурсов.
Экономика	- риск деградаций ослабленных кризисом отраслей хозяйственного производства и уязвимость стратегических секторов экономики; - усугубление социального расслоения по уровню доходов.
Экология	- радиационные загрязнения в связи с испытаниями ядерного оружия; - техногенные угрозы (взрывы и пожары технологического оборудования) и угроза ускорения глобального потепления при интенсивной добыче нефти.
Общество	- отток высококвалифицированных кадров; - сложность обеспечения жизнедеятельности людей в данных условиях.

На основе SWOT-анализа, можно сформировать оптимистический сценарий развития Арктических территорий. В результате передела полярных границ Россия получает значительную территорию европейской части Арктики и исключительный контроль над Северным морским путем и северо-западным проходом. Ввиду обилия природных ресурсов и полезных ископаемых на вновь присоединенной территории происходит разработка и открытие новых месторождений, что дает широкие возможности экономического развития (расширение сырьевой базы, ассортимента выпускаемой продукции, усиление экспортной специализации приарктических территорий). Привлечение работников на предприятия промышленного севера, ввиду привлекательных условий труда, будет способствовать увеличению населения на 10%. В качестве возможностей выступают разработка и испытание инновационных перспективных технологий. При этом не стоит забывать об угрозах, которые могут возникнуть в ходе реализации оптимистического сценария: отсутствие возможностей диверсификации экономики региона, обострение международных отношений из-за монополии на Северный морской путь и северо-западный проход, а также негативное воздействие на экологическую безопасность Арктики из-за увеличения активности в регионе.

По оптимистическому сценарию были составлены схемы по следующей структуре: фактор, определяющий развитие региона – результирующий показатель –

желаемые тенденции. Так, в оптимистическом сценарии ключевыми факторами являются полезные ископаемые и морские пути. При этом в качестве тенденции развития выступают увеличение объема добычи сырья, гарантия экономической безопасности страны, увеличение ВРП региона, увеличение объема экспорта, увеличение ассортимента выпускаемой продукции, усиление экспортной специализации, увеличение доли экспорта в ВРП региона.

Рисунок 1. Тенденции развития ключевых факторов. Морские пути.

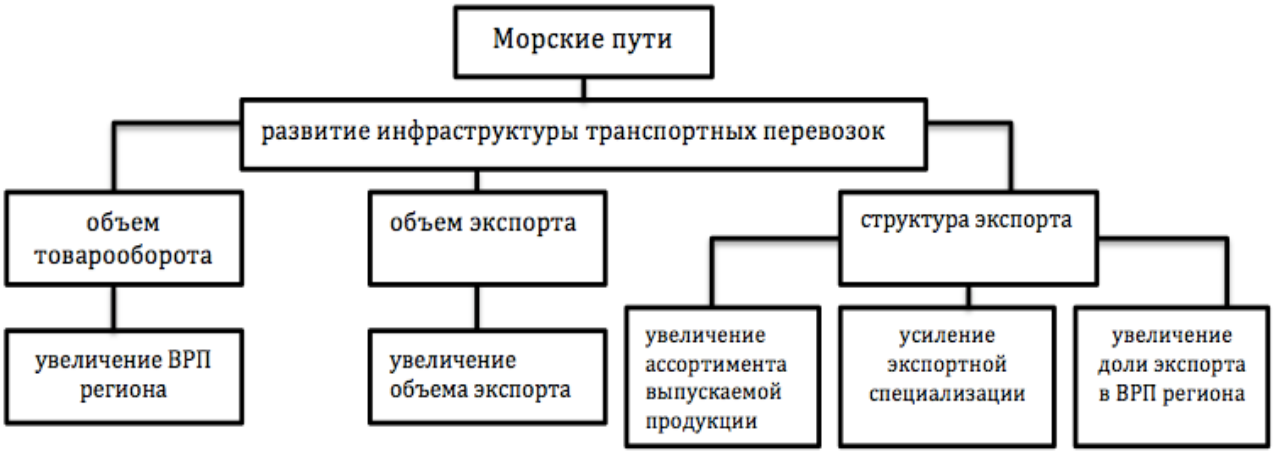


Рисунок 2. Тенденции развития ключевых факторов. Полезные ископаемые.

С целью обеспечения реализации разработанного оптимистического сценария представляется целесообразным предложить мероприятия в различных сферах жизнедеятельности общества.

Среди экономических мероприятий можно рекомендовать: проведение экономического форума по вопросам освоения новых месторождений нефти и газа в Арктике; введение налоговых каникул для предпринимателей, открывающих свое дело в Арктике; конкурс на лучшую инновационную технологию для Арктики среди молодых ученых с предоставлением гранта для реализации своего проекта.

Также представляется целесообразным присвоение статуса территории опережающего развития субъектам, расположенным в Арктической зоне. Под территорией опережающего социально-экономического развития понимается часть территории субъекта Российской Федерации, на которой действует особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности для формирования благоприятной среды с целью привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного развития экономики и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.[4]

Среди преимуществ статуса резидента ТОР стоит отметить:

- существенные льготы: 7,6% страховых взносов вместо 30% для инвестора первые 10 лет; 0% НДС на импорт для переработки; 0% ввозные и вывозные таможенные пошлины; 0-5% налог на прибыль, имущество и землю на первые пять лет, далее – 10%;
- бесплатное получение земли и готовой инфраструктуры;
- ускоренные и облегченные административные процедуры, в том числе получение разрешения на строительство, прохождение таможни;
- сокращенные сроки получения разрешительной документации для объектов капитального строительства и др.

В качестве инфраструктурных мероприятий: строительство жилых корпусов в приарктических территориях для полярников и их семей, работающих по контракту; создание престижного учебного заведения типа «интернат» с полным днем пребывания для детей полярников, работающих вахтовым методом; мероприятия по улучшению условий движения транспорта в приарктических зонах (проект «Теплая остановка», замена старых автобусов новыми и т.д.); строительство спортивно-оздоровительных комплексов для населения и высокотехнологического медицинского центра с использованием последних технологий.

В социальной сфере: проведение акций «Поддержи полярника» в школах и детских домах (поделки, рисунки, которые будут отправлены участникам экспедиций); разработка и внедрение программы «Доступное жилье полярнику» (обеспечение жильем по условиям контракта); выплата пособий работникам арктических и приарктических территорий.

В числе идеологических мероприятий: торжественные мероприятия, посвященные проводам участников полярных экспедиций (вручение памятных дипломов и сувениров, выступления с приветственными словами, фотосессия с участниками экспедиции); установка экспозиций в рамках общественного продвижения национальной арктической идеи; внедрение в систему образования дисциплины, посвященной изучению проблемных территорий России (в т.ч. Арктики); объявление 2016 года «Годом Арктики в России».

Реализация разработанных мероприятий обеспечит развитие Арктики по оптимистическому сценарию. Арктика – это динамично развивающийся регион, таящий в себе не только множество проблем, но и множество возможностей; экспериментальная площадка, на которой – при условии разумного и осторожного использования – можно разработать новые модели и механизмы международного сотрудничества. Ключевым стратегическим ориентиром развития отечественной Арктики должно стать создание конкурентоспособного экономического пространства на основе лидирующих позиций России в развитии инфраструктурных проектов.

Литература

1. Литовский В.В. Формирование стратегических приоритетов изучения и комплексного освоения арктических территорий Российской Федерации // Под общ. ред. А.И. Татаркина. Екатеринбург, Институт экономики УрО РАН, 374 с., 2013.

2. Татаркин А.И., Литовский В.В. Россия в Арктике: стратегические приоритеты комплексного освоения и инфраструктурной политики // Вестник МГТУ, том 17, №3, 2014 г.

3. Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. N 366 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года" (с изменениями и дополнениями).

4. Официальный сайт информационного агентства «Арктика-Инфо» [Электронный ресурс] URL: http://www.arctic-info.ru/news/

З.В. Корнилова
(ФМС России, г. Москва)

СМИ КАК ФАКТОР ОБЩЕСТВЕННЫХ НАСТРОЕНИЙ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Известно, что актуальность той или иной проблемы для общества может быть вызвана как реальными обстоятельствами жизни граждан, так и быть «наведенной», искусственно сформированной теми или иными способами. В последнем случае инструментом формирования соответствующего общественного мнения обычно являются средства массовой информации (СМИ).

ФМС России как орган государственной власти, основными задачами которого являются выработка и реализация государственной политики в сфере миграции, а также нормативно-правовое регулирование в сфере миграции, крайне важно держать на контроле и изучать характер общественных настроений в отношении комплекса проблем, связанных с процессами миграции в России.

По данным проекта «Миграция: фактор общественных настроений», проведенных по заказу Приволжского федерального округа экспертный анализ некоторых публикаций СМИ и данных опросов позволяет говорить о весьма ограниченном влиянии СМИ на общественное мнение россиян, которые в своем большинстве оценивают иммиграцию с тревогой. Это вызвано, с одной стороны, весьма противоречивой позицией самих СМИ (центральных и региональных, либеральных и национально-патриотических), с другой стороны, реальным ощущением проблемы населением.

Так, к примеру, центральные СМИ все чаще акцентируют внимание читателей на позитивном эффекте иммиграции — решении демографической проблемы. В то же время, практически во всех публикациях говорится о том, что необходим жесткий контроль над миграционными процессами. Государство должно обеспечить, прежде всего, заселение вымирающих, но в экономическом и геополитическом отношении приоритетных регионов — Сибири и Дальнего Востока.

В региональной прессе иммиграцию, конечно, оценивают уже с учетом местной специфики. Если, к примеру, руководство в регионах Сибири, Дальнего Востока формируют информационное пространство с учетом создания привлекательного образа для мигрантов, то в регионах, являющихся «особенно милыми» для мигрантов (Москва, Ростовская область, Краснодарский край) эта тема звучит по-другому.

Вообще, необходимо отметить, что тема миграции в журналистике находится в том же семантическом поле, что и скандальные происшествия. Механизм выстраивания текста, сюжета при описании миграционных проблем (а именно практически всегда именно они используются в основе сюжета) - нарушение привычного состояния вещей. Его основной механизм работает следующим образом. Характер события влияет на его презентацию и рефлексию в СМИ. Рефлексия не конструктивная, а провоцирующая. Созданные в подобной логике аналитические сюжеты воссоздают проблему, описывая ее во вновь созданном «катастрофическом контексте».

По этой причине столь важным на практике становится понятие социальной ответственности журналистики, которая видится мне в ее способности объединить общество и государство для решения будь то миграционных проблем или другой любой кризисной ситуации.

© З.В. Корнилова, 2015

В рамках подготовки семинара с представителями пресс-служб территориальных органов ФМС России нашей пресс службой был проведен небольшой анализ публикаций по форме подачи информации в СМИ по теме «миграционная политика». Вот некоторые результаты. На первом месте, как правило, краткие информационные сообщения без каких-либо комментариев, интервью с ответственными работниками органов государственной власти (ФМС России, МВД России и пр.), и местного самоуправления, письма благодарности и жалобы, отчеты о проведении мероприятий или выполнении социальных программ.

Крайне мало просматривается крупных аналитических материалов по миграционной тематике. Практически отсутствуют развернутые материалы о жизни мигрантского сообщества. Почему же живущие в нашей стране архитекторы, артисты, писатели, ученые и другие представители неславянской национальности - а их россияне знают и очень часто видят по телевидению, читают о них в прессе - почему они не могут регулярно выступать в СМИ, рассказывая о странах своей национальности, о своих красочных обычаях, культуре, искусстве, о великих людях.

Представляется, что если бы россияне больше знали об образе жизни и менталитете тех, кого называют национальными меньшинствами, если бы читали в ежедневной прессе об их человеческих и национальных заботах, то, может быть, неприязнь к ним с их стороны была бы меньше и избирательное.

В течение 90-х годов СМИ в основном пугали население цифрами — в Россию за рассматриваемый период приехало примерно десять миллионов человек. И эти 10 млн. создают большое количество проблем: от преступности до безработицы. Однако уже с конца 2000 года наблюдается определенный сдвиг в эмоциональном и содержательном представлении темы «мигранты» в СМИ. Ситуация кардинально меняется с 2012 года, когда была принята Концепция миграционной политики на период до 2020 года. Государство четко сформулировало свою позицию по отношению к теме миграции. Той же концепцией, на 1 этапе до 2015 года было предусмотрено среди прочих положений создание инфраструктуры для мигрантов, на 2 этапе предусмотрено расширение использования информационных технологий для анализа миграционной ситуации и освещения данных результатов в СМИ.

Думаю, благодаря сформированности государственной идеи, сегодня во многих СМИ мигранты — это уже спасение и решение демографических и экономических проблем. За последние два года довольно большая часть публикаций в прессе (особенно центральной) объединены общим лейтмотивом — «миграция полезна для нашей страны». В своих интервью демографы, экономисты, социологи, политики заявляют, что миграция необходима России.

Переход от стихийной миграции к управляемой и безопасной в интересах различных территорий и всей страны в целом, безусловно, требует, с одной стороны, учета соответствующих общественных настроений, препятствующих внутренней миграции, с другой — изменения общественных настроений в направлении, способствующем целям миграционной политики государства. Важно также, чтобы государственная политика находила понимание и одобрение в обществе. Это означает, что в структуре соответствующих институтов государственного и муниципального управления должны существовать элементы, ответственные за разъяснительную и образовательную работу среди населения. Собственно, непосредственно отвечающими за это направление, структурами в органах государственной власти являются пресс-службы.

Известные социальные стереотипы россиян (такие как склонность к государственному патернализму) способствуют формированию определенных ожиданий у населения, заключающихся в том, что основную ответственность за решение всех проблем с миграцией должно брать на себя государство.

Обратимся к исследованиям, проведенным Фондом общественного мнения (2011 г.).

Например, в Новокузнецке 43% опрошенных считают, что помогать переселенцам должно в первую очередь государство, из них 25% указали на местные власти. Большинство (46%) также полагает, что мигранты должны решать свои проблемы сами. И лишь 8% респондентов разделяют мнение, что ответственность лежит и на местном сообществе.

Образ мигранта в общественном сознании во многом закладывается средствами массовой информации. От того, как журналист преподнесет личность мигранта, зависит то, как их будет воспринимать аудитория. Взаимоотношения мигрантов и местного населения зачастую носят конфликтогенный характер. Далеко не последнюю, а зачастую и обостряющую роль в этих процессах играют средства массовой информации, так как большинство материалов основаны на принципе противопоставления двух и более субъектов конфликта. Субъектом, инициирующим конфликт, всегда выступают мигранты и вынужденные переселенцы. Освещение проблем миграции, беженцев и вынужденных переселенцев в СМИ сегодня не имеет системного и последовательного характера.

Большинство редакций, судя по анализу материалов, не ставит перед своими журналистами долговременных задач и целей по формированию позитивного общественного мнения по отношению к мигрантам. Эта острая проблема освещается в прямой зависимости от появления информационных поводов для обращения к данной теме (большая часть информации появляется либо в результате каких-то кризисно-конфликтных ситуаций, либо в связи с законодательной работой). Как и большинство публикаций на актуальные темы, подобные материалы ориентированы на сенсационность, создание эмоциональной сферы. Крайне редко материалы направлены на формирование толерантной позиции местного населения к мигрантам.

Журналисты формируют восприятие аудиторией личности мигранта. Однако, несмотря на возросший в последнее время объем научных исследований по данной проблеме, школ и специальных семинаров, обучающих журналистов правилам и специфике написания материалов о мигрантах, опросы настроений аудитории по-прежнему свидетельствуют о подсознательном страхе жителей края перед мигрантами. Подобные настроения обусловлены бытующими в массовом сознании и поддерживаемыми СМИ мифами о криминально-маргинальном характере мигрантской среды, следовательно, показывают наличие скрытого, но очень опасного конфликта между коренными жителями и приезжими.

Большинство материалов основаны на принципе противопоставления двух и более субъектов конфликта, в котором инициаторами всегда выступают мигранты. СМИ во многом помогли сформировать у коренного населения такие негативные характеристики мигрантов, как повышенный уровень преступности среди мигрантов и специализации отдельных этнических групп на определенной преступной деятельности. Сводки новостей зачастую выделяют нелегальное нахождение на территории России и национальную принадлежность лиц, совершающих преступление. Журналисты зачастую используют «язык вражды» и усугубляют противопоставление местного населения и пришлого, что еще более укрепляет сложившийся стереотип «мигрантов-врагов».

Судьба человека, история жизни мигранта не находит своего отражения в современных публикациях. Все это позволяет говорить, что эффективность региональной информационной политики, проводимой с помощью СМИ, на данный момент низкая.

Несколько предложений журналистам, работающим по нашей теме. Проблема есть, и писать о ней надо, соблюдая главные принципы российской

конституции о равенстве прав и свобод человека независимо от пола, расы и национальности. Соблюдая также Закон Российской Федерации о средствах массовой информации, запрещающий, в частности, использовать право журналиста распространять информацию, порочащую граждан по признакам расовой или национальной принадлежности. И наконец, соблюдая принципы журналистской этики.

Хотелось бы, чтобы привлекали в качестве авторов публикаций о межнациональных отношениях экспертов, в том числе ученых-этнологов, а также представителей самих национальных диаспор и их интеллигенцию. Рассказывая о представителях национальных диаспор, нужно показывать не только бросающийся в глаза негатив, но и позитив, показывать социальные трудности московской жизни недавних мигрантов, искать пути их смягчения. Конечно, можно попытаться разъяснить москвичам проблемы формирующихся в Москве национально-культурных автономий, рассказать об их деятельности и позитивном вкладе национальных диаспор в культурную и социальную жизнь российской столицы. И, конечно же, нужно резко осуждать в печати все случаи проявления межэтнической неприязни и шовинизма.

В феврале нынешнего года было проведено исследование, целью которого являлось узнать мнение населения о миграционных процессах, происходящих в Российской Федерации, где источником информации выступали бы СМИ.

В результате проведенной работы выяснилось, что большинство опрошенных полагают, что работодатели чаще всего отдают предпочтение трудовым мигрантам в сфере строительства. Такая тенденция наблюдается во всех федеральных округах.

Что же касается отдельных регионов страны, то, по мнению респондентов, в сфере строительства работодатели наиболее часто отдают предпочтение именно трудовым мигрантам в Краснодарском крае (79,5 %), в сферах торговли, услуг ЖКХ, транспорта и общественного питания – в Москве (84,2; 83,6; и 44,3 % соответственно), в сфере сельского хозяйства – в Еврейской автономной области (58%), в сфере промышленного производства – в Магаданской и Калужской областях (18,6 18,5 соответственно), нашлось место иностранцам даже и в сфере образования. Так, в Омской области эта цифра составила 12,7 %.

Согласно данным того ж опроса, только 5% опрошенных полагают, что почти все мигранты свободно владеют русским языком. Однако, в Республике Крым и г. Севастополе такого мнения придерживаются порядка 40 %.

На вопрос, отмечается ли большое количество мигрантов в ареоле проживания респондентов картина сложилась следующая. Наиболее обеспокоены этим, традиционно в Москве и Санкт-Петербурге. А также в Иркутской, Калужской и Калининградской областях, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, Республике Саха (Якутия).

На вопрос «возникали ли проблемы у респондентов с гражданами, прибывшими с территории Украины, то здесь, в среднем этот показатель по Российской Федерации составил 5,5 %. Причем, самыми гостеприимными оказались жители Сибирского (3,2%), Приволжского (3,6%), Северо-Западного (5,1 %) и Дальневосточного (5,3%) федеральных округов. Единственным исключением стали Краснодарский край и г. Севастополь (13 и 17,5 % соответственно), что также вполне объяснимо. Именно в этих регионах наблюдался самый массовый приток граждан Украины.

Подводя итоги, хотелось бы сказать, что сегодня средства массовой информации, формируя образы мигрантов, должны становиться центром общественного и гражданского согласия. При этом исходить они должны из понимания высокой моральной ответственности тех, кто работает в структурах

«четвертой власти», быть не просто «транслятором» информации, не просто высказывать собственное мнение по тому или иному вопросу, но и предвидеть реакцию аудитории на свои материалы. В связи с этим встает проблема коррекции деятельности СМИ на парадигмальном уровне.

Основная задача государства в данном случае заключается в создании и поддержании своеобразного фильтра, в котором ключевую роль играют моральные нормы, предъявляемые к журналистскому сообществу на пути движения информации к конечному потребителю.

Одновременно необходимо подключать не только государственные структуры для ограничения применения нежелательных технологий, но и обязательно структуры общественные, что, несомненно повысит возможности противостояния массового сознания манипулятивным технологиям СМК.

Так, к примеру, в Англии саморегулирование прессы развивается при постоянном взаимодействии медиасообщества, властей и общественности. Существует институт омбудсмена.

В США, где практика профессионально-этического регламентирования журналистской деятельности имеет давнюю традицию, также оказался востребованным институт омбудсмена для самоконтроля СМИ.

Работа омбудсменов рассматривается как одна из форм «внутренней критики» деятельности СМИ самим медиасообществом.

Параллельно существует система «внешней критики» (научные журналы, журналистские обозрения, широкие слои общественности). Самое главное, чтобы СМИ признавали моральной обязанностью журналистики социальную ответственность. Тогда свобода и ответственность оказываются не взаимоисключающими понятиями.

Сильными позициями характеризуется этика шведской журналистики. Здесь очень стремительно набирает движение PublicJornallism (общественная журналистика) – протест против поверхностной и популистской журналистики. Задача, которую ставят перед собой примыкающие к этому течению журналисты,- совместно с гражданами страны попытаться определить самые важные и насущные для общества вопросы, найти и предложить возможные способы выхода из выявленной ими проблемной ситуации.

Литература

1. Филиппова Е.И. Право мигранта на информацию и его реализация// Миграция и информация/Под ред. Ж.А. Зайончковской; Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ. М, 2000;

2. Маликова Н. Парадоксы информационного обеспечения этносоциальных проблем миграции// Миграция и информация/Под ред. Ж.А. Зайончковской; Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ. М, 2000;

3. Умнова Е.Ю. Государственная информационная политика в условиях современной миграции населения. Ставрополье. 2003.

Н.В. Карпов
аспирант
(ГУУ, г. Москва)

МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ МЕГАПОЛИСА МОСКВЫ НА ОСНОВЕ КЛАСТЕРНОГО ПОДХОДА

Одним из наиболее действенных способов, позволяющих сохранить естественные экосистемы мегаполиса Москвы, является становление и развитие системы особо охраняемых природных территорий (ООПТ), располагающих уникальными ландшафтами, местами обитания и произрастания животного и растительного мира. Особо охраняемые природные территории - это сеть природных и природно-антропогенных объектов и комплексов, характеризующихся многообразием свойств, отношений и факторов влияния. Деятельность на этих территориях основывается на безусловной необходимости сохранения ценных природных территорий, оптимальном способе охраны, строгой ответственности и регистрационном порядке взятия природы под охрану, что позволяет сохранить уникальную природу крупного города и поддержать нормальное функционирование природных комплексов.

С точки зрения управления особо охраняемая природная территория представляет собой территорию с особым статусом охраны природы, которая является объектом управления, хозяйствующим субъектом и элементом механизма хозяйствования мегаполиса, имеющая рекреационное и оздоровительное значение и включающая формы, методы, способы регулирования и развития хозяйственной деятельности на этой территории. Под особой охраной в отношении ООПТ следует понимать не только способы физического ограничения доступа на эти территории, но и формы, методы и способы регулирования и развития хозяйственной деятельности в рамках данных территорий и управления ими.

Эффективному управлению ООПТ мегаполиса Москвы препятствует наличие совокупности проблем на государственном, региональном и местном уровне, сдерживающих социально-экономическое развитие ООПТ. К их числу следует отнести не достаточную эффективность государственного управления и отсутствие четких критериев развития ООПТ на федеральном и региональном уровне, а также отсутствие методических подходов в области оценки эффективности управления. Указанные проблемы развития ООПТ усугубляются отсутствием рационального механизма управления, без которого невозможно управление региональной сетью ООПТ.

Обобщение практики управления городскими особо охраняемыми природными территориями мегаполиса указывает на необходимость совершенствование механизма управления с учетом зарубежного опыта, регионального развития и комплекса экономических инструментов управления природопользованием и охраной окружающей среды. Для этого сеть ООПТ как активный субъект социально-экономического развития большого города должна быть интегрирована в деятельность мегаполиса. При этом механизм управления этими территориями должен основываться на совокупности различных подходов (динамического, функционального, институционального, адаптивного и маркетингового) с учётом накопленного опыта создания и организации деятельности ООПТ в целях сохранения окружающей природной среды, которые позволяют

© Н.В. Карпов, 2015

выявить уровень соответствия функций ООПТ кругу решаемых управленческих задач [1].

Наиболее действенным подходом в решении этой задачи является маркетинговый подход к управлению особо охраняемыми природными территориями, который ориентирует на удовлетворение потребностей населения в рекреационных услугах и продукции ООПТ. Реализация данного подхода достигается через внедрение маркетинговых механизмов в деятельность особо охраняемых природных территорий для изучения потребностей жителей мегаполиса в их продукции и услугах, разработку мероприятий по продвижению к потребителям. Использование этого механизма управления является новым для данной сферы, отказ от которого приведет в конечном итоге к утрате ресурсов ООПТ. Формирование маркетинговых механизмов опирается на учёт платежеспособного спроса на продукцию и услуги особо охраняемых природных территорий, предъявляемого рынком, связанной с этим полезностью и их предложением. При этом регулирование спроса и предложения продукции и услуг должно основываться на определении допустимой степени экстенсивности использования ресурсов ООПТ.

Результативность механизма управления устойчивым развитием этих территорий определяется на основе многокритериального способа с использованием *целевого, социального, ресурсного, институционального и экономического* критериев эффективности [2]. Критерий целевой эффективности представляет собой степень соответствия функционирования особо охраняемых природных территорий их целевому назначению, т.е. - достижение экономического благосостояния населения в сочетании с экологической безопасностью. Относительно мегаполиса целью функционирования механизма управления ООПТ является решение социально-экономических задач в неразрывной связи с осуществлением адекватных мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов. Эффективность с точки зрения социального благосостояния, обеспечиваемого особо охраняемыми природными территориями, выражается в том, что их деятельность сказывается не только на отдельных индивидах, но и на всем городском сообществе в целом, при этом их деятельность соответствует принципу не исключаемости из общественного потребления.

Под ресурсной эффективностью понимается степень допустимого уровня экстенсивности использования ресурсов особо охраняемых природных территорий с учётом безусловного фактора сохранения экологического баланса. Институциональная эффективность понимается с позиции соответствия результатов от деятельности особо охраняемых природных территорий устойчивым ожиданиям, предъявляемым государством и обществом. Ее учёт предполагает расширение горизонтов оценки до момента безусловного обеспечения условий устойчивого развития. Отказ от институциональных преобразований и совершенствования в конечном итоге может нанести существенный урон как экономике и социальной сфере, так и окружающей природной среде как основе национального благосостояния.

Экономическая эффективность механизма управления особо охраняемыми природными территориями определяется на основе анализа, оценки и мониторинга. С помощью анализа осуществляется всестороннее и комплексное изучение различных аспектов эффективности особо охраняемых природных территорий как субъекта социально - экономического развития мегаполиса. В результате оценки определяются однозначно трактуемые и наглядные критерии эффективности, на основе которых принимаются управленческие решения при создании и функционировании особо охраняемых природных территорий как субъекта

социально-экономического развития. В рамках мониторинга осуществляется непрерывное, системное и регулярное наблюдение за развитием особо охраняемых природных территорий с целью своевременной фиксации отклонений фактических показателей от нормативных (плановых) показателей. Совокупность показателей формируется таким образом, чтобы оценить как статику, так и динамику изменения эффективности функционирования ООПТ на основе соответствующих показателей. При этом показатели должны отражать исследуемое явление с разных сторон, а система оценок должны быть сбалансирована по спектру анализируемых показателей при минимуме рассчитываемых показателей и возможности их практического применения [3].

Результативность управления устойчивым развитием ООПТ существенно повышается при использовании кластерного принципа, предусматривающего концентрацию ресурсов особо охраняемых природных территорий. Целесообразность применения кластерного подхода обусловлена географической локализацией, предпринимательской активностью, объединением кадрового ресурса, расширением возможностей информационного обмена, повышением инвестиционной привлекательности, прозрачностью и управляемостью. Немаловажным условием создания кластера в рамках мегаполиса являются спрос на продукцию и услуги особо охраняемых природных территорий, не удовлетворенный в силу отсутствия предложения.

Становление и развитие кластера особо охраняемыми природными территориями предполагает наличие *показателей участия*, призванных отразить качественную сторону функционирования данного кластера, и *показателей эффективности*, характеризующих социально - экономический эффект функционирования кластера ООПТ. В качестве показателей, отражающих степень участия кластера в социально-экономическом развитии мегаполиса, выделяются: площадь особо охраняемых природных территорий; число потребителей продукции и услуг ООПТ; количество предприятий и организаций, осуществляющих деятельность в области трансформации ресурсов особо охраняемых природных территорий в продукцию и услуги и т.д.

Кроме того, учитываются показатели, на основе которых проводится расчёт ожидаемой позиции с учетом результатов управления устойчивым развитием кластера особо охраняемых природных территорий в следующем периоде, а также оценка полученных результатов на основе анализа ожидаемого состояния с учетом факторов внутренней, внешней среды и принятие управленческих решений в области устойчивого развития. Подобный подход основан на мультипликативных интегральных индексах, отражающих оценку участия и эффективность функционирования, которые рассчитываются как средняя геометрическая их индексов изменения его отдельных показателей. При этом имеется в виду, что будущее поведение объекта однозначно определяется его состоянием в начальный (текущий) момент времени, прирост индекса в будущем периоде позволит оценить увеличение значимости участия кластера ООПТ в социально-экономическом развитии мегаполиса.

Влияние кластера особо охраняемых природных территорий на социально – экономическое развитие мегаполиса является *прямым и косвенным*. Прямое влияние функционирования кластера особо охраняемых природных территорий на социально-экономическое развитие - это результат расходов человека на приобретение продукции или услуг особо охраняемых природных территорий. Средства, потраченные на эти продукты или услуги, создают доход, который приводит к росту экономического благосостояния общества и сохранению качества окружающей природной среды как национального достояния. Косвенное влияние проявляется в эффекте повторения человеком затрат на приобретение продукции

или услуг особо охраняемых природных территорий. Прямое и косвенное влияние функционирования кластера ООПТ может быть выражено в эффекте мультипликатора, когда средства, полученные от реализации продукции (услуг) особо охраняемых природных территорий, превышают расходы на их производство. Полученный прирост является залогом устойчивого развития ООПТ - решением социально-экономических задач при обеспечении безусловного сохранения качества природной среды как среды обитания человека, национального достояния.

В основе указанного подхода лежит представление о том, что будущее поведение объекта однозначно определяется его состоянием в начальный (текущий) момент времени, прирост индекса в будущем периоде, что позволяет определить социально-экономическую: эффективность функционирования кластера особо охраняемых природных территорий. В качестве показателей эффективности функционирования кластера выделяется производство продукции участниками кластера на 1 занятого в рамках кластера мегаполиса - эффективность трудозатрат на производство продукции в рамках функционирования кластера; удельный вес занятых в кластере (чел.) в общей численности экономически активного населения - степень вовлеченности экономически активного населения в деятельность по производству продукции (услуг) особо охраняемых природных территорий и в деятельность по охране окружающей среды и т.д. [4].

Литература

1. Вишняков В.Д., Авраменко А.А., Аракелова Г.А., Киселева С.П. Экология и рациональное природопользование. Уч. пособие. – М.: Академия, 2013.
2. Киселева С.П. Концептуальный подход к пониманию экологической безопасности в условиях нарастающих угроз и рисков. Научный информационный сборник «Проблемы безопасности в чрезвычайных ситуациях». – М.:ВИНИТИ. - № 5. – 2012.
3. Садова Л.В. ООПТ: управление устойчивым инновационным развитием. М. 2011. – 167 с.
4. Садова Л.В. Разработка системы управления инновационной деятельностью особо охраняемых природных территорий. Авт. на соиск. уч. ст. к.э.н. Владивосток, 2009.

Ю.Е. Князев
канд. юрид. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В 21 ВЕКЕ

В основе взаимоотношений и людей, и государств лежат связанные между собой мировоззренческие законы, такие как «*относись к ближнему как к самому себе*», «*какой мерою мерите, такой и вам будет отмерено*» и т.д. Система международных отношений, как история человечества, развивалась на основе общих библейских ценностей, разделяемых всеми основными мировыми религиями.

© Ю.Е. Князев, 2015

Эти высшие нравственные императивы реализованы в виде основных принципов международного права, которые закреплены во всеобъемлющем международном договоре – в Уставе ООН 1945 г.

Современное международное право, являющееся, по сути, правом Организации Объединенных Наций, явилось результатом победы над фашизмом во второй мировой войне антигитлеровской коалиции, при ведущей роли Советского Союза. Соответственно державы-победительницы обеспечивали послевоенное развитие современного общего международного права, прежде всего, путем закрепления унифицированных правил поведения в межгосударственных универсальных и многосторонних договорах и соглашениях. Получили развитие дипломатическое и консульское право, договорное, право международной безопасности, морское право, гуманитарное право и права человека, другие отрасли международного право. В них получили развитие и наполнились современным содержанием принципы Устава ООН: сотрудничество, права человека, невмешательство во внутренние дела, неприменение силы, самоопределение наций и народов.

Современное международное право, право Объединенных Наций обеспечивало в течение десятилетий мир и безопасность народов от больших войн на всех континентах, было основано на двух полярной системе сдерживания (СССР и США) способствовало формированию многополярного мира.

С распадом Советского Союза, изменением баланса сил в межгосударственных отношениях, с формированием Европейского Союза, его направляющего США, в международных отношениях стал проявляться произвол сильных держав, что нашло отражение в произвольном толковании и применении сложившихся принципов и норм современного общего международного права.

Вмешательство во внутренние дела других государств, вплоть до применения силы, навязывание народам чуждых стандартов, вызвала в мире противодействие различных сил, социальные взрывы, религиозный фанатизм. Примеры: нестабильность в различных регионах мира, терроризм как внутренний, так и внешний, Исламское государство, цветные революции и незаконный государственный переворот в Украине. Исламское государство возникло из хаоса и разрухи не сразу и не вдруг, а как результат атлантической солидарности в Азии.

В настоящее время столкнулись различные цивилизационные подходы: западный, основанный на рационализме, расчете, эгоцентризме, и даже, атеизме. И традиционный, основанный на многообразии национальных культур, на общечеловеческих ценностях мировых религий.

В ряде работ юристов-международников стало меньше преемственности с предшествующими, как европейскими, так и советскими (российскими) классическими трудами. Однако они по-прежнему актуальны, как актуальны работы Г.И. Тункина, обосновывающие теорию согласования воль государств, принцип мирного сосуществования применительно к современным международным отношениям.

В Послании Президента России Федеральному Собранию обозначены подходы внешнеполитической стратегии РФ: суверенное равенство государств в отношениях друг с другом, невмешательство во внутренние дела каждого, уважение прав человека и согласование воль государств в борьбе с терроризмом – разновидности фашистской идеологии и практики нового века.

При двухполярной системе сдерживания мир складывался многополярным. Сегодня мы говорим о многополярности мира, а видим попытки формирования однополярного мира на основе американо-европейских стандартов. Это проявляется и в деятельности межгосударственных союзов, таких как НАТО и Европейский Союз. Поддержка государственного переворота на Украине, неправомерные санкции клуба ЕС в отношении России, продвижение НАТО к

границам Российской Федерации, свидетельствует о нарушении принципов и норм международного права, их произвольном толковании.

Вместе с тем, нормы и принципы межгосударственных объединений на постсоветском пространстве, более всего соответствуют сложившемуся после 2-й мировой войны международному правопорядку и несут в себе ценности многополярного мира.

Таковым является Союз России и Беларуси, ныне Союзное государство. В его основу положены такие демократические принципы международного права как суверенное равенство сторорн, невмешательство во внутренние дела. Именно российско-белорусский союз вывел интеграцию на новый уровень и подготовил основы для Ев-Ра-Зес, Таможенного Союза, ЕЭП, что образуют сегодня Евразийский экономический союз.

Для США объединение России, Беларуси и Украины было крайне нежелательно, поскольку это системообразующие государства не только на территории СНГ, но и на всем Евразийском пространстве, которое если заработает по-настоящему, охватит более 70% населения земли.

Запад закрывает глаза на грубейшие массовые нарушение прав человека, гуманитарного права на Украине, поддерживает государственный переворот и националистические силы на Украине. Его политические предпочтения важнее стабильности в международных отношениях и его международных обязательств.

Вместе с тем, судя по реакции западных сми, любые варианты межгосударственных объединений с участием бывших союзных республик Советского Союза, не находят положительного отклика.

Вспомним последние годы «эпохи Горбачева». В Верховном Совете СССР были подготовлены три варианта нового Союзного договора, основанных на децентрализации и ни один из них у наших западных коллег не нашел положительного отклика. Включая, четвертый – конфедеративный вариант Союза Суверенных Государств, основанный на суверенизации республик.

До горбачевской перестройки различные СМИ работали по разъяснению внешней политики нашего государства, утверждению стандартов международного права на основе принципов Объединенных Наций, в том числе по формированию справедливых, демократических международных отношений, их безопасного развития. Информационные кампании против нашего государства велись постоянно, изощренно, правда, без заметных экономических санкций, потому, что наши народы были едины, а держава была могучей и влиятельной в мире.

Я помню, как в 1984 году в политическом еженедельнике «Новое время» (я работал в нем обозревателем) поставили на полосу *около страницы текста*информации о международном клубе (по-моему, это был Бильведерский клуб). Особенности работы клуба раскрывали даты: после собрания членов клуба с определенной периодичностью происходят госперевороты, цветные революции, военные конфликты в различных странах мира. Вся информация была взята из различных европейских СМИ.

С.Бжезинский в своей книге «Великая шахматная доска: господство Америки и ее геостратегические императивы», изданной в 1997 году, (ее положения работали во внешней политике США гораздо раньше и продолжают работать), пишет об этом предельно откровенно. Особая роль в ослаблении роли евразийского пространства отводилась именно Украине, без которой, по его мнению, вся евразийская цивилизация попадет под контроль США.

Евразийский союз как основа многополярного мира, как противовес попыткам определенных сил навязать новый мировой порядок вместо сложившегося

международного права Объединенных Наций, как основа сохранения национальной самобытности народов, их социально-экономического развития.

Здесь можно провести параллели с упомянутыми выше проектами нового союзного договора СССР. Работа над ними в 90-е годы положило начало разработки новых союзных равноправных отношений на постсоветском пространстве. Для территорий России это Федеративный договор, ст.72 Конституции РФ о конкурирующей компетенции, соглашения федерального центра с субъектами, законодательство РФ и законы ее территорий.

Право наций на самоопределение – этот общепризнанный принцип международного права прописан в его основополагающем универсальном договоре – Уставе Организации Объединенных Наций. Это может быть голосование населения территории (плебисцит), или решение территориального вопроса всенародно избранными представительными органами власти, чего не было при передаче в 1954 году Крымской области УССР. Кстати будет сказать, что изменение административных границ в рамках единого государства (Советского Союза) не рассматривается в международном праве как передача части территории другому государству.

Кроме того, Российская Федерация признана международным сообществом не просто правопреемником, но и продолжателем международно-правовой личности СССР. В этой связи она взяла на себя прежние обязательства Союза, несет за нее ответственность. Это относится и к Севастополю, как бывшей военно-морской базе Союза Советских Социалистических Республик, и к населению этого города.

Севастополь и в советское время, до незаконной передачи Н.С. Хрушевым Крымской области в состав Украины и после, всегда имел свои особенности, которые учитывались в политике государства. Прежде всего, это управление городом и его финансирование, поддержание определенного уровня жизни населения, который в советское время осуществлялись руководством Советского Союза, находящимся в Москве. В постсоветский период – фактом нахождения в нем российской военно-морской базы, связями с Российской Федерацией.

Незаконная передача Крымской области в 1954 году Украине, ни в коей мере не касалась Севастополя, поскольку Указом Президиума Верховного Совета Российской Федерации он был отнесен к категории городов в составе России, никакие действия в начале 50-х сложившегося статуса этого города не отменял. Кроме того, особый статус Севастополя был закреплен согласно закрытым постановлениям ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Да конечно, кроме СССР и РСФСР Украина внесла свой вклад в финансирование города, равно как партийные организации Украины участвовали в послевоенном восстановлении Севастополя, но это было в границах единого государства СССР с единым централизованным управлением.

В результате известных событий на Украине, в Крыму состоялся . общекрымский референдум. аНа его основе, а также на основании Декларации о независимости 17 марта 2014 года была провозглашена независимая и суверенная Республика Крым, с городом Севастополем, имеющим особый статус. Согласно межгосударственному договору о принятии в состав Российской Федерации Республики Крым от 18 марта 2014 года, Федерального конституционного закона России № 6 от 21 марта 2014 года Севастополь входит в состав Российской Федерации как город федерального значения. В этм нет нарушений международного права.

На протяжение своей истории Россия была союзом народов, полеэническим государством. В нем унитарное политическое строение органично сочеталось с разнообразными формами национально-культурной самобытности, особых порядков

и режимов управления национальными и территориальными регионами, наличие в них своих законодательных актов, Уставов и Конституций.

В настоящее время после добровольного вхождения полуострова Крым, выделения из него Республики Крым и Севастополя как полноправных субъектов Российской Федерации, распространения на них действия Конституции Российской Федерации, стало юридически возможным наполнить полномочия субъекта федерального значения города Севастополь такими полномочиями, которые наиболее полно соответствовали его историческим традициям.

Положения части 2 статьи 11 Конституции Российской Федерации, позволяют решать вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополь. Опыт заключения подобного рода договоров в 90-е годы в Российской Федерации накоплен немалый. Статья 78 Конституции Российской Федерации позволяет решать вопросы особого статуса субъекта применительно к полномочиям исполнительной власти.

На мой взгляд, было целесообразно предпринять ряд внешнеполитических действий со стороны Российской Федерации, а также государств-участников ОДКБ и Евразийского экономического союза. Они могли бы выступить с общим заявлением о наличии своих особых интересов в отношении базирования военно-морских кораблей их флагов в бухтах Севастополя. Это было бы началом поэтапного решения данного вопроса в международном сообществе.

Вопрос использования бухт Севастополя в интересах государств-участников ОДКБ, ЕАЭС и СНГ мог бы положить начало процессу международного признания законного возвращения территории Крым в состав Российской Федерации. Такие действия со стороны указанных государств могли бы, если не снять, то, по крайней мере, смягчить возникшие из-за позиции Украины международные проблемы. Вместе с тем, это способствовало формированию особого статуса г. Севастополя, традиционного тому, которое он занимал в историческом прошлом России. При таких обстоятельствах Севастополь стал бы важным геополитическим фактором обеспечения безопасности не только военной, но и экономической и политической для стран СНГ.

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

Т.Н. Романичева
(Домодедовская таможня, г. Москва)

ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ КАК КАЧЕСТВЕННО НОВЫЙ УРОВЕНЬ НА ПУТИ МИРОВОГО НАДНАЦИОНАЛЬНОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ

Интеграционное образование в форме таможенного союза хорошо известно мировому опыту: ему насчитывается более ста пятидесяти лет. Практика международных отношений показывает, что первым шагом интеграции становится зона свободной торговли, затем начинает функционировать таможенный союз, впоследствии образовывается экономический союз, который может трансформироваться в валютный союз. Международная экономическая интеграция

© В.А. Колобкова, Т.Н. Романичева, 2015

— характерная особенность современного этапа развития мировой экономики, которая стала мощным инструментом ускоренного развития региональных экономик и повышения конкурентоспособности на мировом рынке стран-членов интеграционных группировок.

Как известно, успешная экономическая интеграция способствует увеличению размеров рынка; распространению новейших технологий; возрастанию конкуренции между странами; происходит обеспечение лучших условий торговли; расширение торговли параллельно с улучшением инфраструктуры.

Таможенный союз - тип международной интеграции, межгосударственное образование, предполагающее объединение территорий государств-участников, в пределах которых ликвидируются таможенные границы и таможенные барьеры, не применяются таможенные пошлины и административные ограничения во взаимной торговле, что обеспечивает свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы, унификацию внутреннего законодательства стран-участниц и создание наднационального правового регулирования, способствует стабильности и росту национальных экономик[1]. В настоящее время действуют следующие таможенные союзы:

- Арабский общий рынок, объединяющий Египет, Ирак, Иорданию, Йемен, Ливию, Мавританию, Сирию, созданный в 1964 г;
- Южноамериканский общий рынок, участниками которого являются Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай и Венесуэла. Он образован в 1991 г.;
- Североамериканская зона свободной торговли, с 1994 г. включающая США, Канаду и Мексику;
- Европейский союз – в основе своей также имеет таможенный союз, формирование которого началось с 01.01.1958 и завершилось к 1993 году, заняв более 30 лет;
- Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана (далее ТС) - созданный в 2010 году. С 02.01.2015 присоединилась Армения, а с 24 июля 2015 г. – Киргизия.

Договором от 06.10.2007 о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза, был образован таможенный союз как форма торгово-экономической интеграции, предусматривающая единую таможенную территорию. В ее пределах во взаимной торговле товарами, происходящими с этой территории, а также происходящими из третьих стран и выпущенных в свободное обращение на таможенной территории Таможенного союза, не применяются таможенные пошлины и ограничения экономического характера.

Наибольшего развития политика государств, в части образования Таможенного союза, достигла к концу 2009 года, когда был принят Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза и тем самым заложен правовой фундамент для функционирования Таможенного союза.

На сегодняшний день, основными достижениями создания ТС являются:

- беспошлинное перемещение товаров как собственного производства, так и иностранных товаров, выпущенных в свободное обращение в одной из стран-членов ТС;
- сокращение нормативного срока выпуска товаров в свободное обращение;
- отмена мер нетарифного регулирования между странами-членами ТС, такие как требования лицензий, разрешений, соблюдения квот к участникам ВЭД и др.

К примеру, до создания ТС более 50% времени транспортировки тех или иных товаров, например, из Белоруссии в Казахстан, занимало время простоев на таможенной границе в основном из-за проводимых таможенных операций. Таможенные сборы за таможенное операции могли доходить до 15% таможенной

[1] International financial consulting group [Электронныйресурс]. М., 2001-2013. URL: http://www.ifcg.ru. (Датаобращения: 19.10.2013).

стоимости товаров, а новые условия единой таможенной территории ТС позволяют любому «иностранному товару», независимо от места пересечения пункта таможенного контроля стран-членов ТС, приобрести статус «товара таможенного союза», что дает право свободного обращения.

В результате, снятие таможенных барьеров внутри ТС является самым благоприятным фактором, который влияет на товарооборот внутри интеграционного объединения[1].

Формирование Таможенного союза полностью отвечает национальным интересам стран-участниц. Так, объем взаимной торговли в рамках ТС в 2012 году вырос на 8,7% по сравнению с 2011 годом и составил 68,6 миллиарда долларов[2].

Суммарный объем внешней торговли товарами государств – членов ТС с третьими странами в 2012 года составил 939,3 млрд. долларов США, в том числе экспорт товаров – 600,1млрд. долларов, импорт – 339,2 млрд. долларов[3].

Анализ суммарного объема внешней торговли товарами государств – членов ТС с третьими странами, показывает, что по сравнению с аналогичным периодом 2011 года стоимостной объем внешнеторгового оборота увеличился на 3,2%, экспорта – на 2,6%, импорта – на 4,1%.

Основным покупателем экспортируемых государствами – членами ТС и ЕЭП товаров выступает Европейский союз (59,1% совокупного экспорта).

В страны АТЭС было продано 18,7% экспортируемых товаров. Странам СНГ реализовано 7,6% экспортированных товаров, из них Украине – 5,1%.

Импортные закупки сосредоточены в странах Европейского союза (43% совокупного импорта товаров). Из стран АТЭС значимы поставки из Китая (19,3%), Соединенных Штатов (5,6%), Японии (4,9%), Южной Кореи (3,6%).

По сравнению с соответствующим периодом прошлого года пропорции развития взаимной торговли несколько изменились. Возросла доля Республики Беларусь (с 23,3% до 26,6%) при сокращении доли Российской Федерации (с 67,2% до 62,2%). Вклад Республики Казахстан во взаимную торговлю ТС и ЕЭП изменился менее значительно (с 9,5% до 11,2%).

Основной целью создания ТС союза является рост экономики стран-участниц, увеличение их ВВП. Свободное перемещение товаров внутри этих стран открывает новые возможности для развития бизнеса, снижаются его издержки.

Развитие ТС должно привести к уменьшению стоимости товара на местных рынках и расширению его ассортимента.

К числу перспективных направлений функционирования Таможенного союза, формирования Единого экономического пространства и развития Евразийского экономического сообщества можно отнести:

- изменение сырьевой модели экономик России и Казахстана;
- проведение рыночных реформ в Белоруссии при самом активном участии стран-членов ЕврАзЭС;
- переход стран-членов Таможенного союза, а затем и других стран-членов ЕврАзЭС к принципиально новой модели управления государственными активами;
- переход к новой таможенной политике, основанной на принципе обустройства «дальних границ»;
- расширение состава членов и участников ЕврАзЭС за счет стран, не входящих в СНГ;

---

[1] Виртуальная таможня [Электронный ресурс]. М., 2002-2013. URL: http://www.vch.ru (Дата обращения: 19.10.2013).

[2] Данилкин А. Прогноз мажорный // Журнал «Таможня». – 2013. № 9 (320). – с. 5.

[3] Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. М., 2013. URL:http://www.eurasiancommission.org (Дата обращения: 19.10.2013).

– переход к новой миграционной политике, основанной на интересах экономической интеграции.

В перспективе выбранная экономическая стратегия выведет ТС на принципиально новый уровень и сделает его мощным политико-экономическим образованием, которое способно изменить жизнь стран СНГ и стать достойным деловым партнером стран Евросоюза.

Также, проводится процедура присоединения к Таможенному союзу Вьетнама, что будет способствовать свободной торговле товарами, свободному передвижению инвестиции, капиталов и человеческих ресурсов.

По прогнозам специалистов в 2015 году Российская Федерация от создания Таможенного союза может получить прибыль в размере около 400 млрд. долл. США, Республика Беларусь и Республика Казахстан – по 16 млрд. долл. США.

Полное использование потенциала ТС может привести к сокращению сроков перевозки грузов из Китая в Европу примерно в 4 раза. Также, по оценкам специалистов, создание ТС позволит стимулировать экономическое развитие и может дать дополнительно до 15% роста ВВП стран-участниц в 2015 г.[1].

В целом, формирование Таможенного союза можно рассматривать как позитивный шаг навстречу новым возможностям объединенного рынка.

Таким образом, функционирование Евразийского экономического сообщества следует рассматривать как эффективную региональную экономическую интеграцию, обеспечивающую перспективы развития СНГ, что, в конечном счете, позволит всем его участникам занять достойное место в глобальном взаимозависимом конкурентном экономическом пространстве.

Также, российский проект Евразийской интеграции – это качественно новый уровень на пути мирового наднационального объединения, открывающий широкие перспективы экономического развития, позволяющий его участникам добиться успеха и процветания, улучшить уровень жизни людей.

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

А. Д. Юсов
магистрант
(Российская таможенная академия, г. Люберцы)

НЕОБХОДИМОСТЬ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ В ТАМОЖЕННЫХ ОГАНАХ

Развитие таможенной службы до 2020 года неотделимо связано с современным этапом развития Российского государства и характеризуется постановкой масштабных общенациональных социально-экономических задач, решение которых должно осуществляться на основе деятельности государства в различных сферах экономики. Возрастает роль контроля по их реализации. В настоящее время проводимая в стране бюджетная реформа, переход к бюджетированию, ориентированному на результат, ставит перед действующей системой государственного финансового контроля новые задачи, без решения

[1] Корнеев А.Н. Таможенный союз Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан: состояние и перспективы развития // Журнал «Вестник университета». – 2013. № 5.- с.133.

© В.А. Колобкова, А.Д. Юсов, 2015

которых невозможно скоординировать действия многочисленных контрольных органов и создать действенный и эффективный контроль за использованием бюджетных средств.

Контрольно-ревизионное управление ФТС России, являясь органом, осуществляющим внутренний финансовый аудит, определило свою позицию по целям и основным задачам, стоящим перед ФТС России, в стратегии развития таможенной службы Российской Федерации на период до 2020 года[1].

Задача качественного преобразования и повышения эффективности государственного финансового контроля постоянно находится в центре внимания исполнительных и законодательных органов власти. Результатом работы стали существенные изменения, внесенные в Налоговый кодекс РФ в части упорядочения контрольных функций налоговых органов.

Принята новая редакция Бюджетного кодекса РФ[2], в котором в главе 26 сделана попытка урегулировать проблемы государственного финансового контроля. В соответствии со ст. 270.1 органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль над соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств.

Создание действенной системы внутреннего контроля, на которую и ложится основная нагрузка по проверке достоверности отчетности, соблюдению бюджетного законодательства таможенными органами, анализу результативности бюджетных расходов, позволит не только сократить нецелевое использование средств бюджета, но и установить причины неэффективного использования государственных средств и на основе этого разрабатывать рекомендации по совершенствованию финансово-хозяйственной деятельности и действующих нормативных актов ФТС России, регламентирующих бюджетную деятельность в таможенных органах. Кроме того, высокая организация внутреннего финансового аудита и эффективная деятельность контрольно-ревизионных подразделений таможенных органов, освободит внешние органы государственного финансового контроля (Счетная палата РФ, Росфиннадзор и др.) от повторных проверок и создаст дополнительные условия для ритмичной работы таможенных органов.

Таким образом, одной из целей таможенных органов в условиях реализации бюджетного процесса, ориентированного на результат, является – организация контроля над эффективностью и результативностью использования бюджетных средств, которая позволит на стадии планирования принять правильные решения по достижению общественно значимых результатов и определить критерии их оценки.

Задача – совершенствование приемов и методов контрольно-ревизионной работы, применение новой формы контроля - управление рисками. Управление рисками, учитывая мировой опыт, предотвращает финансовые нарушения на стадии принятия решений по использованию бюджетных ресурсов, позволяет найти наиболее экономичный и рациональный путь достижения заданной цели. Для этого необходимо провести следующие мероприятия:

1. Разработка методических рекомендаций по осуществлению контрольно-ревизионной деятельности, контролю за использованием бюджетных средств, оценки эффективности бюджетирования в таможенных органах.

---

[1]Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р (ред. от 15.04.2014) «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года».

[2] Бюджетный кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145–ФЗ.

2. Проведение контрольных мероприятий с обязательной оценкой эффективности и результативности использования бюджетных средств при выполнении задач, поставленных перед таможенными органами.

3. Обеспечение максимальной прозрачности и гласности в отношении использования бюджетных ресурсов, выделенных на содержание таможенных ресурсов.

Успешному решению поставленных задач в части повышения качества и надежности внутреннего контроля, сохранения положительной динамики в развитии внутреннего финансового аудита в таможенных органах способствовала реализация аналитической программы «Совершенствование финансового контроля в таможенных органах Российской Федерации».

Ее цель - устойчивое и динамичное развитие внутреннего финансового аудита на основе повышения эффективности деятельности контрольно-ревизионных подразделений. Основные задачи:

– обеспечение качества и надежности результатов контрольных мероприятий;

– совершенствование приемов и методов контрольно-ревизионной работы;

– организация эффективного контроля за использованием бюджетных средств, выделенных на содержание таможенных органов, и государственным имуществом, находящимся в оперативном управлении;

– осуществление системного контроля за соблюдением установленных требований к ведению бюджетного учета исоставлению бюджетной отчетности;

– проведение контроля качества деятельности контрольно-ревизионных подразделений.

Следует отметить, что достижение поставленных целей и приоритетов невозможно без эффективного, результативного и качественного труда государственных служащих, в том числе должностных лиц органов финансового контроля.

В соответствии сп.7 приказа Минфина РФ от 25.12.2008 № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» субъект финансового контроля устанавливает критерии оценки результативности контрольной деятельности в целом, а также работы каждого работника финансового контроля[1].

В соответствии со ст. 47 Федерального закона от 27.07.2004 № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе» в должностной регламент должны включаться показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности служащих[2]. Кроме того, федеральной программой «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 гг.)», утвержденной Указом Президента РФ от 10.03.2009 № 261 определено, что важнейшими направлениями повышения эффективности государственной службы являются разработка и внедрение механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих[3].

Таким образом, оценке подвергается не только результативность деятельности всех контрольных подразделений таможенных органов, но и оценка работы каждого должностного лица финансового контроля.

---

[1]Приказ Минфина РФ от 25.12.2008 № 146н "Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля" (вместе с "Положением о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля") (Зарегистрировано в Минюсте РФ 19.02.2009 № 13404).

[2] Федерального закона от 27.07.2004 № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 06.04.2015 № 68-ФЗ).

[3] Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)"».

В соответствии с п. 19–24 «Положения о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля», утвержденного Приказом Минфина России от 25 декабря 2008 г. № 146н, каждый субъект финансового контроля самостоятельно определяет формы, методы, периодичность и сроки контроля качества контрольной деятельности, критерии оценки результативности контрольной деятельности[1].

Учитывая отсутствие методической базы по оценке результативности и качества контрольной деятельности, а также отсутствие в бюджетном законодательстве самих понятий «результативность» и «качество» КРУ ФТС России самостоятельно разрабатывает систему показателей результативности и качества контрольной деятельности.

Следует отметить, что понятия «результативность» и «качество» контрольной деятельности взаимосвязаны. От качества проводимого государственного финансового контроля работы субъекта финансового контроля зависит его результативность. Качественная и результативная работа каждого должностного лица субъекта финансового контроля позволяет решить поставленные задачи и достичь заданные результаты при организации и осуществлении финансового контроля.

Результативность контрольной деятельности – степень достижения субъекта финансового контроля (должностного лица) целей и решения задач, стоящих перед контрольно-ревизионными подразделениями (должностными лицами), отраженных в положениях о контрольно-ревизионных подразделениях (должностных регламентах должностных лиц) и аналитических программах.

Результативность внутреннего контроля предполагает не только выявление и предупреждение фактов нецелевого, неэффективного использования бюджетных средств, но и устранение порождающих их причин и условий и выражается в совокупности мер, принятых таможенными органами по результатам контрольных мероприятий по устранению нарушений.

Внешним проявлением результативности является решение предусмотренных задач и достижение поставленных целей.

Качество контрольной деятельности – степень соблюдения при осуществлении контрольной деятельности бюджетного законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и установленного субъектом финансового контроля порядка осуществления контрольной деятельности.

Контроль качества контрольной деятельности направлен на улучшение качества осуществления контрольной деятельности и повышение ее результативности.

Критериями оценки результативности и качества контрольной деятельности является выполнение показателей, на основании которых выставляется соответствующая оценка.

В современных условиях проведение контрольных мероприятий должно быть направлено на оценку как рациональности и эффективности использования бюджетных средств, так и на результативность вложения средств[2].

Оценка результативности контрольной деятельности осуществляется в форме текущего анализа и контроля.

---

[1]Приказ Минфина РФ от 25.12.2008 № 146н "Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля" (вместе с "Положением о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля") (Зарегистрировано в Минюсте РФ 19.02.2009 № 13404).

[2]Колобкова В.А., Фролкина И.М., Колобкова Т.Н. Финансовый контроль и мониторинг в таможенных органах. – Таможенное дело. 2012. № 1. – с. 31-36.

Оценка качества контрольной деятельности осуществляется в форме камеральных и выездных проверок.

Таким образом, контроль должен обеспечивать анализ социальной и экономической эффективности результатов реализации программ, оценку соответствия полученных ФТС России результатов запланированным показателям социальной и экономической эффективности. Это потребует разработки и утверждения единой методики расчета эффективности расходования бюджетных средств, и осуществления унификации регламентов и стандартов деятельности всех субъектов финансового контроля.

Все это будет способствовать появлению непосредственной заинтересованности в росте результативности расходов с одновременным ужесточением ответственности в случае неэффективного управления ими.

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

О.С. Полуничева
студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ НА ПРИНЦИПАХ ЯПОНСКОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ

Сегодня в России существует немало проблем в сферах экономического и политического развития страны. При этом для того, чтобы вывести страну из кризиса, необходимо создать сильную и уважаемую обществом «бюрократию». Однако следует отметить, что для сегодняшней России институт государственной службы потерял былую престижность и, соответственно, доверие граждан. В одном из посланий Федеральному Собранию В.В. Путин отметил: «…несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод»[1].

Мы предлагаем рассмотреть возможность внедрения в России японских методов управления кадрами как способ решения проблем, сложившихся в государственном секторе.

В Российской Федерации правовое положение государственных служащих регулируется Федеральным законом от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы в РФ» в последней редакции от 09.02.2009 г. В Японии действует «Закон о государственных служащих 1947 г.». Соответственно в 1950 г вступил в силу «Закон о местных служащих», установивший статус служащих муниципальных органов.

Контроль за соблюдением законодательства в сфере государственной службы возложен на Совет по делам персонала при Кабинете министров (Палата по делам персонала, Национальное управление кадров).

© С.А. Комарова, О.С. Полуничева, 2015

[1] Прокофьев М.Н., Намитулина А.З. Эффективность бюджетных расходов выделенных на реализацию оборонного заказа - Журнал ВАК «Вестник Самарского государственного университета» № 10 (111) ,2013г

Все лица, находящиеся на государственной службе в Японии, подразделяются на две основные категории – работников «обычной службы» и работников «особой службы».

Командные посты в центральном административном аппарате занимают чиновники первых трех рангов, составляющие элиту японской бюрократии: начальники департаментов, отделов и секций, советники, директора агентств, постоянные заместители министров. Чиновники этих классов фактически держат в своих руках рычаги административной власти во всех министерствах и ведомствах Японии. Остальные группы чиновников являются лишь исполнителями решений и указаний своих начальников.[1]

Японский стиль управления имеет ряд особенностей, которые связаны с культурными особенностями данной страны. Одной из них является система пожизненного или долгосрочного найма. Такая система создает чувство защищенности от увольнения, имеет гарантию получения стабильной и постоянно увеличивающейся заработной платы.

Для японской государственной службы характерен принцип ротации, который подразумевает периодичные (1 раз в 3 года) перемещения чиновников внутри его ведомства, что позволяет работнику получить практические навыки в разных сферах, а, следовательно, лучше ориентироваться в проблемах и находить творческие пути решения.

Для нашей страны также характерен принцип ротации, который отражен в Федеральном законе от 06.12.2011 № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе». Ротация предусматривается не для всех должностей федеральной гражданской службы. Есть отдельные должности гражданской службы, в которые включены категории «руководителей» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

Служебное положение государственных служащих определяется их должностью, которую они занимают в соответствии со своим рангом. От этого зависит и оплата труда госслужащего. Следует отметить, что размер заработанной платы фиксирован в законе.

Для нашей страны характерна проблема «текучести кадров» на государственной службе. Причем главной отличительной чертой российской модели управления от японской является то, что у наших государственных служащих практически не встречается заинтересованных в улучшении результатов своей деятельности, которая сможет хоть на немного усовершенствовать общий конечный результат работы. В Японии же любой труд построен на принципе, предложенном Ф.Тейлором. Он сравнивал любую организацию с большим пирогом. Он говорил: «Двум сторонам, участвующим в трудовом процессе, необходимо заниматься не делением ограниченного по размерам пирога на части, а сосредоточить свое внимание на увеличении общих размеров пирога». В России работники в основном работают «не на идею», а на увеличение материального стимулирования. Не так давно в рамках рубрики Российской газеты был проведен опрос: «Чего хотят работники»[2]. Около 75 % опрошенных заявило, что они работают исключительно ради продвижения по карьерной лестнице и увеличения заработной платы, и лишь 5% ответило, что трудится ради усовершенствования командного результата и поднятия престижа организации.

---

[1] Государственное и муниципальное управление зарубежных стран[Электронный ресурс] / Режим доступа:. http://www.gmu-countries.ru/index.html:(дата обращения 04.12.2015)

[2] Российская газета. Рубрика «Общество» интерактивный опрос «Чего хотят работники» № 6017 от 26 февраля 2014 г

Конечно, в Японии заработная плата госслужащего и служащего частного сектора примерно равны (по кривым Энгеля 20% и 23%)[1], но в Японии существует гибкая система льгот и надбавок, которая делает государственную службу более популярной. Назначение на государственную службу происходит конкурсным путем.Требования экзаменов очень высоки. Обычно экзамены на государственную службу ориентированы на выпускников лучших университетов Японии (как правило, юридического факультета Токийского университета). Организация экзаменов возложена на Совет по делам персонала.

На практике шансы занять руководящие посты есть только у тех, кто имеет высшее образование. Большинство представителей японской бюрократической элиты закончили одни и те же учебные заведения.

Право сдавать экзамены для поступления на государственную службу имеют только японские подданные. Для некоторых специальных видов государственной службы могут устанавливаться дополнительные ограничения, например, сотрудником Министерства иностранных дел не может стать лицо, состоящее в браке с иностранцем. Таким образом, на государственную службу Японии привлекаются самые яркие умы, лучшие среди лучших. Так, в 2000 г. Конкурс на организационно-управленческие должности в Токийской мэрии составил 30,2 человека на вакантную должность, и это при четырех сложных экзаменах.

Так, и для России характерен определенный порядок отбора лиц, поступающих на государственную службу. Начиная со времен СССР, государственная служба в осуществлялась на принципах жесткой дисциплины, единомыслии, единоначалии и единоличной власти. «Мы требуем, чтобы обучение делу государственного управления велось сознательными рабочими и солдатами, и чтобы начато было оно немедленно, то есть к обучению этому немедленно начали привлекать всех трудящихся, всю бедноту.» В. И. Ленин «Удержат ли большевики государственную власть?» (1917). Так на важные государственные должности назначались люди, которые имели опыт в разных профессиях, привлекались простые рабочие и даже представители буржуазии для управления отраслями. При этом в СССР специального образования для поступления на государственную службу не требовалось. Так, например, Л.И. Брежнев был простым рабочим, служил на маслобойном заводе. Продвижение по службе не закреплялось в качестве нормативного элемента системы управления, а определялось в зависимости от личных качеств работника и его морального облика.

При этом нельзя не отметить, что все чиновники в СССР имели служебные автомобили, просторные и большие квартиры, служебные дачи, а также получали ежегодные путевки на море и другие привилегии льготы. Конечно, все эти льготы не были отделены от должности, и следовали за ней, а не за человеком. Но это всё равно выделяло государственную службу в группу элитных профессий.

Кроме того, в советское время существовали профессиональные союзы, которые осуществляли поддержку рабочих. Профсоюзы ставили перед собой задачи улучшения условий труда и обеспечения его безопасности. Быть членом профсоюза значило иметь возможность получения различных льгот. К сожалению, в современной России профсоюзы потеряли свое былое значение. Главным образом это связано с изменением самого характера трудовой деятельности, так как сейчас на первое место выходит сфера услуг. Кроме того, Россия стремится законодательно регулировать рабочее движение в стране, четко очерчивая рамки работы профсоюзов. В связи с этим на сегодняшний день профсоюзы выступают периодическим средством организации культмассового досуга.

---

[1] Доходы государственных служащих в разных странах мира. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://russian.people.com.cn/31513/95188/7188447.html (дата обращения 04.12.2015)

Таким образом, работа в государственных органах в СССР считалась престижной и пользовалась доверием среди населения. На сегодняшний день в России руководствуются законом «Об основах государственной службы» от 31 июня 1995 г., №119-ФЗ, где положения ст. 21 гласят: Право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным настоящим Федеральным законом для государственных служащих.Сведения, представленные согласно настоящему Федеральному закону при поступлении гражданина на государственную службу подлежат проверке. В случае установления в процессе проверки обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на государственную службу или назначению его на высшую государственную должность государственной службы, указанный гражданин информируется в письменной форме о причинах отказа в принятии его на государственную службу или назначении на высшую государственную должность государственной службы.

Конечно, в современных условиях глобализации многие японские методы управления устарели, однако, следует отметить, что Япония умело внедряет в свои методы управления положительные аспекты других моделей, например, американской.

Так были трансформированы системы пожизненного найма и оплаты труда. Так, японский гуманистАкутагава Рюноскэ сказал: «Наша сила не в том, чтобы разрушать. Она в том, чтобы переделывать.» Мы считаем, что России следует взять пример с Японии и постараться внедрить некоторые (такие как систему пожизненного найма, основательную оценку кадров и их постепенное профессиональное продвижение, приверженность к коллективизму и совместному труду на общее благо) японские методы управления для повышения эффективности работы российского бюрократического аппарата.

Литература

1) Государственное и муниципальное управление зарубежных стран [Электронный ресурс] / Режим доступа: . http://www.gmu-countries.ru/index.html: (дата обращения 04.12.2015)

2) Российская газета. Рубрика «Общество» интерактивный опрос «Чего хотят работники» № 6017 от 26 февраля 2014 г

3) Доходы государственных служащих в разных странах мира. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://russian.people.com.cn/31513/95188/7188447.html (дата обращения 04.12.2015)

4) Гельман А. Хватит мерзостей цензуры// Аргументы и факты. 2004. №14.

5) Прокофьев М.Н. Современные направления налоговой политики - журнал ВАК «Вестник Московской академии делового администрирования», №4 (16), изд. МГАДА, 2012. 0,5 п.л.

6) Некоммерческий проект «Мир Японии». [Электронный ресурс] / Режим доступа:) http://worldofjapan.ru/obrazovanie/sistema-obrazovaniya-yaponii.html: (дата обращения 04.12.2015

7) Федорова И.Ю. Этапы, содержание и проблемы реформы в бюджетном секторе экономики Российской Федерации (статья журнал ВАК) Научно-практическое издание. Выпуск XVI; - М.: Российская академия предпринимательства, 2012. С.295-304.

8) Базилевский И. А. Вопросы государственной службы Японии, М:.2013 г.

Комов В.Э.
канд. экон.. наук, доц.
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ПАТРИОТИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ- КАК ВАЖНЕЙШИЙ ФАКТОР ПОДГОТОВКИ МОЛОДЕЖИ К АРМЕЙСКОЙ СЛУЖБЕ (ОПЫТ Г.ТУЛЫ.)

Допризывной подготовке молодежи, да и вообще вопросам обороноспособности государства, в далекое советское время уделялось достаточно много времени и средств. Система подготовки была многоуровневой: смотры строя и песни, охватывающие все возраста школьников, пионерские лагеря, во многом совпадающие с распорядком дня в войсках, уроки НВП, проводимые офицерами запаса. Таким образом, юноша, приходя по повестке в военкомат, морально и физически был готов к выполнению своей почетной обязанности – службе в Вооруженных Силах.

С развалом СССР рухнула и вся система допризывной подготовки.

В настоящее время государство наконец-то осознало необходимость своевременной и качественной подготовки молодежи к военной службе и предпринимает определенные шаги. Однако реформы 90-х принесли следующие проблемы. Отдельные разделы курса ОБЖ, посвященные основам воинской службы, не решают стоящих задач, поскольку, во-первых, далеко не все школы имеют необходимую учебно-материальную базу (тиры, макеты оружия, полосы препятствий, средства защиты и т.д.), во-вторых, квалификация учителей ОБЖ (на 90% женщин) не позволяет полноценно проводить занятия по военной подготовке с юношами, в-третьих, сокращение воинских частей не дает возможность будущим защитникам Родины увидеть военную жизнь изнутри, и т.д. В качестве выхода из данной ситуации разработан совместный приказ министра обороны и министра образования 2010 года, в котором четко прописана 35-часовая программа сборов десятиклассников, предусматривающая занятия по тактической, физической подготовке, основам караульной службы и ряду других разделов.

Реализация сборов с десятиклассниками предусмотрена школьной программой в последнюю неделю мая и организуется в основном силами учителей ОБЖ. Кто-то, в лучшем случае при содействии районных администраций, организует экскурсию в 51-й парашютно-десантный полк 106-й воздушно-десантной дивизии, кого-то выручали подразделения ОМОНа, да и то в силу личных связей. О полноценных сборах – с выездом в поле и занятиях на местности – и говорить не приходится. Отсутствие взаимодействия военкомата и департамента образования не позволяет решить данную проблему, хотя тот же военкомат мог хотя бы составить график посещения воинских частей школьниками на весь год.

Несмотря на указанные трудности, первый шаг в данном направлении уже сделан. Государственным образовательным учреждением дополнительного профессионального образования Тульской области «Центр гражданского патриотического воспитания и допризывной подготовки молодежи» (далее – Центр) проведены учебные сборы с десятиклассниками Зареченского района г.Тулы (около 200 чел.) в апреле 2014 года согласно вышеуказанной программе. Подобные сборы необходимо проводить в течение всего учебного года со всеми школьниками города. А если в Центре оборудовать казармы на 40-50 человек, кухню, душевые и т.д., то сборы можно проводить и со школьниками области.

© В.Э. Комов, 2015

Рис. 1. Отношение молодежи к службе в ВС РФ

В рамках сборов был проведен социологический опрос на предмет сформированности патриотизма и отношению к службе в армии. Как видно из диаграмм (рис. 1, 2), примерно 40% юношей пойдут служить с удовольствием, 30-40% - в силу необходимости. Ярых противников службы в Вооруженных Силах не более 10% и приблизительно 15% не хотят служить по причине возможных трудностей и вследствие отсутствия полноценной информации о нашей армии.

Рис. 2. Соотношение личных интересов и службы в ВС РФ

Кроме сборов десятиклассников, государственным заданием Центра предусмотрены военно-спортивный лагерь «Патриот» (3 смены), областной полевой лагерь «Юный спасатель», профильные лагеря «Наследие» и «Честь и доблесть» [2]. В силу отсутствия своей полевой базы, указанные лагеря приходится проводить на базе стационарных лагерей Алексинского района. Однако, согласно ФЗ-44, должен проводиться тендер на проведение лагеря путем участия в электронном аукционе, причем руководство Центра, опять же согласно ФЗ-44, вынуждено выбирать не лучший лагерь, а дешевый. Победитель, выиграв тендер, может от него отказаться, как это и было летом 2014 г. Согласно ФЗ-44 (Гл.3):

6. В случае неисполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, заказчик направляет поставщику (подрядчику, исполнителю) требование об уплате неустоек (штрафов, пеней)…

8. Штрафы начисляются за неисполнение исполнителем обязательств, предусмотренных контрактом. Размер штрафа устанавливается контрактом в виде

фиксированной суммы, определенной в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.
9. Сторона освобождается от уплаты неустойки (штрафа, пени), если докажет, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного контрактом, произошло вследствие непреодолимой силы или по вине другой стороны [1].

Иными словами, рычаги воздействия на недобросовестных участников аукциона неэффективны. Материальные ресурсы вернуть можно, а временные – нет. Как можно высоко рассуждать о патриотическом воспитании молодежи, здоровом образе жизни и т.д., если наши дети становятся заложниками подобной абсурдной ситуации: собрались ехать в лагерь, а он отменяется или переносится на неопределенный срок? Хотя намного было бы рациональнее заключить долговременный договор с любым лагерем, постепенно наращивать там учебно-материальную базу и совершенствовать методики проведения полевых занятий, что в конечном итоге и привлечет детей к активному отдыху, и облегчит организацию таких мероприятий.

Следующий комплекс проблем, решение которого также требует серьезного подхода, это проведение различного рода военно-спортивных соревнований. Здесь проблема заключается в том, что нет четкого разграничения полномочий между взаимонезависимыми Комитетом Тульской области по спорту и молодежной политике (учредителем Центра), министерством образования и Главным управлением МЧС России по Тульской области, т.е. отвечает и финансирует проведение соревнований (например, областные соревнования Всероссийского детско-юношеского общественного движения «Школа безопасности») министерство образования, а силы и средства есть у Главного управления и Комитета.

Несмотря на указанные трудности, руководство Центра из года в год успешно организует и проводит соревнования «Школы безопасности» всех уровней, включая Центральный федеральный округ, полевой лагерь «Юный спасатель», участвующие в которых дети получают необходимую морально-психологическую подготовку, умения выживать в экстремальных условиях, навыки работы в команде и т.д. Решая, тем самым, частично проблему допризывной подготовки с ограниченным контингентом детей.

Вопреки усилиям городских властей по привитию здорового образа жизни, проблема крайне низкой физической подготовки юношей по-прежнему остается актуальной. В апреле 2014 года у десятиклассников Зареченского района в качестве пилотного проекта были приняты нормы комплекса ГТО. В результате оказалось, что всего лишь около 30% юношей оказались способны их выполнить. Причины понятны каждому: гиподинамия, связанная с компьютеризацией, отсутствие стимулов и моральных установок на здоровый образ жизни, экология региона и связанное с ней увеличение количества больных детей и т.д.

Одним из направлений, призванного решить вышеуказанные проблемы, является создание кадетских корпусов, осуществляющих дополнительное образование школьников. В качестве примера можно привести Первый Тульский кадетский корпус спасателей «ЮНИСПАС», работающий на территории Тулы уже 17-й год. С детьми 5 - 9-х классов проводятся занятия по основам воинской службы, аварийно-спасательному делу, противопожарной подготовке, медицинской подготовке, гражданской обороне и историческому краеведению. Организуются экскурсии в Москву (Оружейная палата, Кремлевский дворец, Бородинская панорама и т.д.), пожарные части, Центр гражданской защиты и спасательных работ г.Тулы, оборонные предприятия и т.п. Огромное внимание уделяется патриотическому воспитанию кадет путем их участия во встречах с ветеранами, военно-спортивных и

военно-патриотических соревнованиях, мероприятиях, посвященных Дням воинской славы России, играх и викторинах исторического и краеведческого характера.

Таким образом, несмотря на ряд проблем, существующих в допризывной подготовке молодежи г.Тулы, задачи воспитания подрастающего поколения должны и могут решаться на всех уровнях, начиная со школы и заканчивая специализированными центрами. Руководство города, безусловно, заинтересовано в достойном, здоровом юном поколении, воспитанном в духе патриотизма, любви к Родине и родному городу и его богатым славным традициям, способном защищать интересы своего народа на фоне непросто складывающейся геополитической обстановки.

Литература

1. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru

2. ГОУ ДПО ТО «Центр гражданского патриотического воспитания и допризывной подготовки молодежи» [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://cpv71.tularegion.ruhttp://cpv71.tularegion.ru/about-us/objective/http://cpv71.tularegion.ru/about-us/objective/http://cpv71.tularegion.ru/about-us/objective/http://cpv71.tularegion.ru/about-us/objective/http://cpv71.tularegion.ru/about-us/objective/http://cpv71.tularegion.ru/about-us/objective/http://cpv71.tularegion.ru/about-us/objective/http://cpv71.tularegion.ru/about-us/objective/http://pluso.ru/

З.В. Корнилова
(ФМС России, г. Москва)

СМИ КАК ФАКТОР ОБЩЕСТВЕННЫХ НАСТРОЕНИЙ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Известно, что актуальность той или иной проблемы для общества может быть вызвана как реальными обстоятельствами жизни граждан, так и быть «наведенной», искусственно сформированной теми или иными способами. В последнем случае инструментом формирования соответствующего общественного мнения обычно являются средства массовой информации (СМИ).

ФМС России как орган государственной власти, основными задачами которого являются выработка и реализация государственной политики в сфере миграции, а также нормативно-правовое регулирование в сфере миграции, крайне важно держать на контроле и изучать характер общественных настроений в отношении комплекса проблем, связанных с процессами миграции в России.

Экспертный анализ некоторых публикаций СМИ и данных опросов, проводимых пресс-службой ФМС России позволяет говорить о весьма ограниченном влиянии СМИ на общественное мнение россиян, которые в своем большинстве оценивают иммиграцию с тревогой. Это вызвано, с одной стороны, весьма противоречивой позицией самих СМИ (центральных и региональных, либеральных и

© З.В. Корнилова, 2015

национально-патриотических), с другой стороны, реальным ощущением проблемы населением.

В рамках подготовки семинара с представителями пресс-службы территориальных органов ФМС России нашей пресс службой был проведен небольшой анализ публикаций по форме подачи информации в СМИ по теме «миграционная политика». Вот некоторые результаты. На первом месте, как правило, краткие информационные сообщения без каких-либо комментариев, интервью с ответственными работниками органов государственной власти (ФМС России, МВД России и пр.), и местного самоуправления, письма благодарности и жалобы, отчеты о проведении мероприятий или выполнении социальных программ.

Крайне мало просматривается крупных аналитических материалов по миграционной тематике. Практически отсутствуют развернутые материалы о жизни мигрантского сообщества. Почему же живущие в нашей стране архитекторы, артисты, писатели, ученые и другие представители неславянской национальности - а их россияне знают и очень часто видят по телевидению,, читают о них в прессе - почему они не могут регулярно выступать в СМИ, рассказывая о странах своей национальности, о своих красочных обычаях, культуре, искусстве, о великих людях.

Представляется, что если бы россияне больше знали об образе жизни и менталитете тех, кого называют национальными меньшинствами, если бы читали в ежедневной прессе об их человеческих и национальных заботах, то, может быть, неприязнь к ним с их стороны была бы меньше и избирательное.

В течение 90-х годов СМИ в основном пугали население цифрами — в Россию за рассматриваемый период приехало примерно десять миллионов человек. И эти 10 млн. создают большое количество проблем: от преступности до безработицы. Однако уже с конца 2000 года наблюдается определенный сдвиг в эмоциональном и содержательном представлении темы «мигранты» в СМИ. Ситуация кардинально меняется с 2012 года, когда была принята Концепция миграционной политики на период до 2020 года. Государство четко сформулировало свою позицию по отношению к теме миграции. Той же концепцией, на 1 этапе до 2015 года было предусмотрено среди прочих положений создание инфраструктуры для мигрантов, на 2 этапе предусмотрено расширение использования информационных технологий для анализа миграционной ситуации и освещения данных результатов в СМИ.

Думаю, благодаря сформированности государственной идеи, сегодня во многих СМИ мигранты — это уже спасение и решение демографических и экономических проблем. За последние два года довольно большая часть публикаций в прессе (особенно центральной) объединены общим лейтмотивом — «миграция полезна для нашей страны» . В своих интервью демографы, экономисты, социологи, политики заявляют, что миграция необходима России.

Центральные СМИ все чаще акцентируют внимание читателей на позитивном эффекте иммиграции — решении демографической проблемы. В то же время, практически во всех публикациях говорится о том, что необходим жесткий контроль над миграционными процессами. Государство должно обеспечить, прежде всего, заселение вымирающих, но в экономическом и геополитическом отношении приоритетных регионов — Сибири и Дальнего Востока.

В региональной прессе иммиграцию, конечно, оценивают уже с учетом местной специфики. Если, к примеру, руководство в регионах Сибири, Дальнего Востока формируют информационное пространство с учетом создания привлекательного образа для мигрантов, то в регионах, являющихся «особенно милыми» для мигрантов (Москва, Ростовская область, Краснодарский край) эта тема звучит по другому.

Переход от стихийной миграции к управляемой и безопасной в интересах различных территорий и всей страны в целом, безусловно, требует, с одной

стороны, учета соответствующих общественных настроений, препятствующих внутренней миграции, с другой — изменения общественных настроений в направлении, способствующем целям миграционной политики государства. Важно также, чтобы государственная политика находила понимание и одобрение в обществе. Это означает, что в структуре соответствующих институтов государственного и муниципального управления должны существовать элементы, ответственные за разъяснительную и образовательную работу среди населения. Собственно, непосредственно отвечающими за это направление, структурами в органах государственной власти являются пресс-службы.

Известные социальные стереотипы россиян (такие как склонность к государственному патернализму) способствуют формированию определенных ожиданий у населения, заключающихся в том, что основную ответственность за решение всех проблем с миграцией должно брать на себя государство.

Обратимся к исследованиям, проведенным Фондом общественного мнения (2011 г.)

Например, в Новокузнецке 43% опрошенных считают, что помогать переселенцам должно в первую очередь государство, из них 25% указали на местные власти. Большинство (46%) также полагает, что мигранты должны решать свои проблемы сами. И лишь 8% респондентов разделяют мнение, что ответственность лежит и на местном сообществе.

Образ мигранта в общественном сознании во многом закладывается средствами массовой информации. От того, как журналист преподнесет личность мигранта, зависит то, как их будет воспринимать аудитория. Однако несмотря на возросший в последнее время объем научных исследований по данной проблеме, школ и специальных семинаров, обучающих журналистов правилам и специфике написания материалов о мигрантах, опросы настроений аудитории, по-прежнему, свидетельствуют о подсознательном страхе перед мигрантами. Подобные настроения обусловлены бытующими в массовом сознании мифами о криминальном и маргинальном характере мигрантской среды, а следовательно показывают наличие скрытого, но очень опасного конфликта между коренными жителями и приезжими. Вопрос о том, выльется ли конфликт в прямое противостояние остается открытым.

Взаимоотношения мигрантов и местного населения зачастую носят конфликтогенный характер. Далеко не последнюю, а зачастую и обостряющую роль в этих процессах играют средства массовой информации, так как большинство материалов основаны на принципе противопоставления двух и более субъектов конфликта. Субъектом, инициирующим конфликт, всегда выступают мигранты и вынужденные переселенцы. Освещение проблем миграции, беженцев и вынужденных переселенцев в СМИ сегодня не имеет системного и последовательного характера. Большинство редакций, судя по анализу материалов, не ставит перед своими журналистами долговременных задач и целей по формированию позитивного общественного мнения по отношению к мигрантам. Эта острая проблема освещается в прямой зависимости от появления информационных поводов для обращения к данной теме (большая часть информации появляется либо в результате каких-то кризисно-конфликтных ситуаций, либо в связи с законодательной работой). Как и большинство публикаций на актуальные темы, подобные материалы ориентированы на сенсационность, создание эмоциональной сферы. Крайне редко материалы направлены на формирование толерантной позиции местного населения к мигрантам.

Журналисты формируют восприятие аудиторией личности мигранта. Однако, несмотря на возросший в последнее время объем научных исследований по данной проблеме, школ и специальных семинаров, обучающих журналистов правилам и

специфике написания материалов о мигрантах, опросы настроений аудитории по-прежнему свидетельствуют о подсознательном страхе жителей края перед мигрантами. Подобные настроения обусловлены бытующими в массовом сознании и поддерживаемыми СМИ мифами о криминально-маргинальном характере мигрантской среды, следовательно, показывают наличие скрытого, но очень опасного конфликта между коренными жителями и приезжими. Большинство материалов основаны на принципе противопоставления двух и более субъектов конфликта, в котором инициаторами всегда выступают мигранты. СМИ во многом помогли сформировать у коренного населения такие негативные характеристики мигрантов, как повышенный уровень преступности среди мигрантов и специализации отдельных этнических групп на определенной преступной деятельности. Сводки новостей зачастую выделяют нелегальное нахождение на территории России и национальную принадлежность лиц, совершающих преступление. Журналисты зачастую используют «язык вражды» и усугубляют противопоставление местного населения и пришлого, что еще более укрепляет сложившийся стереотип «мигрантов-врагов».

Большинство редакций, судя по анализу материалов, не ставит перед своими журналистами долговременных задач и целей по формированию позитивного общественного мнения в отношении мигрантов. Проблема освещается в зависимости от появления информационных поводов. Большая часть информации появляется как отражение кризисно-конфликтных ситуаций либо в связи с законодательной работой. Подобные материалы зачастую ориентированы на сенсационность, создание эмоциональной доминанты страха и крайне редко направлены на формирование толерантной позиции местного населения по отношению к мигрантам. Судьба человека, история жизни мигранта не находит своего отражения в современных публикациях. Все это позволяет говорить, что эффективность региональной информационной политики, проводимой с помощью СМИ, на данный момент низкая.

Несколько предложений журналистам, работающим по нашей теме. Проблема есть, и писать о ней надо, соблюдая главные принципы российской конституции о равенстве прав и свобод человека независимо от пола, расы и национальности. Соблюдая также Закон Российской Федерации о средствах массовой информации, запрещающий, в частности, использовать право журналиста распространять информацию, порочащую граждан по признакам расовой или национальной принадлежности. И наконец, соблюдая принципы журналистской этики.

Хотелось бы, чтобы привлекали в качестве авторов публикаций о межнациональных отношениях экспертов, в том числе ученых-этнологов, а также представителей самих национальных диаспор и их интеллигенцию. Рассказывая о представителях национальных диаспор, нужно показывать не только бросающийся в глаза негатив, но и позитив, показывать социальные трудности московской жизни недавних мигрантов, искать пути их смягчения. Конечно, можно попытаться разъяснить москвичам проблемы формирующихся в Москве национально-культурных автономий, рассказать об их деятельности и позитивном вкладе национальных диаспор в культурную и социальную жизнь российской столицы. И, конечно же, нужно резко осуждать в печати все случаи проявления межэтнической неприязни и шовинизма.

В феврале нынешнего года было проведено исследование, целью которого являлось узнать мнение населения о миграционных процессах, происходящих в Российской Федерации, где источником информации выступали бы СМИ.

В результате проведенной работы выяснилось, что большинство опрошенных полагают, что работодатели чаще всего отдают предпочтение трудовым мигрантам

в сфере строительства. Такая тенденция наблюдается во всех федеральных округах.

Что же касается отдельных регионов страны, то, по мнению респондентов, в сфере строительства работодатели наиболее часто отдают предпочтение именно трудовым мигрантам в Краснодарском крае (79,5 %), в сферах торговли, услуг ЖКХ, транспорта и общественного питания – в Москве (84,2; 83,6; и 44,3 % соответственно), в сфере сельского хозяйства – в Еврейской автономной области (58%), в сфере промышленного производства – в Магаданской и Калужской областях (18,6 18,5 соответственно), нашлось место иностранцам даже и в сфере образования. Так, в Омской области эта цифра составила 12,7 %.

Согласно данным того ж опроса, только 5% опрошенных полагают, что почти все мигранты свободно владеют русским языком. Однако, в Республике Крым и г. Севастополе такого мнения придерживаются порядка 40 %.

На вопрос, отмечается ли большое количество мигрантов в ареоле проживания респондентов картина сложилась следующая. Наиболее обеспокоены этим, традиционно в Москве и Санкт-Петербурге. А также в Иркутской, Калужской и Калининградской областях, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, Республике Саха (Якутия).

На вопрос «возникали ли проблемы у респондентов с гражданами, прибывшими с территории Украины, то здесь, в среднем этот показатель по Российской Федерации составил 5,5 %. Причем, самыми гостеприимными оказались жители Сибирского (3,2%), Приволжского (3,6%), Северо-Западного (5,1 %) и Дальневосточного (5,3%) федеральных округов. Единственным исключением стали Краснодарский край и г. Севастополь (13 и 17,5 % соответственно), что также вполне объяснимо. Именно в этих регионах наблюдался самый массовый приток граждан Украины.

Подводя итоги, хотелось бы сказать, что сегодня средства массовой информации, формируя образы мигрантов, должны становиться центром общественного и гражданского согласия. При этом исходить они должны из понимания высокой моральной ответственности тех, кто работает в структурах «четвертой власти», быть не просто «транслятором» информации, не просто высказывать собственное мнение по тому или иному вопросу, но и предвидеть реакцию аудитории на свои материалы.

О.Ю. Кузнецова
студентка
(ГУУ, г. Москва)

ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В СТРАНАХ ЕВРОСОЮЗА: ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

Международная трудовая миграция играет большую роль в современном мире. Так, функционирование глобальной экономики во многом зависит от формирования международного рынка труда. А миграция рабочей силы традиционно выступает в качестве одного из важнейших механизмов развития этого рынка.

Многие страны участвуют в международном миграционном движении, в качестве доноров и реципиентов рабочей силы. В последние десятилетия в число

© О.Ю. Кузнецова, 2015

стран, активно принимающих трудовые ресурсы, вошли страны-члены ЕС. Это, в первую очередь, Германия, Франция и Великобритания.

Согласно Регламенту ЕС 492/2011 (ранее 1612/68), работник-мигрант — это лицо, работающее по найму и имеющее гражданство другого государства-участника ЕС[1]. Такое определение является достаточно общим и дает возможность для каждого государства ЕС самостоятельно определять содержание термина «работник» и требований к нему. Государства-участники союза в рамках общеевропейского правового поля определяют понятие «иностранного работника» как «лицо, осуществляющее определенные работы/услуги; нанятого другим лицом и получающим вознаграждение».

На территории ЕС наблюдается ситуация сокращения молодого населения и увеличения продолжительности жизни. По прогнозам специалистов это приведет к ситуации, когда в 2050 году на одного жителя ЕС старше 65 лет будет приходиться лишь два в возрасте до 30 лет. Вместе с тем, чтобы сохранить нынешнюю численность населения, странам ЕС придется увеличить ежегодный приток иммигрантов до 700 тыс. человек, а для сохранения существующего уровня экономически активного населения им придется принимать около одного миллиона иммигрантов каждый год.

Одна из ключевых целей социально-экономического развития ЕС до 2020 г. – достижение 75%-ного общего уровня занятости трудоспособного населения, на фоне повышения трудовой активности молодёжи, пожилых и малоквалифицированных работников, а также легальных мигрантов.

Увеличению количества уже существующих и созданию новых миграционных потоков в Европе способствует так же расширение интеграционных процессов между странами в последние годы. Так, свободное экономическое пространство подразумевает отсутствие преград для передвижения ресурсов, в том числе рабочей силы и капитала. Подписание Шенгенского соглашения еще более облегчило передвижение трудовых мигрантов в пределах европейского пространства.

Основными странами исхода мигрантов в 2013 году стали развивающиеся страны Азии и Африки, что обусловлено, в первую очередь, длительными культурными, политическими и языковыми связями между этими странами — бывшими колониями и их колониальными державами (табл. 1).

Таблица 1

Количество мигрантов по основным странам исхода, 2013 г.[2]

Страны приёма	Основные страны исхода	Количество прибывших, тыс. чел.	Доля от общего числа прибывших, %	Общее число прибывших, тыс. чел.
Германия	Турция	1 543 787	15,7	9 845 244
	Польша	1 146 754	11,6	
Великобритания	Пакистан	476 144	6,1	7 824 131
	Индия	756 471	9,7	
Франция	Алжир	1 406 845	18,9	7 439 086
	Марокко	911 046	12,2	

Основным мотивом для перемещения трудовых ресурсов является различие в экономическом уровне развития и качестве жизни населения. Различие между

[1] Регламент Совета Европейского Союза 492/2011 от 5 апреля 2011 г. о свободном передвижении работников в пределах Союза

[2]Данные ООН по миграции за 2013 г. URL: http://esa.un.org/unmigration/TIMSO2013/migrantstocks2013.htm?msdo (дата обращения:03.12.2015)

странами выражается в более низком значении ВВП на душу населения, продолжительности жизни, и других факторов в странах исхода, по сравнению со странами приема мигрантов. Так, в 2013 г. ВВП на душу населения Турции составил 8,5 тыс. долл., что составляет примерно 22,2% соответствующего показателя в Германии, в Алжире 3,2 тыс. долл. или 9,4% от ВВП Франции, в Пакистане — 773 долл. или 2% от ВВП Великобритании[1].

По оценке Международной организации труда (МОТ), в странах-донорах миграционных потоков с высоким уровнем доходов средний уровень заработных плат не превышает 20% аналогичного показателя в странах-реципиентах. Разрыв в уровне оплаты труда лиц схожей квалификации в странах исхода и приема иностранной рабочей силы в некоторых странах может достигать 10-кратного, а иногда и 30-кратного размера. Немаловажную роль, побуждающую покинуть место своего постоянного жительства, играет уровень образования и состояние здравоохранения.

Прибывшие трудовые мигранты активно воздействуют на экономическую ситуацию в странах-реципиентах миграционных потоков. Степень влияния зависит, в первую очередь, от их квалификации и профессиональной подготовленности работника.

Как правило, высококвалифицированная рабочая сила позитивно влияет на динамику хозяйственного развития страны, и наоборот, приток неквалифицированного контингента рабочей силы оказывает негативные последствия на экономическое развитие принимающих стран. В настоящее время европейские страны ведут селективную политику в отношении приезжающих мигрантов. Она ориентирована на общие требования постиндустриальной экономики, в основе которых лежит представление о ценности труда квалифицированного мигранта и его потенциальной способности к адаптации на рынке труда. Так отдается предпочтение специалистам в области медицины, информационных технологий и некоторых других сфер.

В мае 2009 г. Советом ЕС была принята Директива № 2009/50/ЕС, которая ввела в Европе так называемую Голубую карту ЕС (Blue Card Scheme). Эта схема была разработана специально для упрощения условий въезда и проживания, а также беспрепятственного передвижения по территории Европейского союза высококвалифицированных специалистов из третьих стран[2].

Претенденты на Голубую Карту ЕС могут рассчитывать на следующие преференции:

- Возможность получения постоянного места жительства;
- Перспектива переезда всей семьи по месту вашей работы;
- Гарантии на социальную и экономическую защиту;
- Работа и оплата труда такие же, как и у жителей ЕС.

Великобритания так же поощряет желание иностранных работников иммигрировать, при условии, что они заключили трудовой договор. Для этого необходимо наличие востребованной профессии, наличие диплома, который признается этой страной. В приоритете такие профессии, как переводчик, программист, менеджер и инженер.

Во Франции существует отдельная специфика трудовой занятости иностранцев. Так, не противоречит закону выдача разрешения на работу, устанавливающего запрет определенного вида деятельности или осуществление трудовой деятельности в строго регламентированном географически округе

---

[1]Составлено и рассчитано по данным: Human Development Report 2014. N.Y.: UNDP, 2014. — 160, 188 pp.

[2] Титова Т.П. Высококвалифицированные специалисты как категория трудовых мигрантов: проблемы определения в селективной иммиграционной политике зарубежных стран. 2014, с. 146-147

(районе). Такой подход является частой практикой в отношении выдачи разрешений на работу для временных работников — travailleur temporaire. Помимо этого Франция регулирует трудовую миграцию в зависимости от страны происхождения работника мигранта. Так, во Франции существует список из 100 профессий, которые доступны для граждан Сенегала[1].

В последние годы в странах Европы зафиксирован рост временной или частичной трудовой занятости и растущая безработица, которыми более подвержены наиболее уязвимые группы — женщины, молодежь, пожилые люди и мигранты. Мигранты, являясь участниками социально-трудовых отношений, оказывают существенное влияние на социальную систему каждой страны.

Средний мигрант получает меньше социальных выплат и платит больше налогов и взносов, чем средний представитель коренного населения. В 2015 году Bertelsmann Stiftung представил исследование, подтвердившее, что 6,6 млн жителей Германии, не имеющие немецкого гражданства, внесли в ВВП страны в 2012 году 22 млрд евро. Таким образом, каждый иностранец заплатил примерно на 3300 евро больше налогов, чем получил социальных преференций от государства. При этом 2/3 немцев убеждены, что въехавшие и новоприбывшие являются серьезной нагрузкой для социальной системы страны. Начиная с 2004 года социальные кассы показывают позитивный баланс (порядка +2000 евро) по иностранным гражданам, проживающим в стране. Далее, в случае если молодые люди иностранного происхождения до 30 лет, проживающие в Германии, получат доступ к образованию, соответствующему уровню образования местного населения, то Германия получит приток налогов и поступлений, равный 118 400 евро за каждого иностранца[2].

Подобная дискуссия о «вкладе» мигрантов в ВВП страны актуализировалась в последние годы в Великобритании. Лондонский центр изучения и анализа миграции выпустил доклад, рассказывающий, что вклад только европейских мигрантов в период 1995—2010 годов составил 20 млрд. фунтов стерлингов. По данным офиса по вопросам бюджетных распределений — Office of Budget Responsibility, и Национального института экономики и социальных исследований — National Institute of Economic and Social Research, претворение в жизнь инициативы Дэвида Кэмерона по ограничению миграции в Соединенное Королевство в долгосрочной перспективе к 2060 году приведет к повышению налогообложения или снижению расходов государства на социально значимые проекты, инвестиции.

Нельзя не отметить и ряд проблем, которые создает трудовая миграция в странах-реципиентах, большинство из которых обусловлены в числе прочего культурными и историческими факторами. Так, для Франции наиболее острыми остаются вопросы «исламизации приезжего населения».

Кроме того, усилению социальной напряженности способствует то, что иностранцы, особенно постоянно проживающие в стране, становятся конкурентами для местных жителей на рынке труда. В связи с этим, в Германии был разработан «Национальный план по интеграции», который включал в себя около 400 отдельных мер по интеграции иммигрантов. На такие программы правительством было выделено около 750 млн. евро. В случае отказа мигрантом интегрироваться в немецкое общество, может идти речь о наложении штрафа или урезании социальных пособий.

Таким образом, селективная иммиграционная политика сегодня ориентируется на экономические нужды государства и рассматривает человека как ресурс экономического развития. Использование иностранного труда и миграция в целом оказывает положительное влияние на динамику экономического роста

---

[1] Гулина О. Строго желательный мигрант.// Миграция XXI век №3 (30), май-июнь 2015, с. 54-55

[2] Гулина О. Миграция в Европейском Союзе: демографические вызовы и налоговые преимущества.// Миграция XXI век №4 (31), июль-август 2015, с. 20-21

принимающих стран. Само понятие «высококвалифицированный специалист» теперь связано скорее не с высоким уровнем образования и квалификации, а с той экономической выгодой, которую иммигрант можетпринести принимающему государству. Но, не смотря на значительный вклад, в некоторых секторах экономики эффект от трудовой миграцииможет быть прямо противоположным.

О.С. Семкина
канд. экон. наук, проф.
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

Д.А. Кузьмина
Студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

М.С. Цыплакова
Студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ МОСКВА НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОКРУГА ЗАМОСКВОРЕЧЬЕ

Согласно закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" организация МСУ базируется на основных принципах – сохранении единства городского хозяйства и на сочетании интересов жителей Москвы и муниципального образования. Главным декларируемым принципом является самостоятельность в решении вопросов местного значения. Чтобы ответить на вопрос об эффективности существующей организации МСУ (в муниципальных округах[1]) нами был разработан следующий ряд критериев:

1. Спектр (широта) полномочий органов МСУ;
2. Самостоятельность в принятии решений;
3. Результативность работы МСУ (субъективный критерий).

Определить широту полномочий органов МСУ (в МО) представляется возможным с помощью сравнения с кругом полномочий органов городского округа и сельского поселения и изучения закона №56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»[2].

К особым вопросам местного значения, то есть, к компетенции органов МСУ для городских округов и сельских поселений, и не относящихся к компетенции МО, являются такие вопросы[3], как:

- тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного

© Д.А. Кузьмина, М.С. Цыплакова, О.С. Семкина, 2015

[1] Далее – МО.

[2] Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве».

[3] Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», ст. 8.

движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с федеральным законодательством и нормативными правовыми актами города Москвы;

- обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории городского округа и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в муниципальном жилищном фонде в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения на автомобильных дорогах местного значения в границах городского округа;
- и др.

Муниципальные округа в пределах «старой» Москвы не наделены полномочиям по решению вышеуказанных проблем. Следовательно, можно сделать вывод о значительном ограничении полномочий местного самоуправления в Москве. «Реальные» полномочия МО качественным образом отличаются от полномочий городских округов и сельских поселений, и сводятся, в основном к полномочиям по внесению предложений по различным вопросам1, отнесенным к вопросам ведения МСУ.

Местное самоуправление в границах Москвы в значительной степени ограничено, однако, по мнению авторов, это в значительной степени оправдано. В первую очередь, такое ограничение обусловлено соблюдением принципа сохранения единства городского хозяйства. Поэтому ряд вопросов, который решается в других муниципальных образованиях на местном уровне за счет органов МСУ, передан в Москве другим органам власти.

Для оценки уровня самостоятельности МО в принятии решений был проведен анализ соотношения собственных и переданных полномочий, основанный на законах №39[2] и №56. Можно сказать, что перечень полномочий у МО довольно узкий в сфере благоустройства, капитального ремонта и содержания жилищного фонда, в сфере размещения объектов капитального строительства и др. Как правило, это - согласование проектов, заслушивание отчетов руководителей о проделанной работе, рассмотрение материалов, участие в работе различных соответствующих комиссий. Таким образом, можно заключить, что в компетенции органов МО входят полномочия, оказывающие слабое влияние на принятие решений на более высоких уровнях, ответственность за которые несут федеральные органы власти.

Поскольку города федерального значения имеют особый статус, объективно наличие различий в способе организации МСУ, т.е. наличие муниципальных округов со своими особенностями управления и полномочий. В первую очередь, это связано с обеспечением единства городского хозяйства города. Поэтому имеет место такой показатель как оправданность или неоправданность сужения функций МСУ. Так, ст.4 закона №56 ограничивает самостоятельность органов МСУ в законодательном определении источников доходов местных бюджетов (п.8), принятии в

1 Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», ст. 8.

2 Закон города Москвы от 11 июля 2012 года №39 "О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы".Интернет-портал «Российская газета» [Офиц.сайт]. URL: http://www.rg.ru/2014/04/24/moskva-zakon39-reg-dok.html (дата обращения: 03.12.2015).

установленном порядке городских программ развития местного самоуправления (п.13). На наш взгляд данные ограничения не являются оправданными, т.к. они имеют прямое отношение к организации МСУ, которые, в свою очередь не имеют свободы действий по их решению.

Кроме того, согласно закону №56 ст.4 п.10, самостоятельность органов МСУ ограничивается установлением и введением в действие местных налогов и сборов. Обоснованием данного вопроса служит один из принципов организации МСУ - сохранение единства городского хозяйства. Т.е. повышение налогов в одном муниципальном округе может повлечь за собой недовольство населения данного округа и ряд более серьезных последствий.

Организация МСУ в Москве отличается еще и наличием переданных государственных полномочий[1]. Важно также отметить, что реализация переданных полномочий осуществляется за счет субвенций из государственного бюджета, что делает органы МСУ, в первую очередь, ответственными перед органами государственной власти и значительно ограничивает спектр полномочий, по которым муниципальные округа могут принимать самостоятельные решения. Так, на примере муниципального округа Замоскворечье, можно сделать вывод о том, что субвенции составляют 60,5%[2] от всего бюджета округа, что говорит об отсутствии самостоятельности МСУ. При этом, расходы, связанные с выполнением задач и функций, отнесенных к предметам ведения муниципального округа Замоскворечье составили 15 013,4 тыс. руб., что составляет 87%[3] утвержденной суммы расходов. Схожая картина наблюдается и в других муниципальных образованиях города Москвы.

Оценка эффективности деятельности органов МСУ была проведена на примере Замоскворецкого округа[4] также путем изучения таких показателей, как:

- Количество заседаний Совета депутатов – 18. Т.е. можно сказать, что в течение года собрания проводятся чаще, чем раз в месяц. Это свидетельствует о своевременной разработке и принятии нормативных актов;
- Количество актов принятых за период – 221 – факт того, что органы муниципального округа функционируют, ведут работы по улучшению жизни населения своего округа;
- Периодичность обновления сайта муниципального округа – возможность населению следить за проделанной работой, открытость для граждан;
- Количество обращений граждан – в настоящее время ведется постоянная работа по приему населения.

Оценка деятельности системы МСУ в городе Москва показала, что органы МСУ значительно ограничены в вопросах, по которых они могут принимать самостоятельные решения; спектр вопросов, по которым органы МСУ могут выносить «реальные» решения (не рекомендации, участие, согласование), очень ограничен; деятельность органов МСУ практически полностью зависит от государственной власти, то есть, муниципальные округа лишена самостоятельности.

---

[1] Закон города Москвы от 11 июля 2012 года №39 "О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы".Интернет-портал «Российская газета» [Офиц.сайт]. URL: http://www.rg.ru/2014/04/24/moskva-zakon39-reg-dok.html (дата обращения: 03.12.2015).

[2] Бюджет муниципального округа Замоскворечье в городе Москве на 2014-2016 годы (Решение СД от 16.12.2014 № 17-1). Муниципальный округ Замоскворечье в городе Москве [Офиц. сайт]. URL: http://zmsk.ru/documents/detail.php?ID=1275 (дата обращения: 03.12.2015).

[3] Бюджет муниципального округа Замоскворечье в городе Москве на 2014-2016 годы (Решение СД от 16.12.2014 № 17-1). Муниципальный округ Замоскворечье в городе Москве [Офиц. сайт]. URL: http://zmsk.ru/documents/detail.php?ID=1275 (дата обращения: 03.12.2015).

[4] Муниципальный округ Замоскворечье в городе Москве [Офиц. сайт]. URL: http://zmsk.ru/ (дата обращения: 02.12.2015).

В ходе анализа была выявлена объективная необходимость ограничения круга полномочий муниципальных образований. Это связано с необходимостью соблюдения принципа единства городского хозяйства на территории Москвы.

Наиболее актуальным путем развития местного самоуправления на территории Москвы представляется повышение «клиентоориентированности» работы органов местного самоуправления. В качестве «клиентов» следует обозначить основных получателей информации. В данном случае – это жители муниципального образования, юридические лица и органы государственной власти, с которыми взаимодействуют орагны МСУ по различным вопросам. С повышением активности гражданского общества, наблюдаемого в последние годы, неизбежно будет расти и потребность в активизации и доступности органов МСУ. Следовательно, будут расти и требования к информации, размещаемой в открытых источниках, в частности на сайтах муниципальных округов. Среди критериев, которые будут способствовать совершенствованию МСУ, можно выделить следующие:

- Качественное улучшение публикуемой информации;
- Адаптация публикуемой информации (ее релевантность и читаемость);
- Утверждение сроков обязательной публикации релевантной информации и введение санкций за неисполнение сроков публикации;
- Создание системы учета голосов по важнейшим вопросам, которые могут быть решены с учетом мнения населения;
- Совершенствование навигации в электронных ресурсах муниципальных округов.

Факт ограниченности бюджетов муниципальных образований обуславливает необходимость поиска новых решений повышения эффективности работы МСУ и способов работы с публикуемой информацией. Одним из таких способов может стать привлечение заинтересованных в практических знаниях студентов ВУЗов и колледжей по различным направлениями, как гуманитарным, так и в области ИТ. Для успешной реализации такого решения необходима подготовка органами МСУ подробного технического задания, содержащего информацию о назначении проекта, предпосылках создания, ожиданиях заказчиков.

Такой проект даст возможность, с одной стороны, усовершенствовать работу муниципальных округов по вопросам местного самоуправления с минимальными издержками. С другой стороны, реализация этого предложения могла бы помочь студентам получить реальные практические навыки по работе с информацией (для студентов гуманитарных направлений) и навыки по работе с электронными ресурсами (для направлений ИТ). Реализация такого предложения не только даст студентам возможность практического применения своих знаний, и возможность совершенствования своих навыков, но и даст студентам возможность принять реальное участие организации управления на территории родного города.

Литература

1. Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»;

2. Закон города Москвы от 11 июля 2012 года №39 "О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы".Интернет-портал «Российская газета» [Офиц.сайт]. URL: http://www.rg.ru/2014/04/24/moskva-zakon39-reg-dok.html (дата обращения: 03.12.2015);

3. Бюджет муниципального округа Замоскворечье в городе Москве на 2014-2016 годы (Решение СД от 16.12.2014 № 17-1). Муниципальный округ Замоскворечье

в городе Москве [Офиц. сайт]. URL: http://zmsk.ru/documents/detail.php?ID=1275 (дата обращения: 03.12.2015)

4. Муниципальный округ Замоскворечье в городе Москве [Офиц. сайт]. URL: http://zmsk.ru/ (дата обращения: 02.12.2015).

В.А. Кучина
Студентка
(ГУУ, г. Москва)

Е.А. Мельникова
Студентка
(ГУУ, г. Москва)

МОСКВА В УСЛОВИЯХ НОВОЙ МИГРАЦИОННОЙ ВОЛНЫ

Если принять во внимание данные переписи 2002 года, масштабы ежегодного миграционного прироста столицы впечатляют, а начиная с 1999 года они сопоставимы с миграционным приростом всей страны. Москва быстро воспрянула после шока, вызванного распадом Советского Союза. В преддверии коллапса прежней страны и в первые два года после этого статистика фиксировала даже убыль населения города. Чрезвычайное для Москвы событие, однако приходится сомневаться в его реальности. В Москву, как и в другие регионы России, в это время хлынул поток репатриантов, беженцев, а также мелких торговцев из бывших союзных республик, подавляющее большинство которых не могли получить в Москве прописку и, следовательно, попасть в учет.

Население Москвы увеличилось за XX век с 1,04 (1897 год) до 10,5 миллиона человек (2008 год), т.е. в 10 раз, а население Московский Столичный Регион — в 7 раз. За то же время население России успело только немногим более чем удвоиться. Опережающий рост Москвы в сравнении с областью шел в результате периодического административного расширения ее границ и поглощения ею многих ближайших городских поселений и сел. При этом динамика численности населения МСР неоднородна: в последние советские десятилетия население наиболее близко расположенных к Москве территорий увеличивалось быстрее, чем население собственно столицы. Эта тенденция прослеживается и сейчас. Кроме того, продолжается концентрация населения на границе Московской области с соседними областями в местах «вылета» московских железнодорожных радиусов.

В последние полтора десятилетия население России сокращается, в то время как Москва и в целом столичный регион, если отталкиваться от данных переписи населения 2002 года, продолжали расти теми же темпами, что и ранее. По всей видимости, стабилизация населения в после переписные годы связана с текущим недоучетом миграции. Следующая перепись, скорее всего, поднимет численность населения города, как это случилось не только при предыдущей, но при всех послевоенных переписях. Об этом свидетельствуют имеющиеся данные о количестве мигрантов, которые не попадают в статистический учет.

Так, в Москве число приезжих, зарегистрированных по месту пребывания, но не упитывающихся текущей статистикой в числе мигрантов, в 2003 году составила

© В.А. Кучина, Е.А. Мельникова, 2015

1,0125 млн. человек (из них граждан СНГ 455,4 тыс. человек), в 2004 — 1,458 млн.; в 2005 — 1,137 млн.

Можно отметить тот факт, что прибывающие в страну мигранты могут и проживать без прописки, как показано на одной из картинок в шуточной форме по мотивам мультфильма «малыш и Карлсон», где к малышу приходит инспектор с проверкой и на вопрос о проживании он отвечает, что он живет один, хотя на самом деле он проживает с няней и Карлсоном. Следовательно, прибывшие к нему мигранты не числятся в прописке

В действительности роль мигрантов последних лет (1989–2002 годов) в населении Москвы очень значима. По нашим расчетам, они составляют 30–40% населения в возрастах 20–39 лет, т.е. в молодых трудоспособных возрастах (рис. 8). Обращает на себя внимание и расширение возрастного спектра миграции – миграционный приток отмечен для всех возрастных групп трудоспособного населения, вплоть до 50-летних. На протяжении ряда десятилетий в составе мигрантов в Москву преобладали женщины16, однако теперь это не так. Сопоставление данных переписи населения 2002 года с данными текущего учета показывает, что они существенно расходятся именно по мужчинам в трудоспособных возрастах. В отличие от миграции на постоянное место жительства временная трудовая миграция имеет преимущественно «мужское» лицо.

В более поздних, пред пенсионных и пенсионных, возрастах баланс миграции Москвы почти нулевой. Для пожилого человека не столь значимы выгоды, которые предоставляет столичный рынок труда, стоимость же жизни в Москве – одна из наиболее высоких, по сравнению с другими регионами страны. Возможно, выезд лиц старших поколений из столицы недоучитывается, т.к. многие пожилые люди, выезжая из города, стараются не утратить московской прописки (ныне – регистрации), чтобы не потерять доплаты к пенсионным выплатам, возможности получения относительно более качественных медицинских услуг в Москве в случае серьезных проблем со здоровьем. Как москвичи они учитываются и при переписи оставшимися родственниками.

В современной внутрироссийской миграции в Москву доля Центрального округа держится на уровне 40%. Чем ближе к Москве, тем сильнее ее притягательная сила. Именно по этой причине вблизи столицы не сформировалось за много веков ни одного крупногородского центра. Ближайший город с миллионным населением — Нижний Новгород — располагается на расстоянии более 400 км.

По данным на 2002 год, среди 52500 иностранцев получили разрешение на проживание и работу в Москве, среди них около 16000 человек — это китайцы, 11000 человек — вьетнамцы. При этом на каждого официально зарегистрированного мигранта приходилось десять нелегальных.

В августе 2007 года заместитель мэра Москвы Валерий Виноградов предложил строить специальные гостиницы для гастарбайтеров в одной из промышленных зон столицы. Первая из них в том же году была построена из модульных блоков, сделанных в Австрии.

В 2008 году городские власти планировали ввести единую «карту гостя» для трудовых мигрантов, содержащую микрочип. На неё предполагалось вносить информацию о регистрации, прохождении медицинского осмотра. Предполагалось с её помощью контролировать род деятельности трудовых мигрантов

Число иностранцев, прибывших для работы в частном строительном бизнесе, например, для строительства загородных частных домов, дач и ремонта квартир, в большинстве случаев не попадало в официальную квоту. По мнению Владимира Мукомеля, доктора социологии, заведующего сектором Института социологии РАН: "...Дело в том, что квоты ничего не регулируют. Мигранты приезжают помимо квот и устраиваются на работу. Для них это не проблема. Но в результате того, что они не

могут легализоваться, они работают незаконно. Квоты, по сути дела, выполняют две основные функции - загоняют мигрантов в тень и способствуют колоссальной коррупции...».

Председатель совета муфтиев Нафигулла Аширов, ранее предложил создать в крупных городах, в частности в Москве специальные этнические микрорайоны с мусульманскими школами, детскими садами и другой инфраструктурой, мотивируя тем, что в таких кварталах у представителей некоренных национальностей, исповедующих ислам, будет меньше риск подвергнуться нападению нацистов и радикальных шовинистов. Однако представители ряда мусульманских общин, например, первый заместитель председателя центрального духовного управления мусульман Альбир Крганов и председатель координационного центра мусульман Кавказа Исмаил Бердиев подвергли резкой критике эту идею.

Несогласны с подобными предложениями и представители других конфессий, в частности председатель конгресса еврейских религиозных организаций и объединений Зиновий Коган. В интервью изданию «Газета» он заявил: «Это - тупиковый путь. Россия всегда была богата и сильна тем, что она - веротерпимая страна. И я не вижу причин закрываться. Наоборот, чем больше ты раскрываешься и становишься понятнее другим, тем надёжнее и спокойнее твоё будущее».

Руководитель пресс-службы московского патриархата священник Владимир Вигилянский, также не разделяющий идеи создания анклавов для мигрантов, приводит в пример Францию, где в пригородах Парижа и других мегаполисов такая скученность приезжих, не желающих интегрироваться, привела к конфликтам. По его словам, отсутствие устремлений к адаптации приводит к тому, что на этих территориях граждане пытаются жить по своим законам и противопоставляют себя той культуре, в которой живут.

Между тем, учёные Центра по изучению межэтнических отношений Института этнологии и антропологии, Ирина Субботина и Любовь Остапенко, основываясь на результатах переписи 2002 года, наметили очаги возможного формирования этнических анклавов, по районам Москвы:

Куркино — 24,5 % приезжих;

Северное Тушино — 24,2 %;

Южное Тушино — 21,5 %;

Фили-Давыдково, Раменки и Можайский — от 27,5 до 32,3 %;

Дорогомилово — 35,1% (основной процент составляют украинцы);

Измайлово — 35,9 % (доля китайцев превышает среднемосковские показатели в 56 раз, вьетнамцев — в 35 раз)

Вешняки - 41,8% (азербайджанцев в 5 раз больше, чем в среднем по Москве, таджиков — в 6 раз, узбеков — в 12 раз);

В отличие от постоянной миграции, отражающей избирательность Москвы, состав временных трудовых мигрантов по странам исхода в столице и области почти совпадает.

Очень высокие требования предъявляет столица и к образованию мигрантов. Например, 32% прибывших в Москву в 2007 году имели высшее образование, против 21,5% в среднем по стране. Еще выше доля лиц с высшим образованием среди прибывших в Московскую область – 35,9%. Таким образом, уже укоренившиеся представления, будто город пополняется главным образом неквалифицированными мигрантами статистика опровергает.

О.Н. Любина
зам. заведующего кафедрой государственного управления и кадровой политики
(МГУУ Правительства Москвы, г. Москва)

КОРПОРАТИВНЫЕ ЦЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

«Культура как осуществление новых ценностей (и сбережение старых) и есть ценностно-ориентационная деятельность, устремленная в будущее. Она есть сущностная основа во всех сферах человеческой жизни»[1].

Ставший особо актуальным для философии XX – XXI вв. аксиологический подход к объяснению специфики и содержания культуры, позволил объединить различные свойства культуры вокруг понятия ценности. Г.П. Выжлецов отмечал, что именно ценности становятся ядром культуры[2]. Культура определяется степенью реализации ценностей в различных сферах человеческой жизнедеятельности.

Сфера государственного управления всегда находилась в центре особого внимания в силу различных причин и факторов. Так, ярким показателем кризиса общества и его культуры всегда являлся и является кризис ценностного сознания работников государственных структур – государственных служащих. Именно поэтому представляется целесообразным изучение того, какие ценности лежат в основе корпоративной культуры института государственной гражданской службы – социального института, являющегося гарантом сохранения общечеловеческих и духовных ценностей общества.

Так, что же такое ценности? Какое место они занимают в корпоративной культуре? Что понимается под корпоративной культурой государственной гражданской службы? И каковы корпоративные ценности института государственной гражданской службы? Эти вопросы и станут предметом рассмотрения данной статьи.

Философский энциклопедический словарь определяет ценности как «... все многообразие человеческой деятельности, общественных отношений и включенных в их круг природных явлений, которые могут оцениваться в плане добра и зла, истины и не истины, красоты или безобразия, допустимого или запретного, справедливого или несправедливого и т.д., и, в этой связи, выступают в качестве «предметных ценностей», как объектов ценностного отношения. Критерии оценки соответствующих явлений закрепляются в человеческом сознании и культуре как «субъективные ценности» (установки и оценки, императивы и запреты, цели и проекты, выраженные в форме нормативных представлений)[3]. Таким образом, они, выступая ориентирами в деятельности человека, являются составной частью корпоративной культуры любой организации, в том числе и органов государственной власти.

Корпоративную культуру организации можно рассматривать как совокупность целей, ценностей, норм и традиций разделяемых и поддерживаемых сотрудниками, сформировавшихся в качестве моделей поведения в процессе внутренней интеграции и адаптации к внешней среде.

Основу корпоративной культуры составляют корпоративные ценности. Ценности выражают типы отношений между людьми, объединяющие их в различные

© О.Н. Любина, 2015

[1]Выжлецов Г. П. Аксиология культуры. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1996. – С. 91.

[2]Цит. по: Философия культуры. Становление и развитие / Под ред. М. С. Кагана. – СПб.: Лань, 1998. – С. 414.

[3]Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1989.

сообщества[1]. Такие «субъект-субъектные» отношения ценностей в большей степени ориентированы на нравственные ценности.

М. Вебер исследовал вопросы воздействия ценностей на человека в профессиональной деятельности[2]. Ценности корпоративной культуры придают деятельности профессионального сообщества определенный смысл, определяются основной идеей и целью его функционирования. Процесс формирования корпоративной культуры и ценностей в ней является достаточно продолжительным по времени и имеет долговременное значение. Система корпоративных ценностей в большей степени определяется личными ценностями сотрудников, сформированными под воздействием принятых в обществе общечеловеческих ценностей, ценностей социальных групп и сообществ, под воздействием которых сотрудники находились ранее. Причем следует отметить, что корпоративные ценности – это ценности, которых придерживается большинство членов корпорации. Они определяют корпоративное поведение, являются основой профессионального общения и взаимодействия.

На современном этапе развития общества все его социальные институты уделяют особое внимание вопросам формирования корпоративной культуры[3]. Институт государственной гражданской службы не является исключением, поскольку сильная корпоративная культура способствует повышению эффективности его функционирования и развития.

Корпоративная культура государственной гражданской службы базируется на системе корпоративных ценностей. Однако исследователи придерживаются различных подходов при определении перечня ключевых ценностей данного профессионального сообщества.

По-мнению одних, основополагающими ценностями государственной гражданской службы являются: «служение общественному благу, профессиональная компетентность, социальная ответственность за свои действия, карьера, корпоративная этика, дисциплина, гласность в осуществлении профессиональной деятельности, личная идентификация с группой, строгое следование установленным правилам и процедурам, престиж и социальный статус профессии …»[4]. Другие во главу угла ставят: «справедливость, прозрачность, открытость, лидерство, профессионализм, заботу о будущем, уважение прав человека, соблюдение норм корпоративного поведения и деловой этики, предотвращение конфликта интересов»[5]. Третьи в качестве наиболее распространенных и значимых корпоративных ценностей выделяют, помимо прочего, гибкость и готовность к инновациям, умение работать в команде и ориентированность на общий результат[6].

Безусловно, все перечисленные ценности в большей или меньшей степени влияют на формирование корпоративной культуры государственной гражданской службы.

Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет, что содержанием и смыслом профессиональной служебной деятельности гражданских служащих

---

[1]Выжлецов Г. П. Аксиология: становление и основные этапы развития // Социально-политический журнал. – 1996. – № 1. – С. 75–99.

[2]Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – С. 167.

[3]Хасянова М.Г. Значение ценностей в корпокультуре // Вкстник Кемеровского государственного университета культуры и искусств. – 2013. - № 22-2. – С. 189 – 194.

[4]Шедий М.В. Корпоративные ценности как управленческий ресурс государственной гражданской службы // Вестник Поволжского института управления. – 2007. – № 12. – С. 19 – 21.

[5]Цит. по: Бойко Е.А., Меньшова В.Н. Ценности государственной службы и гражданских служащих: перспективы для России // Власть. – 2015. – № 4. – С. 121.

[6]Гондарев Р.С. Условия формирования ценностей и традиций в современном обществе и корпоративной культуре // Вестник Восточно-Сибирской открытой академии. – 2012. - № 4. – С. 6.

является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. И, следовательно, основной ценностью корпоративной культуры является служение общественному благу, служение, направленное на удовлетворение потребностей населения. Или, говоря языком бизнес-структур – клиентоориентированность государственной гражданской службы. Развитие клиентоориенированности государственных структур предполагает повышение качества взаимодействия их с гражданами, организациями и институтами гражданского общества. То есть формирование у отдельных государственных гражданских служащих, которые «умеют и стараются адекватно общаться с «простыми» гражданами, осознания приоритетности именно их интересов, причем не абстактно, не интегрально, а в каждом конкретном случае»[1].

Немаловажную роль в системе корпоративных ценностей играет профессиональная компетентность сотрудников органов государственной власти. Принимая во внимание разнообразные подходы и толкования понятия «профессиональная компетентность», будем рассматривать ее как высокую степень служебного профессионализма, как одну из важнейших сторон профессиональной культуры государственного гражданского служащего. Профессиональная компетентность является необходимой совокупностью управленческих, экономических, политических, этических, социально-психологических знаний и умений государственного гражданского служащего, включающей также его способность творчески мыслить, готовность пойти на риск и брать на себя ответственность, умение предвидеть результаты своей деятельности и критически оценивать их последствия[2]. Профессионализм предполагает глубокое знание своей специальности и способность отлично разбираться в соответствующей сфере. Достигнуть этого можно только постоянно совершенствуя профессиональные знания и умения.

Особо следует выделить ценность социальной ответственности государственных гражданских служащих. Понятие «ответственность» имеет особый смысл в связи с высокими требованиями, которые предъявляются обществом к данному социальному институту. Ответственность, выходя за рамки профессионального сообщества, приобретает общечеловеческое значение и рассматривается как сознательное служение общественным интересам, т.е. «социальная ответственность», которая включает в себя такой компонент, как осознание государственным служащим своего социального предназначения перед гражданами, поскольку каждое действие или бездействие будет иметь социальные последствия.

Происходящие в государстве социально-экономические изменения не позволяют оставить без внимания корпоративную ценность карьерного роста, поскольку именно она является определяющей для многих работников государственных структур. Эта ценность не только связана с продвижением сотрудника по служебной лестнице, но и приобретением новых социального, правового и материального статусов, повышением ответственности и оклада, ростом возможности влияния на принятие управленческих решений. Наблюдающееся в последнее время резкое омоложение кадрового состава только подтверждает важность реализации карьерных амбиций для современных государственных гражданских служащих.

---

[1]Оболонский А.В. Бюрократия: в поисках новой модели (Эволюция теории и практики государственного управления в последенее десятилетие // Общественные науки и современность. – 2014. – № 3. – С. 1 – 31.

[2]Мирчук И.В. К вопросу о структуре профессиональной компетентности государственных гражданских служащих // Образование и общество. Научный, информационно-аналитический журнал. щественные Электронный ресурс. – Режим доступа: http://www.jeducation.ru/3_2007/11.html

Приверженность корпоративной этике находит свое проявление в принятии государственными органами власти кодексов этики и служебного поведения, в которых закреплены основополагающие принципы поведения и общения. Именно в них находят воплощение предписывающие, запретительные и рекомендательные нравственные императивы, а также формируются такие измерения морально-этического пространства государственной службы, как гуманизм, верность служебному долгу, гражданственность, патриотизм, профессиональная честь, искренность, честность и правдивость, доброжелательность, чуткость и отзывчивость, а также корректность, тактичность, деликатность и пунктуальность. Востребованность перечисленных выше нравственных качеств представляется очевидной.

Важным направлением исследования корпоративных ценностей государственной гражданской службы является профессиональная идентификация. Благодаря ей обеспечивается объединение членов данного профессионального сообщества в интересах реализации амбициозных планов и программ социально-экономического развития государства. Приверженность государственных гражданских служащих принятым нормам позволяет им с полной отдачей трудиться на благо общества, сознательно выполняя свое право и долг – профессиональное служение.

Таким образом, корпоративные ценности, представляющие собой основу, ядро корпоративной культуры государственной гражданской службы, одновременно являются залогом ее эффективного функционирования и развития. И, следовательно, вопросы формирования и развития ценностей корпоративной культуры всегда будут оставаться в центе внимания исследователей различных научных направлений.

С.В. Масюк
Аспирант
(ГУУ, г. Москва)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РОССИИ (НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ)

Процесс выработки государством политики в области здравоохранения представляется чрезвычайно важным с точки зрения изучения процессов взаимодействия государства и гражданского общества. Это связано, прежде всего, с целым рядом причин, так как политика в области здравоохранения имеет социальную направленность, затрагивает целый ряд смежных отраслей, решения в данной сфере имеют высокую электоральную чувствительность и могут нести серьезные последствия для принимающих их лиц.

Государственная политика в области охраны здоровья граждан относится к более широкому понятию – государственной социальной политике[1]. Вместе с тем, Российская Федерация, согласно Конституции является социальным государством, чья деятельность направлена на обеспечение интересов граждан и их свободное развитие, и достойную жизнь. Следовательно, деятельность в области здравоохранения должна находиться в фокусе правящей политической элиты.

© С.В. Масюк, 2015

[1] Дубинина А.И. Медицинское обслуживание и лекарственное обеспечение в системе здравоохранения современной России. Вестник РГГУ, № 2, 2009.

Тема взаимодействия государства и гражданского общества по выработке политики в области общественного здоровья на сегодняшний день является актуальной для многих отечественных специалистов. Исследования в этой сфере представлены следующими учеными: Л.Д. Попович, Д.В. Мелик-Гусейнов, О.П. Щепин, Ю.П. Лисица. Большинство исследований в данной сфере посвящены: процессам взаимодействия государства и пациентских организаций, как важнейшего элемента гражданского общества в России; эффективности системы здравоохранения; взаимодействию бизнеса и экспертного сообщества и многие другие. Так например, коллектив ученых из Высшей школы экономики рассматривает возможности финансирования отечественной системы здравоохранения со стороны частного здравоохранения[1].

Проблемы в системе здравоохранения различных стран мира, считаются важнейшими в процессе политической борьбы. В программах политических партии изменение системы здравоохранения и решение проблем развития системы здравоохранения рассматриваются как наиболее приоритетные и являются предметом политической борьбы. Так, например, реформа здравоохранения США, подготовленная демократом Бараком Обамой, вызвала серьезные дискуссии в конгрессе США и даже блокирование Республиканской партией процесса принятия бюджета на 2014 год, что привело к бюджетному кризису в 2013 году.[2] Также стоит отметить, что политические партии рассматривают под интересами здравоохранения общественные интересы в целом, таким образом, достижения консенсуса в решении данных проблем позволяет добиться всестороннего развития всех участников процесса.

В силу того что, взаимодействие участников политического процесса в сфере здравоохранения имеет важное значение, было принято решение провести исследование на тему: «Взаимодействие государственной власти и гражданского общества в процессе формирования государственной политики в сфере здравоохранения». Объектом исследования является система взаимодействия власти, общественных организаций и бизнеса в процессе формирования приоритетов государственной политики. Предмет исследования – механизмы определения приоритетов в развитии и формировании государственной политики в области здравоохранения Российской Федерации с учетом интересов всех сторон процесса.

В ходе исследования были поставлены следующие научные задачи:

- Исследовать теоретические модели взаимодействия государства и групп интересов;
- Исследовать модели системы здравоохранения;
- Провести анализ моделей систем здравоохранения ведущих стран мира;
- Исследовать систему здравоохранения Российской Федерации;
- Рассмотреть деятельность органов государственной власти России при выработке политики в области здравоохранения;
- Проанализировать роль некоммерческих организаций в выработке политики в области здравоохранения;
- Выявить роль коммерческих организаций и институтов развития в системе здравоохранения.

В этой связи, в ходе исследования, во-первых, был проведен анализ приоритетных моделей взаимодействия государства, гражданского общества и

[1] С.В. Шишкин, Л.Д. Попович «Анализ перспектив развития частного финансирования здравоохранения», Научные труды 125Р, ИЭПП, Москва, 2009.

[2] С.Строкань «Барак Обама выиграл немного времени» Газета «Коммерсантъ» № 191 от 18.10.2013, с.7

бизнеса, при формировании политики в области здравоохранения. Во-вторых, были проанализированы связи трех основных систем здравоохранения: частной, государственной и страховой с моделями взаимодействия государства и бизнеса. Данные модели систем здравоохранения были рассмотрены на примере целого ряда экономически развитых стран: Великобритании, Германии, Франции, США. В-третьих, была выявлена зависимость различных моделей здравоохранения от различных электоральных циклов. В-четвертых, исследована система здравоохранения в Российской Федерации, проведен анализ ее эффективности. В-пятых, были рассмотрены процессы влияния ухудшения отношений с Западными странами в настоящий период на систему здравоохранения в России.

Вследствие чего, были сформулированы следующие положения, выносимые на защиту:

1. Эффективность системы здравоохранения во многом зависит от сбалансированного взаимодействия и пропорциональной взаимозависимости государства, гражданского общества и бизнеса.
2. Системы здравоохранения различных стран мира имеют прямую корреляцию с моделью взаимодействия государства и бизнеса. В странах с развитой частной системой здравоохранения, как правило, модель взаимодействия государства и бизнеса плюралистическая, в тоже время в странах, где распространена страховая система здравоохранения, процесс взаимодействия государства и бизнеса идет по корпоративистской модели.
3. Одним из важнейших элементов гражданского общества в сфере здравоохранения являются пациентские организации. Деятельность данных организаций в России в настоящий период представляется непрозрачной и во многом зависит от тесного взаимодействия с бизнес структурами, в связи с чем, требуется валидация таких организаций и легитимация их деятельности.
4. В настоящий период государство ввиду ухудшения отношений с рядом Западных стран с целью обеспечения национальной безопасности путем реализации политики патернализма по отношению к российским компаниям в сфере здравоохранения, должно основываться на более тесном взаимодействии с пациентскими организациями, как потребителями услуг бизнеса.

Система здравоохранения в Российской Федерации прошла сложный путь развития с момента распада СССР, однако реформа здравоохранения в нашей стране окончательно так и не завершена. Успешность реализации реформы здравоохранения в России, в первую очередь зависит от возможности создания в стране такой системы, в которой будет соблюдаться баланс интересов всех ее участников: государства, представителей пациентского сообщества, представителей медицинского, страхового и фармацевтического бизнеса. Создание данной системы потребует проведения, как административных реформ, так и экономических преобразований. Вместе с тем, стоит отметить, что развитие человеческого капитала является важнейшей задачей нынешней эпохи, а эффективная система здравоохранения является неотъемлемым элементом развития человеческого капитала. В этой связи данное направление имеет высокую актуальность.

Литература

1. Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12.12.1993.
2. Дубинина А.И. Медицинское обслуживание и лекарственное обеспечение в системе здравоохранения современной России. Вестник РГГУ, № 2, 2009.
3. С.В. Шишкин, Л.Д. Попович «Анализ перспектив развития частного финансирования здравоохранения», Научные труды 125Р, ИЭПП, Москва, 2009.

4. С. Строкань «Барак Обама выиграл немного времени» Газета «Коммерсантъ» № 191 от 18.10.2013

И.В. Милькина
канд. экон. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

В.А. Путило
Аспирант
(ГУУ, г.Москва)

ПОДДЕРЖКА И СТИМУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ Г. МОСКВЫ

Нынешний, 2015 год стал значимым годом для развития промышленной и инновационной инфраструктуры города Москва. С 30 октября 2015 года вступил в силу закон г.Москвы №55 «О промышленной политике города Москвы»[1].

Данный закон определяет цели и задачи промышленнойполитикигородаМосквы, устанавливает правовые и экономические основы создания условий для эффективного развития промышленности на территории городаМосквы, регулирует отношения, возникающие между субъектами деятельности в сфере промышленности, органами государственной власти городаМосквы при формировании и реализации промышленнойполитики.

Целью промышленной политики является реализация и развитие промышленного потенциала города Москвы.

Задачей промышленной политики является создание условий для:

1) сохранения существующих мер поддержки субъектам деятельности в сфере промышленности;

2) модернизации промышленной инфраструктуры;

3) создания новых производств;

4) формирования новых отраслей промышленности;

5) производства конкурентоспособной промышленной продукции;

6) создания высокопроизводительных и высокооплачиваемых рабочих мест.

Законом предусмотрены финансовые и имущественные меры стимулирования деятельности в сфере промышленности для субъектов, осуществляющих деятельность в приоритетных отраслях промышленности, определенных Правительством Москвы; субъектов деятельности в сфере промышленности, использующих промышленные комплексы; управляющих компаний, якорных резидентов и резидентов технопарков и индустриальных парков; участников и специализированных организаций промышленных (инновационно-производственных) кластеров.

Финансовые меры стимулирования могут осуществляться в следующих формах:

1) предоставление льгот или установление понижающих ставок по:

- налогу на имущество организаций;

© И.В. Милькина, В.А. Путило, 2015

[1]Закон г. Москвы от 07.10.2015 №55 «О промышленной политике города Москвы»

- земельному налогу;

- налогу на прибыль организаций в части, подлежащей зачислению в бюджет города Москвы;

2) предоставление субсидий;

3) предоставление дополнительных гарантий и компенсаций при реализации инвестиционных приоритетных проектов города Москвы в сфере промышленности;

4) осуществление государственных капитальных вложений в создание инфраструктуры технопарков и индустриальных парков в рамках реализации инвестиционных приоритетных проектов города Москвы в сфере промышленности

Имущественные меры стимулирования деятельности в сфере промышленности могут осуществляться путем предоставления земельных участков без проведения торгов (в соответствии с действующим законодательством), установления льготных ставок арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в собственности города Москвы, и земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Иными словами, промышленность столицы должна получить новое дыхание. В городе динамично развиваются сферы IT-индустрии, микроэлектроники, точного приборостроения, биотехнологий, индустрии новых материалов и ряд других отраслей. Столичные власти создают беспрецедентные условия для развития промышленного бизнеса, в других регионах страны подобных законов пока не разработано.

Сегодня в Москве действуют территории для развития производств: 24 технопарка, 1 технополис, 1 особая экономическая зона, а также десятки инжиниринговых центров, бизнес-инкубаторов, бизнес-акселераторов и коворкингов.

Вот некоторые из них.

1. Технополис «Москва» - это специализированная территория для развития высокотехнологичных производств, расположенная в непосредственной близости от центра столицы. Целью развития Технополиса является формирование инновационной экосистемы города Москвы путем предоставления максимально благоприятных условий для размещения российских и зарубежных высокотехнологичных компаний.

2. Технопарк «Сколково», целью которого является определение перспективных технологий и научно-прикладных исследований и создание максимально благоприятных условий для их развития и коммерциализации, то есть воплощения научных разработок в товары и услуги, востребованные на российском и мировом рынках. Гиперкуб - это центр проекта Сколково, в котором разрабатываются информационные, экономические, инженерные, градостроительные и организационные модели будущего.

3. Технопарк «Строгино» был создан правительством Москвы при содействии Министерства экономического развития Российской Федерации в 2007 году. Работает при поддержке Департамента науки, промышленной политики и предпринимательства города Москвы, занимается имущественной поддержкой малого бизнеса. Технопарк полного цикла, имеет Коворкинг, Бизнес-инкубатор и Технологический парк.

4. Технопарк «Слава» – это динамично развивающийся технологический парк, созданный в городе Москве с целью размещения и оказания содействия в развитии деятельности инновационных предприятий малого и среднего бизнеса, специализирующихся на разработке технологических инноваций. Целью развития Технопарка является формирование инновационной экосистемы города Москвы с целью создания новых рабочих мест, поддержки проектов импортозамещения, содействия научно-технической и инновационной деятельности.

5. Технопарк «Сапфир». На сегодняшний день, основным направлением развития Технопарка на базе научно-производственного предприятия «Сапфир», определяющим его лицо и перспективу, является разработка наукоемких инновационных технологий. Основными задачами Технопарка, создаваемого на базе предприятия ВПК, являются: формирование ориентированной на рынок научно-производственной инфраструктуры; создание системы комплексной поддержки малых инновационных предприятий; содействие созданию и развитию новых наукоёмких технологий и организации производства конкурентоспособной и импортозамещающей продукции в условиях рынка.

6. Технопарк «Мосгормаш». Основной целью создания технопарка является организация центра притяжения высокотехнологичных компаний и формирование «точки роста» промышленной зоны Коломенское 30-II в Южном административном округе города Москвы, что оказывает положительное влияние на развитие города, как центра притяжения инвестиций и инноваций. Имущественный комплекс технопарка состоит из четырех зданий общей площадью 33,5 тыс. кв. м и двух земельных участков общей площадью 6,43 Га. На территории технопарка в течении 5 лет планируется разместить более 30 инновационных организаций, что создаст 1600 рабочих мест.

7. Особая экономическая зона «Зеленоград». Зеленоград является признанным центром электронной промышленности России. На территории округа сосредоточены научно-производственные предприятия, обладающие высоким научным потенциалом и современными технологиями.

8. МПТЦИР / Коворкинг «Свободное плавание». Коворкинг «Свободное плавание» - это рабочее пространство, созданное на базе Московского промышленно-торгового центра интеграции и развития (ГУП МПТЦИР) для молодых и инициативных предпринимателей, стартаперов и фрилансеров, оснащенное всем необходимым для успешного старта собственного бизнеса: переговорные, конференц-зал, обеденная зона, бесплатные чай и кофе. Проект «Свободное плавание» появился на свет в рамках программы Департамента науки, промышленной политики и предпринимательства города Москвы «Москва: коворкинг 2.0».

А также, технопарки «Визбас», ВТИ, «Темп», «Пульсар», «Рикор», «Калибр», «Элма», «Нагатино», «Фотоника», «Отрадное», «Тиснум», «Ителма», наноцентр «Техноспарк», научный парк МГУ

У Департамента науки, промышленной политики и предпринимательства города Москвы сейчас самое горячее время. Современная ситуация поставила перед столицей целый ряд новых задач, которые объединены емким термином – «реиндустриализация». Этот термин включает в себя работу в направлении изменения структуры городской экономики, новых проектах в промышленности, серьезном расширении числа технопарков, создании отраслевых кластеров.

В стране и Москве происходят серьезные перемены в экономической сфере. Город намерен занять лидирующие позиции в высокотехнологичном промышленном производстве. Москва будет развивать целые инновационные отрасли, в том числе в сфере IT, в которой можно выделить целый ряд самостоятельных направлений: IT-химия, IT-физика, производство новых материалов и т. д. Городу также необходимы современные производства в тех сферах, в которых он традиционно занимал сильные позиции, в аэрокосмическом секторе, медицине и фармацевтике, автомобилестроении, производстве высокотехнологичных строительных материалов. Новые высокотехнологичные компании будут создаваться на специальных территориях, где они смогут вырасти от стадии посевных инвестиций до крупных производителей и экспортеров. Такими территориями являются технополис «Москва» и технопарки.

Так же стоит отметить, что в ближайшие 2-3 года планируется увеличить количество технопарков до 60-80. Предполагается, что в 2015–2016 годах в московские технопарки будет вложено порядка 12 млрд рублей частных инвестиций. Так, в 2014 году, в специальные территории было вложено 3,74 млрд частных средств. При этом объем бюджетных инвестиций составил 1,97 млрд рублей, то есть на 1 государственный рубль пришлось почти 2 рубля от предпринимателей. Таким образом, будет создана регулирующая среда, которая позволит организовать в городе высокоплотную интеллектуально-промышленную среду.

Признание государственной важности сохранения и поддержки технопарков как эффективных форм организации инновационной деятельности, определяется тем, что они преследуют стратегические, долговременные цели преобразования регионов и страны в целом на основе новых отраслей промышленности, ускорения практической отдачи от НИОКР через сектор частного предпринимательства. Они должны создаваться при обязательном участии органов власти и управления (центральных, региональных). Развитие механизма поддержки технопарков со стороны государства является одной из наиболее актуальных проблем на современном этапе.

Эффективное сочетание различных мер государственной поддержки технопарков должно способствовать формированию стимулов для их саморазвития и улучшения конкурентоспособности с учетом географических, исторических, отраслевых, национальных особенностей, повышению доли инновационной продукции в составе ВВП, интеграции научно-технической деятельности и образования; стимулированию деловой активности в инновационной деятельности.

Н.И. Михеева
ведущий консультант УОРСиП
(ФМС России, г. Москва)

СОДЕЙСТВИЕ ДОБРОВОЛЬНОМУ ПЕРЕСЕЛЕНИЮ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ

Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённой Президентом Российской Федерации в июне 2012 года, создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, определено в качестве одного из основных направлений миграционной политики. Такая работа строится на основе Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа, Госпрограмма, Программа), которая является одним из элементов, способствующих социально-экономическому развитию России и улучшению демографической ситуации в стране.

Механизм Государственной программы сформирован в 2006 году. С 31 декабря 2012 года вступила в силу новая редакция Госпрограммы, с указанного момента Программа приобрела бесрочный характер.

© Н.И . Михеева, 2015

Государственная программа предусматривает возможность переезда в Россию для занятия трудовой деятельностью на определенные вакансии, осуществление предпринимательской деятельности, ведения личного подсобного хозяйств, а также для обучения в учебных заведениях профессионального образования.

На сегодняшний день приём соотечественников в рамках Государственной программы осуществляют 59 регионов России. При этом существует категорийность территорий вселения, это: территории приоритетного заселения и территории, не относящиеся к территориям приоритетного заселения. В настоящее время к приоритетным территориям отнесены 10 субъектов, это регионы Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона.

Программой предусмотрен значительный объём преференций. Следует отметить, что объём мер государственной поддержки диффернцирован в зависимости от категории территории, таким образом, на приоритетных территориях соответственно он выше.

Государственная программа предоставляет ее участникам значительный набор преимуществ перед людьми, переезжающими в Россию самостоятельно. При этом Программа – это организм многоуровневый. В ее реализации задействованы как федеральные, так и региональные органы государственной власти. Поэтому и льготы для участников Государственной программы и членов их семей установлены на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, осуществляющих прием соотечественников.

Базовые преференции определены непосредственно в Государственной программе и федеральном законодательстве. Это, в том числе:

- компенсация за счёт средств федерального бюджета расходов на переезд к будущему месту проживания;
- освобождение от уплаты таможенных платежей в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза;
- компенсация расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации;
- получение подъемных (пособия на обустройство);
- получение ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности (данная преференция имеет место быть только на территориях приоритетного заселения);
- компенсация консульского сбора за оформление визы.

Для участников Программы и членов их семей с первого дня пребывания в России установлена пониженная 13-процентная ставка подоходного налога. По общему правилу, с физических лиц в первые полгода проживания и осуществления трудовой деятельности в стране этот налог взимается по ставке в 30 %. Таким образом, для участников Государственной программы и членов их семей установлен налоговый режим резидентов Российской Федерации.

Кроме того, участие в Госпрограмме дает участнику Государственной программы и членам его семьи ряд преимуществ, связанных с правовым статусом. Это и возможность работать без разрешительных документов, и право на оформление разрешения на временное проживание без учёта квот, ежегодно устанавливаемых Правительством Российской Федерации. Одним из основных преимуществ для участников Госпрограммы и членов их семей в этой части является возможность приобретения гражданства России в упрощенном порядке. Сегодня переселенцы, прибыв в Россию и оформив разрешение на временное проживание, имеют право сразу подать документы для приобретения гражданства. Соотечественникам нет необходимости проходить процедуру

оформления вида на жительство и непрерывно проживать по нему в России в течение 5 лет.

Следует отметить, что некоторые субъекты Российской Федерации в рамках своих региональных программ переселения устанавливают дополнительные гарантии и меры социальной поддержки для переселенцев.

В частности, в ряде региональных программ предусмотрены:

- различные целевые единовременные выплаты и компенсации (к примеру, на жилищное обустройство, при переселение в сельскую местность, на медицинское освидетельствование при получении РВП и т.д.);
- прохождение профессиональной переподготовки и повышения квалификации за счёт средств областного бюджета;
- компенсация затрат за нострификацию документов об образовании;
- частичная компенсация затрат на оплату обучения;
- поощрительная выплата одаренным студентам;
- и т.д.

Наиболее наглядно ход реализации Государственной программы характеризуют достигнутые значения количественных показателей. Так, с начала реализации Государственной программы по состоянию на 7 декабря т.г. ФМС России приняла свыше 354 тыс. заявлений об участии в Программе на более чем 793 тыс. человек, в текущем году свыше 104 тыс. заявлений на более чем 232 тыс. человек. При этом уже обосновались в стране более 417 тыс. участников Государственной программы и членов их семей, в текущем году почти 165 тыс. человек.

В текущем году статус участника Государственной программы или статус члена семьи участника Государственной программы предоставлен более 2 300 студентам.

Несколько слов о том, кто к нам едет.

В большинстве своем переселенцы относятся к экономически активным слоям населения. Так, доля лиц от 18 до 30 лет составляет более 23 %, от 30 до 40 лет – почти 26 %, от 40 до 50 лет – 14 %, от 50 лет и старше – около 14 %. Значительная часть, а именно 23 % соотечественников, является несовершеннолетними.

Следует отметить, что достаточно высок образовательный уровень участников Государственной программы и членов их семей - почти 40 % переселившихся имеют высшее либо неоконченное высшее образование, количество лиц со средним профессиональным образованием составляет 39 %, полное и основное среднее образование имеется у 22 % соотечественников.

Д.Г. Мишенина
магистрант
(ГУУ, г. Москва)

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

ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НАД ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Право граждан на осуществление общественного контроля над деятельностью публичных властей закреплены в Конституции РФ. Выделяют различные виды и формы контроля за качеством отправления власти. Государственный контроль осуществляется фактически всеми органами государства (своеобразная «контрольная власть»); существуют как специальные органы государственного контроля, так и неспециализированные (в их роли выступают высшие и центральные органы); контроль может быть внутренним и внешним по отношению к объектам контроля. В литературе хорошо разработаны президентский, парламентский, конституционный контроль[1].

В последние годы особенно активно развивается общественный контроль, который можно в целом определить, как способность и возможность общества отслеживать деятельность органов власти и влиять на качество исполнения ими государственных функций, что предполагает разрешение на осуществление различного рода проверок, мониторинга и т.д.

Цель общественного контроля предопределена самой природой и предназначением гражданского общества и состоит в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, законных интересов различных социальных групп и объединений в процессе деятельности органов публичной власти. Это комплексная цель, которая охватывает различные аспекты функционирования публичной власти, непосредственно связанные с реализацией прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений: обеспечение законности и эффективности деятельности отдельных органов публичного управления; установление негативных фактов и информирование органов публичной власти о недостатках и нарушениях; противодействие коррупции и т.д[2].

Общественный контроль - одна из самых эффективных форм участия общественности в процессах принятия решений. Единственным недостатком общественного контроля является то, что он не несет за собой какую-то существенную ответственность со стороны органов власти, поскольку такой вид контроля имеет только рекомендательный характер. Исключением может быть ситуация, когда в результате общественного контроля найдены факты нарушений со стороны органов власти. В таком случае такая информация может быть передана соответствующим контролирующим государственным структурам. Отдельные ученые такую ситуацию относят к основному назначению общественного контроля - разоблачать нарушение действующего законодательства со стороны органов власти.

© Д.Г. Мишенина, С.А. Зуденкова, 2015

[1]Зубарев С.М. Вопросы теории и правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов публичной власти Российской Федерации // Вопросы правоведения. - 2015. - № 3. - С. 75-120.

[2]Либанова С.Э. Общественный контроль (надзор) как форма реализации конституционных прав человека // Российское право: образование, практика, наука. - 2015. - № 1 (85). - С. 33-38.

На наш взгляд, главную роль, которую играет государство и его органы по отношению к общественному контролю - это содействие его развитию и становлению во всех сферах регулируемых правом общественных отношений.

Следует отметить, что органы государства в некоторых случаях выступают и как непосредственные участники отношений по общественному контролю. Например, Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[1] всем омбудсменам как федерального, так и регионального значения предоставлен ряд дополнительных полномочий, в частности, теперь они будут рассматривать материалы, направленные им субъектами общественного контроля и содержащие факты нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (подп. 6 п. 1 ст. 10). Также омбудсмены могут выступать в качестве инициаторов проведения таких форм общественного контроля, как общественные проверки (п. 2 ст. 20) и общественные экспертизы (п. 4 ст. 22).

Исходя из этого, основными субъектами осуществления общественного контроля являются активные граждане и их объединения. Что касается объектов общественного контроля, то обычно объектом общественного контроля является деятельность государства и местного самоуправления, их должностных и служебных лиц. При этом государственные органы могут толковаться достаточно широко: это не только те органы государственной власти, которые имеют властные полномочия, а любые организации, учреждения или предприятия, которые финансируются из государственного бюджета.

В число специальных субъектов Федеральный закон включает Общественную палату Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при органах власти, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, иные организационные структуры общественного контроля (ст. 9). Из числа непосредственных субъектов, как можно заметить, оказались исключены граждане и общественные объединения. Согласно данному Федеральному закону, граждане обладают правом на участие в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, однако, для этого граждане должны приобрести официальный статус общественных инспекторов и общественных экспертов (ст. 3).

Таким образом, вследствие указанного подхода законодателя общественный контроль есть особая деятельность, осуществляемая специально создаваемыми для это общественно-контрольными органами посредством специально разработанных правовых процедур (общественного мониторинга, общественной экспертизы, общественной проверки и иных, закрепленных в ст. 18 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). Гражданским общественным контролем в этом случае можно считать в первую очередь реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на личные и коллективные обращения в органы государственной и муниципальной власти на основании ст. 33 Конституции Российской Федерации, а также различные, в основном, протестные формы гражданской активности, которые организуют и проводят рядовые гражданские активисты и общественные организации, движения и т.д. Политологи в число институциональных форм гражданского контроля над деятельностью власти также включают: участие граждан

[1]Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. – 2014. - N 30 (Часть I). - ст. 4213.

в выборах в высшие и местные органы власти; членство и работа в политических партиях и профсоюзах; личные контакты с депутатами, политиками, представителями органов власти и управления, влияние на них[1]. Гражданский общественный контроль новым Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не регулируется.

Широко известен законопроект «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[2], подготовленный Общественной палатой Российской Федерации, в котором предлагалась концепция гражданского общественного контроля деятельности властей, основанная на равноправном участии в данной деятельности граждан, их объединений, инициативных групп, некоммерческих негосударственных организаций, действующих в общественных интересах, а также общественных палат, советов, наблюдательных комиссий, комиссий по общественному контролю. Эта концепция не была реализована и не нашла отражения в президентском проекте, который в июле 2014 г. стал федеральным законом.

Следует отметить, что Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части регулирования субъектов общественного контроля противоречит некоторым ранее принятым федеральным законам[3]. Некоторые ранее принятые субъектовые законы об общественном контроле также упоминают граждан и общественные объединения в числе субъектов.

Однако, несмотря на преимущества закона, связанные с легализацией общественных проверок и общественного мониторинга, необходимых для улучшения контроля за соблюдением прав и свобод граждан (в т.ч. в работе общественных наблюдательных комиссий), большинство его норм носят исключительно рамочный характер, а в отдельных случаях не учитывают специфику и своеобразие применения принципа разделения властей во взаимодействии органов публичной власти. Акцент на общественных палатах и общественных советах сам по себе является сильным ограничением практики общественного контроля и его эффективности. Известно, что многие органы публичной власти, несмотря на рекомендации экспертов Открытого правительства и разработанное Типовое положение, так и не внедрили открытый и прозрачный механизм создания общественных советов. История с формированием Общественного совета при Минэкономразвития РФ в 2013 г. является яркой тому иллюстрацией[4]. Несмотря на открытый порядок приема кандидатур в состав Общественного совета и обозначенный перечень документов, голосование в сети Интернет по кандидатурам проведено не было, иные формы собеседования отсутствовали, что привело к формированию практически недееспособного совещательного органа, характер обсуждений в котором за прошедшее время сводится к заранее известным и формализованным решениям.

---

[1] Рубанова Н.А. Видовая специфика осуществления контроля: общественный контроль // В сборнике: Наука сегодня Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 4 частях. Научный центр «Диспут». - 2015. - С. 82-84.

[2]Законопроект «Об общественном контроле в Российской Федереции» // http://www.oprf.ru/discussions/1389/newsitem/19406 (дата обращения: 04.12.2015).

[3]Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Об охране окружающей среды" // Собрание законодательства РФ. – 2002. - N 2. - ст. 133; Федеральный закон от 29.12.2010 N 436-ФЗ (ред. от 29.06.2015) "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" // Собрание законодательства РФ. – 2011. - N 1. - ст. 48; Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. – 2013. - N 52 (часть I). - ст. 7007.

[4] Раздел "Общественный совет" на официальном сайте Минэкономразвития РФ: www.economy.gov.ru.

Аналогично возложение широких полномочий по общественному контролю на общественные палаты представляется крайне упрощенным решением, учитывая невысокий уровень и низкое качество общественных экспертиз законопроектов, рассматриваемых Государственной Думой РФ. Попытки российских регионов регулировать сферу общественного контроля возложением всех конкурсных процедур по формированию общественных советов на общественные палаты также приведут к снижению качества гражданского участия и бюрократизации работы общественников. А учитывая, что процедуры общественного контроля в настоящее время затрагивают органы исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, остается важная проблема вовлечения законодательных органов власти в механизм общественного контроля. Известен пример игнорирования руководством Государственной Думы РФ поручений Указа Президента РФ N 601 от 07.05.2012 о внедрении оценки регулирующего воздействия законопроектов на этапе их подготовки ко второму чтению[1]. Переложив ответственность за проведение правового эксперимента в части организации оценки двух законопроектов на федеральное министерство, руководство Государственной Думы РФ при осуществлении законотворчества до настоящего времени игнорирует необходимость включения норм об оценке регулирующего воздействия в Регламент Государственной Думы РФ, не проводит общественных обсуждений (заменив их заседаниями "Открытой трибуны"), а нередко игнорирует и своевременное размещение информации о законопроектах на официальном сайте палаты Федерального Собрания РФ.

При этом важно отметить, что вследствие осуществления любой из форм общественного контроля создается итоговый документ, который подлежит обязательному рассмотрению органами государственной власти и который содержит в себе объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах той или иной формы общественного контроля, а также имеющий непосредственно перечень предложений и рекомендаций. В связи с этим важным является вопрос о возможности обжалования решений и правовых актов органов публичной власти гражданами, в случае если правила проведения общественного контроля были нарушены или проигнорированы, о допустимости использования таких экспертных заключений в судебных процессах. Пока же Федеральный закон содержит статью о необходимости исключения конфликта интересов при осуществлении общественного контроля на случай возникновения противоречий с государственными служащими, иными лицами или организациями, являющимися объектами контроля[2]. Таким образом, новый Закон, несомненно, расширяет возможности и механизмы влияния общественности на жизнь органов государственной власти. Однако выбор способов осуществления общественного контроля, организации работы общественных инспекторов и общественных экспертов и контроль над соблюдением законодательства, своевременным предоставлением информации органами власти остается за общественными объединениями. Принятие субъектами РФ региональных законов позволяет детализировать регулирование отдельных форм общественного контроля с учетом специфики деятельности институтов гражданского общества в регионе.

Итак, на федеральном уровне гражданский общественный контроль оказался фактически запрещен. Другими словами, в федеральном законе не нашел

---

[1] Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru.

[2] Родионова П.А., Галустян А.Г. Общественный контроль: влияние на функционирование государства // В сборнике: Наука XXI века: теория, практика, перспективы Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Сукиасян Асатур Альбертович. - Уфа, 2015. - С. 156-157.

конкретизации один из важнейших аспектов конституционного права каждого гражданина Российской Федерации на участие в делах государства. Юридическая возможность осуществления общественного контроля, вытекающая из содержания действующей Конституции, фактически означает, что формы, в которых реализуется гражданский контроль, могут быть любыми, не противоречащими Конституции.

В то время как права специализированных органов общественного контроля (палат, советов, комиссий и т. д.) и самый их статус Конституцией не предусмотрены и «произвольно» регулируются законом в той мере, в какой решит их облечь в правовую форму законодатель. Некоторые мотивы такого подхода очевидны. Мы полагаем, что государственную политику в области правового регулирования общественного контроля в России еще предстоит корректировать.

Как видим, общественный контроль - достаточно сложный процесс, который сочетает в себе значительное количество технологий и методов, от умелого применения которых будет зависеть успех его проведения. Во многих развитых демократических странах общественный контроль, его методы и технологии четко определены в нормативно-правовых документах, что облегчает его применение и почти делает невозможным его некачественное проведение. В таких документах также четко определяются механизмы взаимодействия субъектов общественного мониторинга с органами государственной власти и местного самоуправления, их полномочий, а также обязательство данных органов сотрудничать с общественностью в данных вопросах и оказывать им всестороннюю поддержку и способствовать в получении необходимой информации.

Важность осуществления общественного контроля постоянно растет. Именно он предотвращает злоупотребление власти и позволяет построить правовое государство и поддерживает его демократические принципы существования. Особенного значения общественный контроль приобретает на местном уровне. Принимая во внимание то, что основным назначением местной власти является предоставление качественных услуг населению, именно данное направление деятельности органов местной власти должно быть одним из основных направлений осуществления общественного контроля на местном уровне.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - N 31. - ст. 4398.

2. Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. – 2014. - N 30 (Часть I). - ст. 4213.

3. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Об охране окружающей среды" // Собрание законодательства РФ. – 2002. - N 2. - ст. 133.

4. Федеральный закон от 29.12.2010 N 436-ФЗ (ред. от 29.06.2015) "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" // Собрание законодательства РФ. – 2011. - N 1. - ст. 48.

5. Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. – 2013. - N 52 (часть I). - ст. 7007.

6. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru.
7. Законопроект «Об общественном контроле в Российской Федереции» // http://www.oprf.ru/discussions/1389/newsitem/19406 (дата обращения: 04.12.2015).
8. Зубарев С.М. Вопросы теории и правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов публичной власти Российской Федерации // Вопросы правоведения. - 2015. - № 3. - С. 75-120.
9. Либанова С.Э. Общественный контроль (надзор) как форма реализации конституционных прав человека // Российское право: образование, практика, наука. - 2015. - № 1 (85). - С. 33-38.
10. Раздел "Общественный совет" на официальном сайте Минэкономразвития РФ: www.economy.gov.ru.
11. Родионова П.А., Галустян А.Г. Общественный контроль: влияние на функционирование государства // В сборнике: Наука XXI века: теория, практика, перспективы Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Сукиасян Асатур Альбертович. - Уфа, 2015. - С. 156-157.
12. Рубанова Н.А. Видовая специфика осуществления контроля: общественный контроль // В сборнике: Наука сегодня Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 4 частях. Научный центр «Диспут». - 2015. - С. 82-84.

П.С. Мурадян
магистр
(ГУУ, г. Москва)

ПРАВОВАЯ РОЛЬ ПИСЬМЕННОСТИ В КОНСТИТУЦИОННОМ ГОСУДАРСТВЕ

Письменность – этосистема начертательных знаков, заменяющая или воспроизводящая разговорный язык (устную речь). Различные системы письма по всему миру развивались независимо. Самые ранние были нефонологическими, т.е. не передающими звуков языка. Пиктографическое письмо (неопосредованные изображения простых предметов и представлений) восходит к третьему тысячелетию до н.э.; оно трансформировалось в идеографическое; идеограммы передают более абстрактные понятия, идеи и выражения. Египетские иероглифы являются примером идеографического письма. В логографических системах письма, подобных китайским, логограммы изображают слова или их части. Двумя чисто фонологическими системами письма являются силлабическая, в которой знаки соответствуют слогам слова, и алфавитная, в которой знаки непосредственно соответствуют отдельным звукам (фонемам)[1].

Несмотря на то, что исследования в вопросе становление государства ведутся довольно успешно, все равно он представляется весьма серьезным и целостно еще недостаточно проработанным. Очень часто идею государства связывают с понятием цивилизация. На наш взгляд среди основных черт становления государственности и цивилизации выделяются наличие города и письменность, благодаря которой обеспечивается грамотность населения.

© П.С. Мурадян 2015
[1] Оксфордская иллюстрированная энциклопедия. В 9-ти т. Т.7. М.: Изд. дом «ИНФРА-М», Изд-во «Весь Мир», 2002. С. 201, 336.

Представить современную цивилизацию без книг, газет, указателей, потока информации, то есть без письма - немыслимо. Появление письменности само по себе стало одним из самых важных открытий на долгом пути развития человечества. Становление письменности представляет собой очень непростой процесс, длившийся тысячелетия. Письменность и государственный язык могут быть как способом для объединения народов, сохранения территориальной целостности,также и средством для провоцирования распада государства[1]. Так, объединение многих народов может осуществляться на основе общепризнанных норм, понятных абсолютному большинству или тому немалому количеству образованных граждан, число которых в сложных условиях кризиса, достигая критической отметки, определяет вектор развития всего общества. Наиболее эффективный способ укоренения таких консолидирующих государство норм является их письменная фиксация и кодификация в правовых актах. Понимание же таких актов предполагает, что существенная часть народов конкретной цивилизации сумеет прочитать, истолковать эти законы и в письменной форме выразить свое согласие или несогласие с ними. Через письменность реализуется позитивное право, которое, в свою очередь, является формой объективации естественного права, проистекающего от априорного знания.

Благодаря совокупности социальных, экономических и географических факторов и конечно же, возникновению письма появились первые цивилизации, возникли первые города-государства. Примечательно, что в данных условиях человек уже не мог обходиться без письменности. Бросив взгляд на историю развитии человечества, смело можно сказать, что письменность может существовать только в условиях цивилизации, в то время как цивилизация без письма не может существовать. Изобретение письма и его жизненное значение нельзя переоценить. Поскольку благодаря возможности читать и писать строится вся культура, а знания не теряются во времени.

Наличие письменности – это важнейший фактор для развития конституционного государства и права,она является одним из основных признаков возникновения, формирования и развития государства. Именно письменность обеспечивает возможность фиксации норм законодательства, закрепляющихся в письменной форме, что, безусловно, является одним из необходимых условий для формирования государства. Язык, именно в письменной форме является основой осуществления правоотношения, объектом правоотношения, признаком конституционно-правового статуса государства и государственного образования, культурной ценностью, достоянием народа. Благодаря ему люди, независимо от своих этнокультурных особенностей, могут понять, осмыслить суть прописанного права и объединиться вокруг него[2].

По нашему мнению, письменность вместе с официальной устной речью, является элементом государственного языка, имеющие самостоятельное значение и функции. Соответствии с ч.1 статьи 68 Конституции РФ Государственным языком в Российской Федерации является русский язык[3]. Язык – средство человеческого общения, устного или письменного, состоящее в использовании слов в определенном порядке. Связь языка и права проявляется в различных аспектах. Историко-правовая особенность государственного языка заключена именно в

---

[1] Панищев А. Л. Язык и письменность как феномены культуры и как основа государства; их правовая защита демократическом обществе, “Вопросы культурологии”. -2010.-№10.-С.88-95.

[2] Панищев А. Л. Язык и письменность как феномены культуры и как основа государства; их правовая защита демократическом обществе, “Вопросы культурологии”. -2010.-№10.-С.88-95.

[3]Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. ст. 4398.

официальной письменности, т.к. только это позволяет формировать, сохранять и использовать правовой опыт прошлых поколений и сегодня обратиться к правовым источникам недавнего и древнего времени[1].

Анализ положений Конституции РФ и Федерального закона от 01.06.2005 № 53-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О государственном языке Российской Федерации»[2] позволяет разделить эти функции.

Таким образом, официальная письменность используется в соответствии:

- со статьей 84 (п. г), д)) Конституции РФ Президент РФ вносит законопроекты в Государственную Думу, подписывает и обнародует (обеспечивает письменную публикацию) федеральные законы;

- с пунктами б) и в) статьи 86 Конституции РФ Президент РФ подписывает международные договоры РФ и ратификационные грамоты. В конституционном праве никак не определён правовой статус и понятие официальной подписи, но именно она «дает жизнь» всем российским законодательным актам, международным договорам и актам Президента РФ. Кроме того, большинство государственных и муниципальных документов в обязательном порядке имеют этот реквизит, представляющий собой собственноручную роспись уполномоченного должностного лица, которое тем самым подтверждает соответствие документа его действительной воле и полномочиям, т.е. приобретает официальный правовой статус. Без подписи документ не имеет никакой юридической силы и правовых последствий. В соответствии с ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» реквизит «подпись» содержит: наименование должности лица, подписавшего документ, личную подпись, расшифровку подписи.

На наш взгляд, особое значение имеет требование собственноручности написания подписи, что также ограничивает возможности реализации конституционного права граждан-инвалидов (неспособных писать) занимать государственные и муниципальные должности. Исходя из этого, конституционно-правовой статус собственноручной подписи государственного и муниципального должностного лица требует отдельного научного исследования и четкого закрепления в законодательстве;

- со статьей 90 (ч.1) Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения;

- со статьями 101 (ч.4), 102 (ч.2), 103 (ч.2) Конституции РФ каждая из Палат Федерального Собрания принимает свой регламент и постановления по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ;

- в соответствии со статьей 104 право законодательной инициативы, принадлежащей Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ, а также Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения, реализуется в виде текстов законопроектов вносимых в Государственную Думу;

- статья 115 (ч.1) Конституции РФ устанавливает, что Правительство РФ издает постановления и распоряжения;

- статья 1 (ч.3) Федерального закона № 53-ФЗ устанавливает, что порядок[1] утверждения норм современного русского литературного языка при его

---

[1] Например: Кодекс Хаммурапи, который написан на аккадском языке, долгое время оставался самым полным письменным сводом законов своего времени.

[2] Федерального закона от 01.06.2005 №53-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О государственном языке Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

использовании в качестве государственного языка РФ, правил[2] русской орфографии и пунктуации определяется Правительством РФ;

- статья 3 (ч.1) данного закона определяет сферы обязательного использования государственного языка РФ:

1) по ведению делопроизводства в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности;

2) при подготовке и проведении выборов и референдумов;

3) в делопроизводстве в федеральных судах, судопроизводстве и делопроизводстве у мировых судей и в других судах субъектов РФ;

4) при официальном опубликовании международных договоров РФ, а также законов и иных нормативных правовых актов;

5) при написании наименований географических объектов, нанесении надписей на дорожные знаки;

6) при оформлении документов, удостоверяющих личность гражданина РФ, изготовлении бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния, оформлении документов об образовании и (или) о квалификации установленного в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»[3] образца, а также других документов, оформление которых в соответствии с законодательством РФ осуществляется на государственном языке РФ, при оформлении адресов отправителей и получателей телеграмм и почтовых отправлений, пересылаемых в пределах РФ, почтовых переводов денежных средств;

7) в продукции средств массовой информации;

8) в рекламе.

Таким образом, суммируя выше приложенное, можно сказать, что письменность - это один из важнейший среди основных признаков конституционного государства, так-как является уникальной формой функционирования государства. Язык, зафиксированный в системе письма, в соответствии с законодательством государства в обязательном порядке используется в нем во всех официальных сферах и выполняет в этих сферах интеграционную функцию. Смело можно сказать, что правовая роль письменности в конституционном государстве очень велика и обойтись без нее не представляется возможным. Однако, на наш взгляд, в законодательстве имеются пробелы, а защита конституционно-правового статуса письменности не обеспечивается должным образом. И это доказывает необходимость более подробного изучения данного вопроса.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

---

[1]Постановление Правительства РФ от 23.11.2006 № 714 «О порядке утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации» // СЗ РФ. 2006. № 48. Ст. 5042.

[2] Утверждены Академией наук СССР, Министерством высшего образования СССР и Министерством просвещения РСФСР в 1956г.

[3]Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 02.05.2015) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

2. Федеральный закон от 01.06.2005 №53-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О государственном языке Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.
3. Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 02.05.2015) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012, № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
4. Постановление Правительства РФ от 23.11.2006 № 714 «О порядке утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации» // СЗ РФ. 2006. № 48. Ст. 5042.
5. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева 4-е изд., доп. и перераб. М.: Юрайт, 2009.
6. Оксфордская иллюстрированная энциклопедия. В 9-ти т. Т.7. М.: Изд. дом «ИНФРА-М», Изд-во «Весь Мир», 2002.
7. Панищев А.Л. Язык и письменность как феномены культуры и как основа государства: их правовая защита в демократическом обществе // Вопросы культурологи. 2010. № 10. С. 88-95.
8. Истрин В.А., Возникновение и развития письма, Москва 1965

И.С. Некрасов
психолог
(член Ассоциации психологов, г. Псков)

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ (НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ МЕТОДИКИ НАУЧНОГО АНАЛИЗА)

При анализе сущности различных социально-психологических явлений и процессов наиболее достоверный результат может быть получен на основе использования системно-деятельностного подхода, который включает в себя, во-первых, системный подход, то есть рассмотрение подразделения, органа публичной власти как системы, а во-вторых, -деятельностный подход, заключающийся в изучении социально-психологического феномена в канве деятельности человека и группы людей.[1]Не является исключением и анализ такого сложного междисциплинарного феномена, как «организационная культура».Представители различных научных направлений (Л.Н. Аксеновская (2007) в социальной психологии; И.В. Грошев (2007) и Т.О. Соломанидина (2004) – в экономике; К.О. Староверова (2011) – в культурологии и др.[2]) предлагают свой инструментарий для исследования организационной культуры и ее влияния на эффективность деятельности подразделения, предприятия или организации. Речь идет о том, что изучение организационной культуры подразделения должно быть построено с применением как общенаучных, так и частных методов познания, при этом полученные данные

© И.С. Некрасов, 2015
[1]Подробнее см.: *Поздняков А.И.* Системно-деятельностный подход в военно-научных исследованиях: монография. М., 2008.
[2] Анализ доктринальных подходов и авторскую позицию см., в частности: *Некрасов И.С.* Организационная культура государственных служащих в системе научных категорий (междисциплинарный подход) // Государство, власть, управление и право: история и современность. Материалы 5-й Всероссийской научно-практической конференции (Москва, ГУУ, 21 ноября 2014 г.). – М.: ГУУ, 2014. С. 126-129.

могут быть экстраполированы на культуру большой социальной группы (народность, промышленная отрасль, орган публичной власти и т.д.).

Представители экономической науки (Т.О. Соломанидина (2004), И.В. Грошев (2007), Е.А. Ермолов (2012) и другие) предлагают использовать для анализа организационной культуры и путей ее развития концепцию «социально-экономического пространства».[1] В рамках этой концепции условно выделяются четыре сектора изучения организационной культуры: 1-й сектор – лояльность персонала; 2-й – социальный микроклимат; 3-й – обучение и коммуникации и 4-й – мотивированность. Во многом рассматриваемая концепция схожа с методологией психологического познания, при этом стоит отметить, что в качестве одного из основополагающих показателей развития организационной культуры указываются доминирующие в организации ценности.

А.В. Полосин справедливо полагает, что при психологическом подходе к исследованию феномена организационной культуры изучению подлежат такие факторы сознания и поведения, как цели, ценностные ориентации, мотивы, интересы, желания, воля и другие психологические черты людей, особенно руководителей, нормы, культура, потенциал людей и так далее;исследуются также типы и факторы трудового поведения, отношения к труду.[2] В контексте обозначенной темы публикации подчеркнем, что применение различных методов познания направлено на ценностные ориентации государственных служащих, сотрудников аппаратов органов публичной власти различных уровней, внутригрупповые взаимоотношения в структурных подразделениях, наличие и порядок разрешения конфликтов, стиль руководства должностных лиц этих подразделений.

На основе системно-деятельностной модели исследования можно выделить следующие специфические характеристики государственных служащих, образующих социальные группы органов публичной власти (преимущественно – аппаратов соответствующих органов) и их структурных подразделений:

1. Социальная группа органа власти или его структурного подразделения (управления, департамента, отдела и т.п.), подчас, формирует собственную, неповторимую организационную культуру. Здесь подчеркнем, что исследуемый феномен понимается как открытая система, функционирующая относительно самостоятельно, но одновременно являющаяся элементом более крупной организационно-культурной системы «орган публичной власти – системная совокупность органов публичной власти региона - государство».

2. Системными элементами выступают доминирующие ценности, традиции, ритуалы и иные модели поведения сотрудников. Связующую роль в описываемой системе выполняет управленческое взаимодействие между руководством и сотрудниками подразделения.

3. Деятельность органа власти и его структурных подразделений организована в соответствии с жестко регламентированными алгоритмами, определяемыми законодательством РФ. По своей сути деятельность органа власти и его структурных подразделений должна укладываться в бихевиористическую схему: «S - R». Но, объективно, мы не можем вести речь в таком ключе, поскольку различные властные институты нередко выполняют свои функции и решают соответствующие задачи в существенно отличающихся условиях (местность,

---

[1]*ШихвердиевА.П., Блинов А.О., ВыпряжкинБ.С.* Организационная культура предприятия: типы и модели / А. Шихвердиев и др. // Вестник научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования. - Сыктывкар: Сыктывкарский государственный университет. - 2013. - №2. - С.103.

[2]*ПолосинА.В.* Социально-психологические условия совершенствования организационной культуры современного российского предприятия. М., 2004. С. 21.

климат, этно-социальные особенности и традиции местного населения, состояние экономического развития территории, наличие промышленных объектов и градообразующих предприятий, развитость инфраструктуры и коммуникаций и т. д.), и, соответственно, в различных условиях единообразно подаваемый «стимул» будет вызывать неодинакового рода «реакцию».

Изучение организационной культуры государственных служащих (всех системных элементов исследуемого феномена и условий их функционирования) предполагает в качестве одной из целевых установок определение взаимосвязи организационной культуры и эффективности деятельности органа власти и его структурных подразделений. М.А. Назаренко (2013)[1] и Р. Сиил (2000)[2]подчеркивают, что для наиболее эффективного управления организацией и ее культурой необходимо создание эталонной модели организационной культуры, при этом она должна основываться на глубинных, парадигмальных положениях, принимаемых всеми членами социальной группы (сотрудниками организации). Ранее нами была предпринята попытка описания эталонной модели организационной культуры государственных служащих, выделены основные критерии оценки динамики организационной культуры.[3] Определяя методологию и методику анализа обозначенной проблемы, мы приходим к следующему пониманию порядка познания исследуемого феномена:

- организационная культура органа власти и его структурных подразделений – открытая система, основанная на формализованных алгоритмах деятельности (нормативно-правовых актах, регламентирующих статус и деятельность органа публичной власти и соответствующего подразделения, государственных служащих), при этом в каждом подразделении имеет место неформальная структура социальной группы, которая в обязательном порядке должна быть подвергнута изучению;
- на основе анализа неформальной структуры формулируется вывод об отсутствии, либо о наличии межличностных и межгрупповых конфликтов, их остроте и порядке разрешения; исследователь должен аргументировать суждения о деструктивности и конструктивности возникающих в группах отношений, а применение дополнительных психодиагностических методик позволит повысить объективность получаемых данных;
- парадигмой в системе организационной культуры государственных служащих являются доминирующие мотивационно-ценностные установки сотрудников, что определяет необходимость изучения мотивации, преобладающей в группе и ценностей, значимых для каждого сотрудника в отдельности;
- связующую роль в системе выполняет управленческое взаимодействие, следовательно, обязательным показателем, подлежащим изучению, является стиль руководства, применяемый управленческим звеном в органе власти и его структурном подразделении;
- итогом исследования должно стать сопоставление и определение взаимосвязи полученных данных с показателями эффективности деятельности органа власти и его структурных подразделений.

Реализация описанной модели исследования может быть осуществлена посредством применения традиционного набора различных методов познания:

---

[1]*Назаренко М.А, Дзюба С.Ф., КотенцовА.Ю., ДухнинаЛ.С., Лебедин А.А.* Организационная культура в системе управления персоналом // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. - 2013. - №7. - С. 191.

[2]*Richard Seel* «New Insights on Organisational Change». Organisations and People Vol. 7 № 2 May 2000 pp 2-9 URL:http://new-paradigm.co.uk/culture-complex.htm (датаобращения 25.10.2014 г.).

[3] *Некрасов И.С.*Организационная культура государственных служащих: понятие, типология, носители и критерии оценки // Вестник университета (ГУУ). - 2014. - №20. - С. 200-206.

наблюдение, анализ документов, экспертная оценка, обобщение независимых характеристик и психологическое тестирование с применением формализованных адаптированных и апробированных методик. Ограниченность объема публикации не позволяет подробно описать и проиллюстрировать каждый метод, вследствие чего ограничимся отдельными краткими комментариями.

Так, использование методаневключенного наблюдения позволяет получить первичную, умозрительную картину исследуемого феномена. При наблюдении за социальной группой «извне» исследователь может сделать первые предположения о состоянии организационной культуры и ее реальной модели. Индикаторами в данной процедуре выступают внешние проявления организационной культуры – внешний вид сотрудников, оформление помещений, в которых располагается подразделение и так далее; а также отдельные поведенческие акты сотрудников – отдельные транзакции между сотрудниками, взаимодействие в системе «руководитель – подчиненный».

При использовании методов экспертной оценки и обобщения независимых характеристик в качестве экспертов целесообразно привлекать руководителей вышестоящих органов управления и специалистов различных категорий (сотрудников кадровых органов, службы безопасности, представителей профсоюзов и т.п.).Индикаторами в этом случае выступают индивидуальные оценки экспертов по различным вопросам, касающимся деятельности исследуемых подразделений. В большинстве своем эти оценки будут субъективными, в связи с чем предлагается пятибалльная система оценки, которой пользуются должностные лица в рамках структурированного интервьюирования. В дальнейшем данные экспертной оценки сводятся в единую рейтинговую таблицу, в которой все однотипныеструктурные подразделения органа власти расположены в ранговом порядке на основе суммирования и анализа различных показателей.

Изучение документов позволяет: во-первых, определить формальные рамки деятельности подразделения, что наиболее характерно для государственной службы; во-вторых с большей объективностью оценить эффективность деятельности подразделений. Индикаторами при изучении документов являются конкретные положения федеральных (в том числе ведомственных), региональных, муниципальных и локальных нормативно-правовых актов, определяющие формальную структуру подразделений и порядок осуществления ими публично-властной деятельности, а также отчетные документы, предоставляемые подразделениями и органами управления.

Использование формализованных психодиагностических (социометрических и опросных) методик обеспечивает углубленное изучение отдельных показателей. Наиболее эффективными и востребованными представляются две методики, реализованные в аппаратно-программном комплексе «Гранит» – «Социометрия непараметрическая» и «Методика диагностики делового и эмоционального лидерства».[1]

Особо подчеркнем, что в любом исследовании наиболее достоверный результат может быть получен лишь при совокупном использовании разнообразных методов в оптимальном, выверенном, научно-обоснованном сочетании.

[1] Аппаратно-программный комплекс «Гранит»// Методическое руководство. М.: ЗАО «Научно-производственный центр «ДИП». 2012. С. 7-20.

С.И. Некрасов
канд. юрид. наук, проф.
(ГУУ, г.Москва)

СОЧЕТАНИЕ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ

Основные формы народовластия – непосредственные и опосредованные (представительные) – не следует противопоставлять и пытаться выстраивать иерархию между ними. Конституция РФ не устанавливает приоритет непосредственной демократии по отношению к представительной (ч. 2 ст. 3), а называет лишь две высших формы в системе непосредственного народовластия референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3). Через органы публичной власти различных уровней народ также осуществляет *свою власть*, а не власть некоего обезличенного государства, чиновничества и т.п. Представительное правление является, зачастую, более профессиональным, качественным, а непосредственная демократия может привести к власти далеко не лучших представителей (о чем говорили, в частности И.Ильин и Н.Бердяев). И на муниципальном уровне в выстраивании системы властвования предпочтение следует отдавать представительному правлению – осуществлению местного самоуправления через представителей, через различные органы местного сообщества.

В то же время, полностью отказаться от форм непосредственной демократии невозможно – органы местного самоуправления должны в той или иной форме получать свой мандат от населения. В системе органов местного самоуправления хоть какие-то звенья (не обязательно все!) должны формироваться посредством прямых выборов. Более того, именно на местном уровне (особенно на нижней его ступени – в поселениях) непосредственная демократия может оказаться более осязаемой и действенной, чем на региональном и общенациональном уровнях (люди в местном сообществе намного лучше знают друг друга по конкретным делам и поступкам). В то же время, выборы, как известно, могут быть не только прямыми, косвенные и многостепенные выборы – это также форма демократии, форма народовластия. И например, глава муниципального образования, представительный орган муниципального района могут избираться косвенным путем (что и предусмотрено действующим Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1]). При этом, однако, необходим разумный баланс в сочетании различных форм в целях обеспечения минимальной возможности участия населения в осуществлении местного самоуправления и формировании органов местного самоуправления.Если до законодательного закрепления в 2014 г. «конкурсной» схемы наделения полномочиями глав муниципальных образований почти половина (48,9%) указанных должностных лиц местного самоуправления избирались посредством прямых выборов и лишь 6,6% - представительным органом муниципального образования по представлению конкурсной комиссии, то с 2015 г. картина стала меняться (в Самарской области, например, не осталось ни одного главы муниципального образования (уровня района, города), избираемого непосредственно населением). На необходимость обеспечения баланса в сочетании различных форм муниципальной демократии неоднократно обращал внимание и

© С.И. Некрасов, 2015
[1]СЗ РФ, 2003, № 40, ст. 3822.

Конституционный Суд РФ (хотя не все правовые позиции высшего судебного органа конституционной юстиции представляются бесспорными)[1].

*Само*управление в буквальном смысле (т.е. с совпадением субъекта и объекта управления) возможно лишь в очень небольших по количеству членов социальных группах.[2]Применительно к местному (территориальному) самоуправлению такими территориальными коллективами могут являться лишь небольшие поселения, в городах (тем более – в городах крупных), обширных районах (с несколькими десятками поселений) самоуправление жителей невозможно, равно как невозможно оно в масштабах региона или государства (если только не рассматривать самоуправление в предельно широком смысле (который преобладал в советской доктрине) – государственная власть в любых формах и на любыхуровнях по определению представляет собой реализацию самоуправления народа). Социологические исследования показывают, что абсолютное большинство россиян (порядка 80%) уверены, что они не способны влиять на принятие решений местной власти, соответственно муниципалитеты не воспринимаются в качестве института самоуправления, в них видятся «агенты» региональной государственной власти или даже отдельных элитарных групп (бизнеса, крупных промышленных предприятий, криминала и т.п.).[3]В Российской Федерации следует активнее внедрять (после соответствующей добротной разработки) концепцию *сочетания местного самоуправления и местного государственного управления*, ограничив местное самоуправление лишь поселенческим уровнем. Такая концепция не потребует изменения Конституции РФ, необходимо будет изменение законодательства о местном самоуправлении. Успешный опыт такого сочетания имеется в истории России (монархического и советского периодов), а также в современной России (в частности, в г.Москве[4]).

Одним из направлений реализации и активизации непосредственных форм осуществления местным сообществом на уровне поселений (причем только сельских поселений) своей власти является возрождение института сельских старост. Данный вопрос был предметом обсуждения на заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ 28 мая 2015 г.[5] В функционировании указанного института у России имеется собственный опыт (применительно и к монархическому, и к советскому периодам развития государственности).В монархической России сельские старосты были представителями сословного крестьянского самоуправления (что в современной России, естественно, не приемлемо). При этом, однако, старосты были интегрированы в существующую систему власти, потому что они функционировали

---

[1] См., например: Постановление Конституционного Суда РФот 01.12.2015 N 30-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1^1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Российская газета, 2015, 14 декабря.

[2] О природе самоуправления подробнее см.: *Некрасов С.И.*Самоуправление и автономия: некоторые вопросы теории // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Том II. – М.: Проспект, 2015. С. 203-212.

[3] См., в частности, результаты социологического опроса «Локальные сообщества и гражданский активизм», проведенного Институтом социологии РАН в 2014 г. // Сайт ФГБУН Институт социологии РАН. – http://isras.ru (дата обращения: 05.11.15).

[4] Подробнее см.: *Некрасов С.И.*Специфика территориальной организации публичной власти в городе Москве / Научно-практическая конференция «Московское законодательство – первые 20 лет». Москва, 28 февраля 2014г. Итоговые материалы // Ведомости Московской городской Думы, 2014, № 2 (Специальный выпуск).

[5]http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124050048050053.html (дата обращения 25.12.2015)

при тесном взаимодействии, а часто и под непосредственным руководством вышестоящих структур - земских, а иногда даже и губернаторских. В советский период институт сельских старост, как таковой отсутствовал (свой отпечаток наложила Великая Отечественная война, термин «староста» справедливо вызывал негативные ассоциации). Однако управление в сельских населенных пунктах, не являющихся сельскими советами (то есть в современной терминологии - сельскими поселениями, муниципальными образованиями) осуществлялось. Вплоть до принятия действующего законодательства о местном самоуправлении существовали принятые в советский период (и периодически обновляемые) положения об общих собраниях граждан по месту жительства и об общественных, уличных, домовых и сельских комитетах.[1] Конечно, не следует идеализировать деятельность тех структур, там было много формализма (соответствующая аналитика это подтверждает).Но вновь интересный момент - те комитеты, возглавляемые председателями, будучи общественными, работали все-таки опять же под руководством исполнительных комитетов (причем не только сельских, но и районных, то есть вышестоящего уровня), при этом соответствующие исполнительные комитеты (местные органы государственной власти) должны были исполнять решения этих общественных комитетов, либо дать какой-то аргументированный ответ (просто отмахнуться от решения общественности было невозможно). Такой же опыт, кстати, был и в тех странах, которые принято называть странами народной демократии и социалистических странах - Венгрия, Болгария, Куба и некоторые другие. Таким образом, институт сельских старост никогда не был сугубо общественным – их деятельность была не только подконтрольна государству, но и подкреплялась авторитетом государственной власти.

Могут быть предложены различные варианты реанимации, возрождения института сельских старост в современной России. Первый вариант (скорее теоретический) - не исключено обозначение термином «сельский староста» главы муниципального образования (сельского поселения). Практики такой пока нет, и это может расцениваться как снижение статуса, но все-таки в законе термин «глава муниципального образования» используется в собирательном ключе (так же, например, как высшее должностное лицо субъекта Федерации, который может быть и губернатором, и мэром Москвы, и главой республики).Второй - придание сельскому старосте статуса должностного лица местного самоуправления, органа местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ допускает возможность создания территориальных органов местной администрации муниципального районав других муниципальных образованиях (поселениях). И сельский староста может обладать соответствующим статусом - либо быть единоличным территориальным органом местной администрации, либо возглавлять коллегиальный такой территориальный орган (в более-менее крупных поселениях). Третий – сельский староста может быть главой территориального общественного самоуправления. И для сельской местности это более актуально. Все-таки в городах дом, квартал - это одно, а сельский населенный пункт со своими спецификой, традицией, пространственно-поселенческой конфигурацией и т.п. - это совсем другая картина. Два последних варианта (наиболее реальные для реализации на практике) имеют как плюсы, так и минусы. В первом случае - это властный авторитет и соответствующие возможности сельского старосты, но возможное отсутствие поддержки населения.Во втором случае, напротив - поддержка населения (хотя бы минимальная, поскольку главой территориального общественного управления иначе как через выборы не стать, какими бы формальными они ни были),но зачастую безвластие и безденежье. Отмеченные два

[1] Подробнее см.: Советский государственный строй периода перестройки (1985-1991 гг.): монография / отв. вред. Ю.Л.Шульженко. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 305-307.

варианта можно сбалансировать. Целесообразен учет французского опыта: на местах проводятся выборы должностных лиц муниципальных образований, а затем эти выбранные должностные лица наделяются исполнительной властью с соответствующим статусом и становятся представителями государственной исполнительной власти. Любой вариант, естественно, следует закрепить законодательно, при этом целесообразно закрепить многовариантность - не следует создавать какую-то единую схему. (Не исключен и предварительный эксперимент в ряде муниципальных образований различных субъектов РФ).

Таким образом, муниципальная демократия может осуществляться в различных формах, ни одна из которых не должна идеализироваться и абсолютизироваться. Однако, в любом случае необходим разумный баланс сочетания непосредственного и опосредованного народовластия на местном уровне государственной организации современной России.

Ю.В. Нормова
студентка
(Финансовой университет при Правительстве РФ, Москва)

ПЕРСПЕКТИВЫ ДИВЕРСИФИКАЦИИ СТРУКТУРЫ ЭКОНОМИКИ ХАНТА-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА

Экономика хозяйствующих субъектов основывается на определении и использовании его сильных и слабых сторон. Выявление преимуществ помогает сконцентрировать наибольшие усилия и ресурсы на той деятельности, в которой преимущества проявляются больше. Это позволяет оптимизировать издержки различных ресурсов таким образом, чтобы обеспечить необходимые темпы развития видов деятельности, в которых достигается наибольшая результативность.

Специализация субъекта - вид деятельности, в котором используется преобладающая доля ресурсов и создается наибольшая часть дохода. Таким образом, для проведения рационального распределения ресурсов между различными видами деятельности с целью оптимизации затрат важно иметь информацию о том, какие виды деятельности определяют специализацию хозяйствующего субъекта.

Характерной чертой России в данной проблеме - это наличие большого числа регионов. Часть этих субъектов по таким параметрам, как размеры, численность населения, объемы производства и потребления продукции превосходит отдельные государства. Планирование и реализация региональной политики, базируясь на таких макроэкономические показатели будет эффективна более, если выше точность исходных статистических данных приближается к максимуму, описывающих состояние экономики регионов на данный промежуток времени.

Для начала уточним, что понимается под «специализацией». Территориальное разделение труда – это специализация регионов на производстве определенных видов товаров и услуг с последующим их обменом. Это концентрация на территории региона конкретных видов производства, удовлетворяющих не только собственные потребности в продукции, но и потребности других регионов.[1]

Количество представленных в научной литературе показателей, которые позволяют оценить специализацию, не так уж и много. Если ограничиться

© Ю.В. Нормова, 2015
[1]Коваленко Е. Г.. Региональная экономика и управление, 2005

показателями, характеризующими именно специализацию региона, то в большинстве источников упоминаются лишь два коэффициента: коэффициент локализации и коэффициент душевого производства.

Коэффициент локализации показывает, во сколько раз концентрация данной отрасли в данном регионе больше (или меньше, если значение меньше единицы), чем в целом по стране. Расчеты коэффициента локализации производятся по валовой товарной продукции, основным промышленным фондам и численности промышленно-производственного персонала.

Коэффициент душевого производства (КД) исчисляется как отношение удельного веса отрасли хозяйства района в соответствующей структуре отрасли страны к удельному весу населения района в общем населении страны: «сравнительную производительность» отрасли, представленной в регионе.

Определим специализацию на примере Ханты-Мансийского автономного округа. По официальным данным Ханты-Мансийский автономный округ – стратегический регион Российской Федерации. Это регион с ярко выраженной специализацией на добычу и переработку углеводородов. ХМАО – один из крупнейших нефтедобывающих регионов не только России, но и всего мира. Округ всегда был донором для консолидированного бюджета России, а также лидером по социально-экономическим показателям развития. Так, по добыче нефти и производству электроэнергии ХМАО удерживает первое место по стране.

Отраслевая структура региона включает в себя:

1. нефтегазодобывающая промышленность составляет 89,4%;
2. электроэнергетика – 5,5%;
3. машиностроение и металлообработка – 2,4%;
4. газоперерабатывающая отрасль – 1,6%;
5. лесозаготовительная и деревообрабатывающая промышленность – 0,24%;
6. производство строительных материалов – 0,24%;
7. пищевая промышленность – 0,17%;
8. нефтеперерабатывающий сектор – 0,1%.

Опираясь на данные, чтобы подтвердить их либо опровергнуть и выдвинуть свои предположения, основанные на расчетах, узнаем специализацию округа по показателям: коэффициент локализации и коэффициент душевого производства. Для расчета показателей нам понадобится такие исходные данные, как производительность отраслей в РФ, ХМАО, численность населения в РФ и ХМАО за 2014 год.

Табл. 1. Значения производительности отраслей в РФ за 2014 год

Сфера	Сумма, млн. руб	Доля
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	9304440	20,65%
добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	1128571	2,50%
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	4826197	10,71%
текстильное и швейное производство	263858	0,59%
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	50179	0,11%
обработка древесины и производство изделий из дерева	393655	0,87%
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	818773	1,82%
производство кокса и нефтепродуктов	7219688	16,02%
химическое производство	2103494	4,67%

производство резиновых и пластмассовых изделий	691069	1,53%
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	1254692	2,78%
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	4553980	10,10%
производство машин и оборудования	1354626	3,01%
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	1710415	3,80%
производство транспортных средств и оборудования	3156062	7,00%
прочие производства	1562793	3,47%
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	4674595	10,37%
Итого	45067087	100%

Табл. 2. Значения производительности отраслей ХМАО за 2014 год[1]

Сфера	Сумма, млн. руб	Доля
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	2438627,8	80,40%
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	4582,8	0,15%
текстильное и швейное производство	262	0,01%
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	1,2	0,00%
обработка древесины и производство изделий из дерева	6530	0,22%
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	698,4	0,02%
химическое производство	3316,4	0,11%
производство резиновых и пластмассовых изделий	292,5	0,01%
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	476,89	0,02%
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	3725	0,12%
производство машин и оборудования	27664,9	0,91%
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	10222,9	0,34%
производство транспортных средств и оборудования	1708,9	0,06%
прочие производства	3051,1	0,10%
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	203860,4	6,72%
Производство кокса и нефтепродуктов	327851,6	10,81%
производство мебели и прочей продукции, не включенной в другие группировки	176,4	0,01%
Итого	3033049,19	100,00%

Все население ХМО - 1 597 248

Все население РФ – 143 666 931

А) Коэффициент локализации:

Коэффициент локализации данного производства на территории района $К_л$ рассчитывается отношением удельного веса данной отрасли в структуре производства района к удельному весу той же отрасли в стране.

$$К_л = \frac{О_р}{П_р} \times 100 \div \frac{О_с}{П_с} \times 100$$

где Ор - отрасль района;

Ос - отрасль страны;

Пр - все промышленное производство района;

[1]Интернет-источник ХМАОстат - http://khmstat.gks.ru

Пс - все промышленное производство страны.

Произведем расчет показателей на примере двух сфер:

- Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых:

$$К_л = \frac{2438627,8}{3033049,19} \times 100 \div \frac{9304440}{45067087} \times 100 = 3,89$$

Значение коэффициента >1, это означает, что данная отрасль играет роль в экономике ХМАО большую, чем в среднем по стране.

- Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака

$$К_л = \frac{4582,8}{3033049,19} \times 100 \div \frac{4826197}{45067087} \times 100 = 0,01$$

Значение коэффициента <1, это означает, что данная отрасль слабо развита в нашем регионе.

Б) Коэффициент душевого производства

Коэффициент душевого производства $К_д$ исчисляется отношением удельного веса отрасли хозяйства района в соответствующей структуре отрасли страны к удельному весу населения района в населении страны:

$$К_д = \frac{О_р}{О_с} \times 100 \div \frac{Н_р}{Н_с} \times 100$$

где $О_р$ - отрасль района;
$О_с$ - отрасль страны;
$Н_р$ - население района;
$Н_с$ - население страны.

- Производство и распределение электроэнергии, газа и воды

$$К_д = \frac{203860,4}{4674595} \times 100 \div \frac{1597248}{143666931} \times 100 = 3,92$$

Значение коэффициента >1, это означает, что данная отрасль обеспечивает население продукцией в 3,92 раза больше, чем в среднем по стране.

- Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака

$$К_д = \frac{4582,8}{4826197} \times 100 \div \frac{1597248}{143666931} \times 100 = 0,09$$

Значение коэффициента <1, это означает, что данная отрасль слабо развита в нашем регионе.

Из расчетов видно, что явно наблюдается специализация региона, его профильная область - добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, на втором месте - производство кокса и нефтепродуктов, на 3 - производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

Также, мы можем сделать вывод, что регион зависим от добычи нефти, которая способна ухудшить социально-экономическое положение, геополитическую ситуацию. В настоящее время в условиях кризиса подходит к концу сырьевой этап

развития экономики, а это значит, что необходимо искать альтернативные варианты, чтобы удержать лидирующее положение ХМАО в экономике.

Табл. 3. Мониторинг основных показателей развития

Сфера	Коэффициент локализации	Коэффициент душевого производства
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	3,89	23,57
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	0,01	0,09
текстильное и швейное производство	0,01	0,09
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	0,0003	0,002
обработка древесины и производство изделий из дерева	0,25	1,49
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	0,01	0,08
производство кокса и нефтепродуктов	0,67	4,08
химическое производство	0,02	0,14
производство резиновых и пластмассовых изделий	0,01	0,04
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	0,01	0,03
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	0,01	0,07
производство машин и оборудования	0,30	1,84
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	0,09	0,54
производство транспортных средств и оборудования	0,01	0,05
прочие производства	0,03	0,18
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	0,65	3,92

Сегодня являются главными предпосылками для этого является процесс диверсификации экономики региона. Выходом из сложившейся ситуации является развитие новых или разработка уже имеющихся экономических видов деятельности, отраслей народного хозяйства.1 К таким видам деятельности отнесем: агропромышленный и лесопромышленный комплексы, нефтегазохимию, теплоэнергетику.

ХМАО имеет большую энергетическую базу, поэтому альтернативные виды деятельности должны быть энергоемкими, обладая значительным количеством леса, этот регион может развивать глубокую химическую переработку древесины, объединяя существующую отрасль специализации с богатыми запасами.

Таким образом, полученными результатами мы подтверждаем данные официальных источников: отраслями специализации являются добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, обработка древесины и производство изделий из дерева, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, производство кокса и нефтепродуктов.

Рассмотренные коэффициенты специализации (коэффициент локализации и коэффициент душевого производства) позволяют оценить характер отраслевой структуры субъекта. Хотя они рассчитываются по разным формулам, однако отражают суть одного явления — специализации.

[1] «Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2020 года и на период 2030 года

В условиях современности необходимо перераспределять и развивать альтернативные отрасли в регионах. В Ханты-Мансийском автономном округе, опираясь на полученные расчеты, мы можем предложить развитие глубокой химической переработки леса. Пока нефтяная промышленность находится на уровне и эффективна в работе, ее необходимо совмещать с другими отраслями и развивать. Ведь лес, в отличие от нефти и газа, - ресурс возобновляемый.

Литература

1. Клещев К.А. Перспективы развития сырьевой базы нефтедобычи России // Пути реализации нефтегазового потенциала ХМАО. Ханты-Мансийск, 2005.
2. Морозова Т.Г., Победина М.П., Поляк Г.Б. и др.// Под ред. Проф. Морозовой Т.Г. Региональная экономика: Учебник для вузов – 3-е изд., перераб. доп. – М.: ЮНИТИДАНА, 2003.
3. Экономика предприятия и отрасли промышленности /А.С Пелиха/ 2001 Ростов-на-Дону
4. Экономическая география России: Учебник. изд. переараб. и доп. / Под общей ред. акад. Видяпина В.И., д-ра экон. наук, проф. Степанова М.В. – М.: ИНФРА-М, 2007.
5. Югория. Энциклопедия Ханты-Мансийского автономного округа - Югры. – Ханты-Мансийск: ЗАО «ИТАС», 2004.
6. Югра – взгляд в будущее. Обзор социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры / Кол. авт. – Екатеринбург, 2006.
7. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистике по Ханты-Мансийскому АО – Югра - http://khmstat.gks.ru
8. Федеральная служба государственной статистики – http://www.gks.ru

Д.К. Овсянникова
Магистр
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ПРОБЛЕМА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ТБО

Сегодня наиболее успешным путем сбора, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов можно назвать кооперирование сил местных властей, населения и бизнес-структур. Проблема переработки твердых бытовых отходов становится все более актуальной в силу того, что растет благосостояние населения, развивается сфера услуг. Ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 28.11.2015) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" гласит, что к вопросам местного значения городского поселения относятся организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. На данный момент проблема сбора и вывоза ТБО является приоритетным направлением развития муниципальной политики[1]. Муниципальная политика в этой сфере основывается на использовании властных полномочий, которыми наделено местное самоуправление.

© Д.К. Овсянникова, 2015

[1] Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 28.11.2015) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Законодательно оформлено, что работы по оказанию услуг в сфере сбора, вывоза и утилизации ТБО имеют право выполнять организации любой формы собственности. Необходимо отметить, что данная сфера оказания услуг населению в различных городах имеет ряд особенностей.

В рыночной экономике принято выделять четыре модели рынка:

- чистая, или совершенная, конкуренция;
- монополистическая конкуренция;
- олигополия;
- чистая, или естественная, монополия (см. табл. 1).

Таблица 1. Модели рынка и их характеристика

Модель рынка	Характеристика
Чистая, или совершенная конкуренция	На рынке присутствует большое число фирм, производящих стандартизированный продукт. Новые фирмы могут легко войти в отрасль.
Несовершенная, или монополистическая, конкуренция	Характеризуется сравнительно большим числом продавцов, которые производят дифференцированные продукты. Дифференциация является основой для создания благоприятных условий для продажи и обновления продукции. Вхождение в отрасль с монополистической конкуренцией довольно простое.
Олигополия, (несовершенная конкуренция)	Отличается небольшим числом продавцов. Каждая фирма испытывает на себе влияние решений, принимаемых ее конкурентами, и должна учитывать эти решения в своем собственном поведении в области ценообразования и определения объема производства. Продукты могут быть как стандартизированные, так и дифференцированные.
Чистая, или естественная, монополия (несовершенная конкуренция)	На рынке одна фирма является единственным продавцом продукта или услуги. Проникновение в отрасль новых фирм заблокировано, так как фирма представляет собой всю отрасль.

Очевидно, что на рынке присутствует лишь один вид продукта, следовательно, рынку присуща модель либо совершенной конкуренции, либо чистой монополии. Данные модели рынка характерны для большинства городов в сфере сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов.

Функционирование на этом рынке одной фирмы (игрока) можно объяснить тем, что этот игрок приближен к муниципальной власти и открыто ей поддерживается, в том числе необходимой техникой и субсидиями. Модель обеспечивает решение вопросов лишь финансового характера для конкретных людей, а возникающие при таком подходе проблемы решаются исключительно административными методами - путем повышения тарифов. Может происходить повышение тарифов, однако это не будет влиять на изменения в управлении ТБО. Недовольство руководящих администраторов мало влияет на улучшение качества работы – финансирование остается стабильным за счет неизменных тарифов[1].

Из сказанного можно сделать вывод, что вследствие отсутствия конкурентов у фирмы на рынке сбора, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов нет и автоматического стимула к техническому прогрессу, а монополист остается неэффективным управленцем. Соперничество конкурентного рынка устраняет с

[1] Любарская М.А. Организация обращения с твердыми отходами: учебник. для студентов высших учебных заведений. — СПб.: С-Петерб. гос. инж.-экон. ун-т, 2008.

рынка неэффективные фирмы, но на этом рынке фирма не имеет конкурентов, поэтому она довольствуется существующим положением.

Эффективное решение вопросов, связанных с утилизацией ТБО, направлено на достижение главной цели муниципальной политики: повышение качества жизни населения на территории муниципального образования. Критерием объективной оценки качества жизни служат научно обоснованные нормативы потребностей и интересов людей. Вклад органов местного самоуправления в повышение качества жизни населения состоит в создании комфортной среды проживания на территории и организации предоставления соответствующих муниципальных услуг[1].

Повышение уровня и качества управления сбором, вывозом и утилизацией отходов возможно лишь на базе широкого использования как мирового и отечественного опыта, так и имеющегося научного потенциала в этой области. Используя отечественный и зарубежный опыт управления данной сферой, можно выделить следующие основные задачи местных органов власти:

1. Создание эффективной системы управления сбором, вывозом и утилизацией твердых бытовых отходов населения.
2. Разработка стратегических и текущих планов и программ по сбору, вывозу и утилизации твердых бытовых отходов населения городского округа.
3. Создание системы мониторинга стратегических и текущих планов и программ.
4. Совершенствование информационного обеспечения системы управления сбором, вывозом и утилизацией твердых бытовых отходов.

Для создания эффективной системы управления сбором, вывозом и утилизацией твердых бытовых отходов необходимо:

а) интегрировать стратегические и текущие планы и программы развития и функционирования этой сферы, используя систему сбалансированных показателей;

б) разработать и согласовать цели развития этой сферы по всем уровням управления муниципального образования;

в) создать единую систему планирования учета и отчетности, что позволит оценить эффективность оказания услуг населению и обеспечивать плановой и отчетной информацией муниципалитет и жителей город;

г) выработать единообразие методов и инструментов: формирование ключевых показателей, использование финансовых и материальных ресурсов, оценки планов и программ, оценки эффективности управления и т.д.

Для реализации рассматриваемых выше задач по созданию системы управления сбором, вывозом и утилизацией твердых бытовых отходов населениянеобходимы ресурсы: организационные, финансовые, информационные, научно-технические, кадровые[2].

Можно выделить следующие проблемы управления сферой ТБО:

1. Непрерывное увеличение объемов образования отходов, усложнение их состава.
2. Отсутствие реальных текущих и прогнозируемых данных об обращении отходов потребления и производства (количество; наименование и состав; класс опасности; источники образования; методы сбора, накопления, транспортирования и ликвидации; места переработки, обезвреживания и/или размещения).

---

[1] Белоусов А.И. , Панков С.А. Экономические методы управления утилизацией твердых бытовых отходов /// Вестник московского университета. - Серия 6. Экономика. - 2004. - №2 - С.74 - 85.

[2] Гилязова, А.А., Шарапов, А.Р., Современные проблемы процесса организации управления на производственном предприятии / А.А. Гилязова, А.Р. Шарапов, // Вестник Казан. технол. ун-та. – 2012. – Т. 15, - № 22. – 155 с.

3. Несовершенство и ограниченность материально-технической базы по сбору, хранению, транспортировке и ликвидации муниципальных отходов (мусорные контейнеры, контейнерные площадки, мусоровозы и т.п.).

4. Отсутствие организации селективного сбора и переработки (использования) ценных фракций (исключение составляют разве что черные и цветные металлы).

5. Ограниченность, а по большинству видов отходов отсутствие, производственной базы обезвреживания опасных и переработки ценных видов муниципальных отходов.

6. Отсутствие оборудованных по современным природоохранным и санитарно-эпидемиологическим требованиям объектов для размещения отходов потребления и производства, включая высоко опасные виды отходов.

7. Захламление бытовыми и производственными отходами муниципальных и прилегающих к ним территорий, образование несанкционированных свалок.

8. Недостаточность финансирования и высокая стоимость услуг в сфере обращения с отходами потребления и производства.

Ряд перечисленных выше проблем является общим для большинства муниципальных образований Российской Федерации. В настоящее время сложившаяся эффективная система управления отходами существует редко. Поэтому необходимо учитывать следующие меры по совершенствованию управления ТБО для повышения эффективности:

- совершенствование правовой базы, регулирующей вопросы использования вторичных материальных ресурсов и обращения с твердыми бытовыми отходами на территории МО;
- создание и поддержка единой информационной среды в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами;
- подготовка к внедрению организованной системы обращения с твердыми бытовыми отходами на территории МО;
- проектирование и строительство объектов сбора и размещения твердых бытовых отходов на территории муниципальных образований;
- создание условий для развития производств по использованию вторичных материальных ресурсов на территории МО;
- совершенствование существующих и формирование новых механизмов экономического стимулирования деятельности по использованию вторичных материальных ресурсов;
- ликвидация несанкционированных объектов размещения отходов в целях снижения негативного техногенного воздействия на окружающую среду и улучшение экологической обстановки;
- совершенствование системы экологического образования, воспитания и просвещения;
- стимулирование населения в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами.

Если будут учтены данные меры совершенствования, это позволит муниципальным образованиям получить существенные выгоды. Во-первых, за счет опережающего определения объемов и источников образования всех видов отходов на территории МО; во- вторых, за счет повышения управляемости и усиления контроля над перемещением отходов, формирования статистики по графикам и маршрутам вывоза отходов с целью их оптимизации; в-третьих, за счет реального и оперативного мониторинга поступления отходов на объекты их промышленной переработки и обезвреживания по весу, радиационной безопасности и правомерности приема.

Литература

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 28.11.2015) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"
2. Гилязова, А.А., Шарапов, А.Р., Современные проблемы процесса организации управления на производственном предприятии / А.А. Гилязова, А.Р. Шарапов, // Вестник Казан. технол. ун-та. – 2012. – Т. 15, - № 22. – 155 с.
3. Любарская М.А. Организация обращения с твердыми отходами: учебник. для студентов высших учебных заведений. — СПб.: С-Петерб. гос. инж.-экон. ун-т, 2008.
4. Белоусов А.И. , Панков С.А. Экономические методы управления утилизацией твердых бытовых отходов /// Вестник московского университета. - Серия 6. Экономика. - 2004. - №2 - С.74 - 85.

Н.А. Омельченко
д-р ист. наук, проф.
(ГУУ, Москва)

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

ЛЕГИТИМАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Анализ особенностей и практик легитимации власти в России на федеральном и региональном (республики Северо-Кавказского федерального округа) уровнях позволяет выделить следующие легитимационные процессы:

1 - Легитимация региональной власти в отношениях «центр-регион»: региональная власть стремится доказать свою лояльность федеральной власти, заручиться ее поддержкой (политической и экономической), доверием и оправдать свою власть в глазах Центра. Наиболее зрелыми данные отношения можно было бы назвать в условиях легитимной и поддерживаемой населением региональной власти, когда ей «нечего доказывать» Центру, когда ее поддержка населением в результате прямого выбора населения говорит сама за себя, т.е. имеет место взаимодействие равных легитимных субъектов.

2 – Горизонтальная легитимация региональной власти внутри республики: политические, административные, финансово-экономические и прочие ресурсы распределены между кланами, тейпами и пр.; власть легитимирована взаимным признанием членов элиты, а доверие народа к власти может не учитываться.

3 – Легитимация федеральной власти в стране. Среди многообразия легитимационных практик и технологий в политической жизни России можно выделить сакрализацию власти и ее носителей, религиозную легитимацию, построение персонального имиджа, «легитимацию через будущее», «легитимацию через отрицание», возведение современности в ранг истории, символьную политику,

© Н.А. Омельченко, Ф.М. Гасратова, 2015

легитимацию через партию власти, медиатизацию политики и медиалегитимацию власти, «Прямые линии» с Президентом, «образ врага», определенную роль играет и ситуативный фактор; следует также выделить высокий уровень легитимности Президента по сравнению с легитимностью законодательной и исполнительной властей.

4 – Легитимация федеральной власти в регионе. Здесь, на наш взгляд, следует обратить внимание на актуальность отмеченного исследователями постконфликтного синдрома (после Кавказской войны), так как его следствием становится недоверие федеральному центру, «который со стороны этнических меньшинств идентифицируется как «русская власть»[1]. Более того, важной работой в данном направлении является эффективная социально-экономическая политика, агитация и распространение светских ценностей, интеграция региона в единое культурное пространство страны, недопущение деструктивного баланса гражданской и религиозной идентичностей.

5 – Легитимация региональной власти на уровне Российской Федерации: в качестве примера можно привести деятельность глав республик по построению персонального имиджа успешного регионального и федерального политика.

6 – Легитимация региональной власти в республике. Здесь следует отметить двухуровневую легитимацию региональной власти: в первую очередь региональная власть получает одобрение и поддержку от центра, а затем реализует действия по легитимации среди населения республики.

Отмена прямых выборов глав регионов превратила руководителей республик из политиков в «государственных чиновников вертикально иерархизированной бюрократической системы управления»[2]. Руководители республик выступают своеобразными «гарантами сложившегося на местах раздела политических и экономических сфер влияния»[3].

В 2013 г. четыре республики региона отказались от прямых выборов главы: Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Карачаево-Черкесия. Следствием отказа от общенародных выборов главы республики становятся недостаточная легитимность и неподконтрольность власти, население, у которого и без того мало рычагов влияния на власть, теряет веру в демократические процедуры; отпала необходимость общаться с избирателями. Анализ эволюции форм избрания глав республик СКФО с 1990-х гг. показал, что выборы глав населением имели место в Ингушетии (в том числе выборы на безальтернативной основе), Осетии, Чечне, Кабардино-Балкарии (в том числе выборы на безальтернативной основе), Карачаево-Черкесии (выборы в 1999 г. сопровождались острым конфликтом, вызванным противоборством двух кандидатов разных национальностей на пост главы республики). Из республик региона только в Дагестане с 1991 г. ни разу не проводились выборы главы республики населением. У местных жителей складывается впечатление, что с ними обращаются «как с гражданами второго сорта, недостаточно развитыми для того, чтобы самостоятельно выбирать себе лидеров»[4].

---

[1]Ашхамахова А.А. Социально-философский анализ менталитета: общее и особенное: Дисс. …. доктора философ. наук. - Майкоп: Адыгейский республиканский институт гуманитарных исследований им Т.Н. Керашева, 2006. – С. 232

[2] Саидов А.А. Основные проблемы трансформаций политических систем республик Северного Кавказа. [Электронный ресурс]: http://center-kmr.ru/?p=292

[3] Ханалиев Н. Некоторые особенности политических режимов национальных республик Северного Кавказа//Власть.-2013.-№11.- С. 182

[4] Северный Кавказ: сложности интеграции (III): государственное управление, выборы, верховенство права. Доклад №226 (Европа) 6.09.2013. Перевод с английского языка. [Электронный ресурс]: http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/caucasus/Russian%20translations/226-the-north-caucasus-the-challenges-of-integration-iii-russian

В легитимации своей власти лидеры республик прибегают к следующим практикам: «прямые линии» с населением, активность в социальных сетях и ведение блогов, встречи с населением, религиозная легитимация, привлечение молодежи, создание «Совета старейшин» при главах республик, силовая легитимация.

Поддержка населением главы республики выше поддержки республиканских парламентов, которые превращаются в органы формального представительства местной элиты, этнических кланов и пр.

Как показывает анализ избирательных систем республик СКФО, во всех из них – кроме Республики Северная Осетия-Алания – выборы депутатов региональных парламентов осуществляются по пропорциональной избирательной системе. В Республике Северная Осетия-Алания депутаты парламента избираются по мажоритарно-пропорциональной системе (Закон Республики Северная Осетия-Алания от 29.12.2006 N 69-РЗ (ред. от 06.06.2013) "О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия-Алания"); последние выборы депутатов по данной системе имели место 14 октября 2012. Выборы в Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики ранее также осуществлялись по мажоритарно-пропорциональной системе; так, выборы парламентариев 1 марта 2009 года осуществлялись по смешанной системе: 37 депутатов были избраны по общереспубликанским спискам кандидатов и 36 депутатов - по одномандатным избирательным округам. Однако в 2014 году депутаты парламента единогласно приняли законопроект, которым изменяется вид избирательной системы и предусматривается избрание депутатов народного собрания республики только по партийным спискам (Закон Карачаево-Черкесской Республики от 15.04.2014 N 8-РЗ (ред. от 09.07.2015) "О выборах депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики" (принят Народным Собранием (Парламентом) КЧР 10.04.2014). Последние выборы в республиканский парламент проводились 14 сентября 2014 по пропорциональной избирательной системе[1].

Несомненно, в случае, если политические партии поддерживаются населением, пропорциональная избирательная система может способствовать легитимации парламента. Однако роль политических партий в регионе низка (как и в России в целом), пропорциональная избирательная система используется элитами для достижения равного национального представительства в парламенте.

Заявляя о необходимости введения смешанной системы выборов депутатов Народного собрания Республики Ингушетия икритикуя пропорциональную систему, ингушский правозащитник Магомед Муцольгов отмечал, что «политическим партиям отводится скромная роль статистов, обслуживающих интересы власть имущих и их ближайших родственников, которые далеки от интересов народа»[2].

Несомненно, пропорциональная избирательная система на парламентских выборах имеет несколько важных преимуществ: такие выборы обходятся для бюджетов субъектов дешевле, они также оказывают влияние на развитие партий. Однако данная система создает некий эффект отчуждения депутатов от избирателей; непопулярной пропорциональную систему может сделать и то, что «система распределения голосов зачастую непонятна плохо информированным избирателям».

Нынешние региональные избирательные системы не являются окончательными, республики Северного Кавказа, как и все субъекты страны,

---

[1]В Карачаево-Черкесии выборы в парламент назначены на 14 сентября. Кавказский узел. 11.06.2014 г. [Электронный ресурс]: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/244073/

[2] Муцольгов М. По выборам: Открытое обращение Координационного совета неправительственных организаций Республики Ингушетия. Кавказский узел. 16.12.2011 г. Электронный ресурс: http://www.kavkaz-uzel.ru/blogs/342/posts/10092

находятся «в поисках тех политических институтов и тех практик, которые в наибольшей степени позволяют народу ощущать, что он действительно влияет на власть и власть выражает его интересы»[1].

Исследователь Кынев А.В. отмечает необходимость вариативности избирательных систем на региональном уровне, что позволит более полно учитывать этноконфессиональные, исторические, культурные, социально-экономические, географические и иные особенности регионов страны. Однако любой вариант избирательной системы должен предполагать соблюдение стандартов свободных и справедливых выборов и исключать электоральные манипуляции.Исследователь отмечает, что наиболее оптимальным вариантом реформ для развития демократических процедур регионов является формирование «региональным парламентом подотчетного ему правительства на основе коалиции депутатского большинства», данная коалиционность позволит «демократическим путем обеспечить балансы между различными элитными группами, в том числе де-факто образованными по этническому признаку». Возможно также, по мнению исследователя, наделить региональные парламенты правом выражать недоверие главе региона и конкретным чиновникам администрации с последующей их отставкой, что усилило бы сдержки и противовесы и стимулировало бы «региональные администрации к принятию более сбалансированных и адекватных решений, в том числе кадровых».

Независимо от национальной принадлежности большинство жителей республик Северного Кавказа недовольны существующим положением дел в своей республике, и снизить протестный потенциал населения и легитимировать региональную власть посредством лишь политических технологий уже не удастся, необходимо решать проблемы, волнующие население региона: безработица, коррупция, терроризм и др. Внимание и силы региональных властей должны быть направлены на решение проблем региона, региональная власть должна продемонстрировать результативность функционирования, т.е. способность оправдать надежды населения, успешно справляться с поставленными задачами.

Несомненно, стимулом модернизационных процессов в регионе может стать только федеральный центр, от которого требуются политическая воля и последовательность в политике, на данный момент политика центра направления на обеспечение лояльности местного общества и его элиты.

А.А. Оришев
студент
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ЦЕЛЯХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Одним из приоритетных направлений государственной региональной политики, а также эффективным средством решения задач социально-экономического развития регионов является взаимодействие и сотрудничество субъектов Федерации. Межрегиональные взаимодействия определяется как процесс установления определенных социально-экономических, культурных и других связей

[1]Кунекова Р. Избирательная система 2013-2014. [Электронный ресурс]: http://of-law.ru/stati/izbiratelnaya-sistema-2013-2014.html

© А.А. Оришев 2015

и взаимодействий, направленных на достижение конкретных взаимовыгодных интересов. Следует отметить, что упорядоченные, взаимовыгодные устойчивые хозяйственные связи регионов эволюционно становятся межрегиональными экономическими отношениями[1].

Основной формой межрегионального взаимодействия в Российской федерации является деятельность ассоциаций экономического взаимодействия. Основным нормативным правовым актом, регулирующим деятельность данных ассоциаций, является Федеральный закон от 17.12.99 N 211-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской ", который определяет:

- общие принципы и основные задачи деятельности ассоциаций межрегионального взаимодействия;
- отношения ассоциаций экономического взаимодействия с органами государственной власти всех уровней, органами местного самоуправления.

Согласно законодательству[2], ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации (АЭВ) - некоммерческая организация, учредителями которой являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и которая создается на добровольной основе в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Деятельность ассоциации осуществляется на основе определённых принципов, в частности:

- скоординированность действий по разработке и реализации социально-экономических программ;
- гласность деятельности исполнительных органов ассоциации;
- содействие формированию и функционированию единого экономического и правового пространства Российской Федерации.

Из этого следует, что деятельность АЭВ направлена не только на развитие регионов, входящих в ассоциацию, но она также содействует интересам всей Российской Федерации.

Основными целями, которые ставят себе регионы, состоящие в ассоциации экономического взаимодействия являются, прежде всего, исключение каких-либо препятствий для совместной деятельности в условиях рыночной экономики, а также соблюдение интересов населения, выражающееся в содействии повышению качества жизни в регионах.

Ассоциация экономического взаимодействия субъектов РФ, как некоммерческая организация, должна быть создана в соответствии с гражданским законодательством России. Однако, в силу специфичности отношений, возникающих в результате функционирования подобной организации, а так же специфичности субъектов данных отношений, создание АЭВ имеет свои особенности. Характерной чертой процесса организации ассоциации является то, что учредителями могут выступать только органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Ещё одной особенностью является то, что все учредительные документы ассоциации, а также их изменения подлежат опубликованию в органах печати тех

---

[1] Коваленко Е.Е. Региональная экономика и управление Учебное пособие. - СПб.: Питер, 2005. - 288 с.: ил. - (Серия «Учебное пособие»).

2 Федеральный закон от 17.12.99 N 211-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской " URL: http://base.garant.ru/12117772/#block_160000

субъектов Федерации, органы государственной власти которых являются членами ассоциации.

Таким образом, по состоянию на начало 2015 года были созданы:

- Ассоциация экономического взаимодействия территорий Северо-запада Российской Федерации (“Северо-Запад”);
- Межрегиональная Ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации Центральной России (“Центральная Россия”);
- Ассоциация экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного региона Российской Федерации (“Черноземье”);
- Ассоциация “Большая Волга” по экономическому взаимодействию республик и областей Поволжского региона Российской Федерации;
- Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев, областей Северного Кавказа (“Северный Кавказ”);
- Ассоциация экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона (“Большой Урал”);
- Ассоциация экономического взаимодействия территорий Сибири России (“Сибирское соглашение”)
- Межрайонная Ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации Дальнего Востока и Забайкалья.

Анализ представленного выше списка показывает, что территории, на которых действуют АЭВ, частично совпадают с территориями экономических районов России. При этом, важно отметить, что на данный момент каждый субъект России имеет членство в конкретной АЭВ.

На федеральном уровне основы взаимодействия субъектов заложила также Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. , которая закрепила приоритеты социально-экономического развития РФ, включая различные направления сотрудничества субъектов РФ, а именно:

- повышение эффективности государственного управления путем обеспечения межрегионального информационного обмена;
- участие субъектов Федерации в высокотехнологичных проектах по развитию транспортных магистралей и транспортных узлов, обеспечивающих связи между регионами;
- развитие промышленности на базе межрегиональной кооперации с опорой на мировые технологические новации и отраслевую научно-исследовательскую базу ведущих индустриальных центров регионов и др.
- учет интересов одних субъектов РФ другими гарантируется Федеральным законом от 4 января 1999 г. N 4-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации".

Часть 2 ст. 2 указанного Закона устанавливает, что соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемые органами государственной власти субъекта РФ, не могут ущемлять законные интересы другого субъекта РФ. В противном случае применяются согласительные процедуры в соответствии с Конституцией РФ и законодательством РФ (ч. 1 ст. 12) либо соглашение может быть оспорено в судебном порядке (ч. 2 ст. 12).

Для дальнейшего развития межрегиональных отношений необходимо определить перспективные направления совместной деятельности субъектов РФ. В качестве основных перспектив можно выделить следующие:

- создание координирующих органов (комиссий, отделов, комитетов и советов по развитию и координации сотрудничества и т.д.);

- развитие инфраструктуры межрегионального сотрудничества (строительство межрегиональных выставочно-конгрессных комплексов, культурных центров и т.д.);
- информационное обеспечение межрегионального сотрудничества (создание межрегиональных информационно-аналитических систем, маркетинговых центров и т.д.);
- продвижение продукции и услуг на рынки других регионов (осуществление выставочно-ярмарочной деятельности, проведение презентационных мероприятий и т.д.);
- осуществление совместных проектов, создание межрегиональных институтов развития инвестиционной направленности, научных центров при вузах по разработке ноу-хау.

На практике функционирование АЭВсубъектов РФ выражается в активном участии в законотворческой деятельности по поводу:

- разработки, принятия и реализации государственных программ социально-экономического развития регионов, входящих в ассоциацию;
- разработки, принятия и реализации различных инновационных программ;
- разработки, принятия и реализации инвестиционных программ и т.д.

В качестве примера конкретных результатов деятельности ассоциаций можно привести разработку ассоциацией «Дальний Восток и Забайкалье» Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года, которая 28 декабря 2009 года была утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации[1]. Результатом работы ассоциации «Сибирское соглашение» явилась разработка инновационной межрегиональной программы «Сибирское машиностроение», которая должна решить проблемы недостатка квалифицированной рабочей силы, износа основных производственных фондов, отставания в данной области от зарубежных развитых стран.[2]

Таким образом, можно сделать вывод, что в современных условиях межрегиональное сотрудничество и взаимодействие обладает широкими возможностями для обеспечения поступательного, сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития регионов на основе налаживания между ними долгосрочных, равноправных и взаимовыгодных отношений, обобщения и учета уже накопленного отечественного опыта и лучших практик зарубежного межрегионального взаимодействия.

© Е.В. Охотский , 2015

1 Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. N 2094-р «О Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г». URL: http://docs.cntd.ru/document/902195483

2 Межрегиональная инновационная программа освоения высокотехнологичной гражданской продукции на предприятиях промышленного комплекса Сибирского федерального округа «Сибирское машиностроение».URL: http://sibacc.ru/projects/project/1171/

Е.В. Охотский
д-р социол. наук, проф.
(МГИМО(У) МИД России, г. Москва)

АНТИРОССИЙСКИЕ САНКЦИИ И АНТИСАНКЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В докладе предпринята попытка проанализировать политико-правовую природу антироссийских санкций и ответить на вопрос о том, имеются ли сегодня в распоряжении Правительства Российской Федерации инструменты адекватного политического и управляющего воздействия в направлении эффективного противодействия недружественному давлению со стороны западных партнеров. Актуальность такой поставки вопроса очевидна и, как нам представляется, не требует каких-то особых обоснований. Тем более, что санкции в последнее время стали своего рода излюбленным средством внешней политики США, Канады, Японии, стран Европейского Союза и их сателлитов.

Санкции нельзя рассматривать как некую фоновую реакцию на политику, скажем, в отношении России в связи с событиями на Украине - не было бы Украины, нашелся бы другой, не менее «веский» повод. Политика сдерживания давно уже не является чем-то экстраординарным, она стала одной из самых популярных форм сдерживания других государств с тем, чтобы заставить их изменить свою внутреннюю и внешнюю политику в нужном для более сильного партнера направлении. Плюс к этому еще и использовать чужой материально-финансовый, интеллектуальный и иной ресурс в своих корыстных интересах.

Наша страна практически никогда в своей истории не жила вне санкций, такого рода давление мы испытываем столетиями. Только за послевоенные годы санкции в различных их формах и масштабах по отношению к нашейстране применялись не менее 160 раз[1]. Как только заправилы запада посчитают, что Россия становится слишком сильной, самостоятельной и независимой, как тут же против нее включались всевозможные инструменты дискриминационного воздействия.

Сразу оговоримся, что:

- Россия никогда не была инициатором крупномасштабных конфликтов с другими странами, всегда негативно относилась и *решительно выступала против каких-либо односторонних санкций*. Наша позиция в этом отношении однозначна: санкционные меры – не самая лучшая, не самая достойная и не самая эффективная форма межгосударственного взаимодействия. Санкции мы квалифицируем как средство неприкрытого политического, идеологического и экономического давления, цель которого не торжество законности, справедливости и экономической целесообразности, а стремление заставить «непослушные» государства идти в фарватере внешнеполитических интересов, так называемых, государств-лидеров (как они себя позиционируют), которые как раз и выступают инициаторами всевозможных санкционных инициатив и информационных провокаций. Наш подход принципиально иной – честная конкуренция, деловитость, взаимовыгодное сотрудничество, гибкая ценовая и валютная политика, диалоговый поиск компромиссных решений, ориентированных на обеспечение глобальной политической, социальной и макроэкономической стабильности;

- политически слабо обоснованные и не освященные международным правом *санкционные меры лишены всякого позитивного потенциала*, нарушают законные

© Е.В7 Охотский 2015

[1]*Хайтун А.Д.* Влияние санкций на нефтегазовый сектор РФ // Независимая газета. 2015. 13 октября. С. 13.

интересы подсанкционных государств и их граждан, имеют явно выраженные признаки аморальных репрессалий. А значит, государства, инициирующие и применяющие (помимо ООН и других авторитетных международных организаций) односторонние санкции, должны нести ответственность в соответствии с нормами международного права, а государства, попавшие под санкционный пресс, должны иметь реальную юридическую возможность предпринимать адекватные антисанкционные действия и гарантированно рассчитывать на помощь со стороны международного сообщества;

- мы принципиально не согласны с теми экспертами, политиками и государственными деятелями, которые считают, что предпринимаемые сейчас против России санкционные меры содержат «большой позитивный потенциал» и практически не отражаются на экономике и социально-политической ситуации в стране. *Это не соответствует действительности.* Хотя в определенном смысле внешние санкции, действительно, являются определенным стимулом ускоренной реализации поставленных целей.

Мы согласны с членом совета по аграрно-промышленной политике Совета Федерации ФС РФ профессором М.А.Коробейниковым в том, что нынешний кризис – это не столько результат санкций, сколько творение наших собственных рук, нашего бездумно-либерального подхода к пониманию законов рыночной экономики. Результат соответствующий: годовое падение ВВП уже достигло 3,5%, инфляция держится на уровне 16-17%, кредитный рейтинг страны, по версии Fitch, сейчас находится на самой низшей ступени инвестиционной эффективности[1]. Лишь 23% европейских компаний планируют рост своей инвестиционной активности. Не говоря уже об отвлеченности средств на реализацию крупномасштабных инвестиционных и социальных проектов. Практически прекратилось расширение объемов российского бизнеса за пределами страны. Вывод напрашивается сам по себе: **политика импортозамещения и антисанционного эмбарго пока никак позитивно не отразилась на общей экономической ситуации в стране.**

Антикризисная политика и противодействие санкциям требуют не лозунговых, а конкретных созидающих действий и понимания того, что санкции – это не только политика и идеология, а прежде всего *мощное средство разрушающего воздействия* практически на все отрасли и компании, являющиеся несущей конструкцией экономического и производственно-хозяйственного комплекса. Особенно на те, которые представляют индустрию высоких технологий, оборонно-промышленный комплекс, биогенетику, химическую промышленность, транспорт, электронику. Без международного научно-технического сотрудничества нам будет очень непросто выйти на мировой уровень научно-технического и интеллектуально-кадрового развития, очиститься от неэффективных технологий, в том числе в сфере хозяйственного менеджмента и государственного управления.

А теперь представим еще несколько соображений, касающихся санкций и современной антисанкционной политики Российской Федерации.

1. Санкции в трактовке ООН — это принудительные меры силового и несилового характера (политического, торгово-экономического, управленческого, пропагандистско-идеологического), принимаемые Советом Безопасности ООН в установленной процессуальном порядке в отношении государств, отдельного государства (части его территории или определённых лиц), которые отказываются исполнять обязанности, вытекающие из правоотношений международной ответственности. Могут предусматривать полное или частичное приостановление экономических, политических и культурных отношений. Не исключается разрыв дипломатических отношений.

---

[1]*Башкатова А.* Ни экономического роста, ни победы над инфляцией // Независимая газета. 2015. 2 ноября.

Законное применение санкционных норм возможно только лишь со стороны международных структур, наделенных соответствующей функциональной правосубъектностью. Причем «только в тех сферах межгосударственных отношений, которые относятся к компетенции соответствующих организаций»[1].

2. В последнее время санкции чаще всего выступают не как средство защиты международного права и общепринятых правил межгосударственных отношений, а как средство нанесения стране-оппоненту, нередко без учета мнения ООН, ощутимого политического, финансового, экономического, репутационного и гуманитарного ущерба. Используются, короче, как *инструмент продвижения определенных национальных и геополитических интересов* за счет ущемления интересов и ресурсов явного или потенциально возможного соперника. Не случайно санкции в подавляющем большинстве случаев общественным мнением квалифицируются как преднамеренные действия недружественного характера по прекращению (или угрозы прекращения) традиционных международных (политических, экономических, финансовых, торговых, культурных, научно-творческих, международно-спортивных и иных) отношений с четко выраженными негативно ориентированными политическими целями.

3. В основе большинства санкций лежат не принципы позитивного взаимодействия, доброжелательности и объединения усилий в целях обеспечения прогресса и международной безопасности, а, наоборот, циничное использование «санкционного кнута» в определенных целях и определенных интересах. Их предназначенность в большинстве случаев - спровоцировать политическую нестабильность, активизировать внутреннее внесистемно-оппозиционное давление на власть, добиться смены действующего политического режима. В лучшем случае – это подавление агрессивного поведения государства, нейтрализация угрозы безопасности третьим государствам, восстановление геополитического равновесия.

Мотивация санкционной стратегии тоже известна. В трактовке Дж.Фридмана – руководителя информационного агентства «Stratfor», она звучит следующим образом: блокировать любую возможности формирования нового полицентрического миропорядка, не дать «непокорному народу» и никакой другой державе мира сосредоточить в своих руках слишком много власти, под прикрытием риторики о сдерживании, например, «российской экспансии» использовать любой региональный и национальный кризис для того, чтобы ослабить, а еще лучше, изолировать Россию[2]. На обыденном уровне это понимают даже простые люди: 70% россиян в санкциях видят цель США и ЕС «ослабить и унизить Россию». И это не смотря на традиционную искренность и доброжелательность Российской Федерации, конструктивность ее внешнеполитического курса, стремление к стратегическому партнерству на равноправной, взаимоуважительной основе[3].

4. Санкции могут вводиться на основе как стратегических, так и тактических соображений. Причем порядок подготовки и применения санкций достаточно примитивен: сначала выдвижение претензии (нередко надуманной и даже абсурдной) по поводу неправомерности, антидемократичности и аморальности политики избранной для «избиения» страны, обвинение оппонента в несоблюдении «женевских конвенций». Затем предпринимается громкая недружественная политическая, финансово-экономическая или военно-силовая акция

---

[1]*Нешатаева Т.Н.* Санкции системы ООН (международно-правовой аспект). - Иркутск, 1992. http://law.edu.ru.

[2] Интересы РФ и США в отношении Украины несовместимы друг с другом // Коммерсантъ. 2014. 19 декабря.

[3]*Лавров С.В.* Россия готова к сотрудничеству на равноправной, взаимоуважительной основе. Выступление на V Всемирном конгрессе соотечественников // Российская газета. 2015. 5 ноября.

провокационного характера. Параллельно разворачиваются активные пропагандистские действия по принуждению партнера к унизительным объяснениям своей невиновности или к определенным ответным действиям. Наконец вводятся санкции. Схема простая, многократно проверенная и достаточно эффективная с точки зрения ослабления неугодного режима, смены руководства подсанкционной страны, а еще лучше – государственного переворота. Не случайно такого рода санкционную деятельность эксперты квалифицируют как **форму международного терроризма, международной коррупции и циничное средство запугивания людей**всевозможными социальными катаклизмами и потерей права на «европейский выбор».

5. Санкции бывают официальными и неофициальными, реальными и морально-психологическими, индивидуальными и секторальными. По содержанию подразделяются на политические, экономические, финансово-банковские, научно-культурные. Да и номенклатура их довольно обширная. Под санкционными ограничениями в настоящее время только в России находится 37 организаций и 150 частных лиц. До маразма скатилась Украина: в запретном списке этой страны 400 физических и 90 юридических лиц[1].

6. Россия накопила определенный опыт антисанкционного действия. Сформирована соответствующая законодательная база. В ее основе «Основные направления деятельности Правительства РФ до 2018 года», антикризисная программа под названием «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности на 2015 год», «Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года». Существенную роль играет указ Президента РФ от 23 января 2015 г. № 31 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту промышленной продукции». Принят закон об особой экономической зоне в крымском регионе. Владивостоку предоставлен статус свободного порта с облегчённым таможенным режимом. Реализуется комплексный проект современного конкурентного развития Северного морского пути. Успешно развиваются многие энергетические, промышленные и оборонные объединения. Введено продовольственное эмбарго, ужесточен контроль качества поступающих на российский рынок товаров зарубежного производства.

Центральная идея антисанкционной политики – *поступательное развитие рынка на собственной основе*. Отсюда стимулирование деловой активности, снижение топливно-сырьевой зависимости и развитие высокотехнологичных производств, деофшоризация, обеспечение большей устойчивости банковской системы, сокращение объемов хождения в стране иностранной валюты, развитие наукоемких кластеров и импортозамещение по максимально возможной номенклатуре несырьевых и высокотехнологичных товаров. В таком же ключе проводится сокращение финансовых и административных издержек в сфере регулирования малого и среднего предпринимательства, снижение напряжённости на рынке труда с выходом на более эффективный платежеспособный спрос населения, расширение сотрудничества со странами Востока, Латинской Америки и Индийского океана, формирование национальной платежной банковской системы.

Делается, как видим, немало из того, о чем говорилось на протяжении многих лет рыночных реформ. Надо работать, другого выхода, судя по складывающейся конъюнктуре, у нас нет – время, когда казалось, что мы как равноправные и желанные партнеры вошли в супермаркет свободного мирового обмена, закончилось, ситуация изменилась кардинально и, к сожалению, не в лучшую

[1] Санкции в связи с украинским кризисом // Wikimedia Foundation, Inc..

сторону. Основания для глобальных оптимистичных прогнозов практически отсутствуют.

Ученые считают, что политика сужения рынка розничного оборота, сокращения бюджетных расходов, перекачивания государственных средств в банковский виртуальный сектор, введение плавающего курса рубля, таргетирования инфляции без жесткого государственного контроля и ужесточение запретов никакие реальные позитивные подвижки обеспечить не может. Скорее наоборот, провоцирует прямо противоположный эффект - спад производства, усиление спекулятивного капитала, нестабильность валюты, рост цен и тарифов, обострение социальных проблем[1]. А значит, нужны другие стратегии и более эффективные антикризисные и антисанкционная меры, цель которых – минимизация рисков нарастающего отставания, обеспечение макроэкономической стабильности, последовательное доведение инфляции до целевого значения.

7. И последнее. Как это не парадоксально, острого недовольства невысокой эффективностью предпринимаемых антикризисных мер граждане Российской Федерации в массе своей не проявляют, индекс социальных настроений российского общества превышает 76[2]. Что, как нам представляется, является убедительным свидетельством высокого (при всей тревожности) уровня социального оптимизма, и уж никак не свидетельством кризиса адекватного восприятия обществом современной российской действительности.

Санкции в определенном смысле сыграли определенную позитивную роль (не было счастья, да несчастье помогло): произошло сплочение населения вокруг президента; активизировался поиск альтернатив во внешней торговле и международном политическом и финансово-экономическом сотрудничестве; появились новые инвесторы, готовые в определенных объемах помочь нашей стране снять возникающие в связи с санкциями проблемы. Но самое главное в другом – в реальном стремлении нашего государства создать благоприятные условия для того, чтобы граждане получили реальную возможность раскрыть себя в экономике, науке и социальной сфере. И это, как говорит В.В.Путин, лучший ответ нашей страны, как на внешние ограничения, так и внутренние проблемы[3].

---

[1] Материалы Московского экономического форума. 25 марта 2015 г. // www. me-forum.ru

[2] Пресс-выпуск ВЦИОМ. 2015. №2956. 19 октября.

[3]Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 2 декабря 2014 года.

О.В. Панина
канд. экон. наук, доц.
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ВЛИЯНИЯ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕНОЙ СЛУЖБЫ И ЕЕ ДОСТУПНОСТИ ОБЩЕСТВЕНОМУ КОНТРОЛЮ НА ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕНОЙ ВЛАСТИ[1]

Согласно Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. N 93-р. Принципы обеспечения открытости государственной службы совпадают с принципами открытости органов исполнительной власти обеспечивают достижение одной цели - повышение эффективности и результативности деятельности государственных органов власти и повышению открытости системы государственного управления в целом.

Большинство действующих нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию принципов открытости затрагивают в основном только один аспект – раскрытие информации о деятельности органов исполнительной власти. Для преодоления этого недостатка в конце 2014 года Правительством Российской Федерации был принят Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти, который включил в себя следующие документы:

- Концепция открытости федеральных органов власти.
- Методические рекомендации по реализации принципов открытости.
- Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Правительственной комиссией по координации деятельности Открытого правительства.

Стандарт предполагает использование следующих механизмов открытости:

- работа с референтными группами;
- принятие планов деятельности на 2013–2018 годы и годовой публичной декларации целей и задач с их общественным обсуждением и экспертным сопровождением;
- размещение информации о деятельности;
- публичная отчетность;
- независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг правоприменения;
- обеспечение понятности нормативно-правового регулирования и государственных политик;
- работа с открытыми данными;
- взаимодействие с общественным советом;
- взаимодействие со СМИ;
- работа с обращениями граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества.

© О.В. Панина, 2015

[1] Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета 2015 года. Исследование на тему: ««Обеспечение открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю» », научный руководитель д.ф..н., проф. Богатырев Е.Д.

В итоге реализация основных принципов обеспечения открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю должна осуществляться по следующим направлениям:

- развитие информационной открытости и прозрачности;
- развитие форм и механизмов взаимодействия государства и институтов гражданского общества, с целью вовлечения граждан в разработку и контроль реализации решений, принимаемых в органах государственной власти;
- развитие механизмов общественного контроля;

Проведенное авторами изучение официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и сайтов органов исполнительной власти субъектов федерации на предмет информационной открытости и прозрачности позволил сделать следующие выводы:

- реализация принципов открытости, выражающаяся на практике в удобстве поиска информации, ее актуальности и полноте лучше обеспечена на сайтах федеральных органов исполнительной власти, чем на сайтах субъектов российской Федерации;
- на сайтах региональных органов власти в среднем представлено 25% информации, которая в соответствии с российским законодательством и запросами потребителей должна быть размещена в открытом доступе;
- практически в 100 % случаев на всех сайтах органов исполнительной власти федерального и регионального уровня размещена информация; контакты, структура органа власти, законодательная база деятельности, сведения о руководстве, сведения о вакансиях, сведения о подведомственных организациях;
- в 50 % случаях размещается информация о публичных целях, реализуемых программах и проектах, детализация структуры органа до уровня отделов;
- в 30 % случаев размещается информация о текущей деятельности, связях со средствами массовой информации, показатели эффективности и результативности деятельности, информация о расходовании бюджетных средств, обеспечивается возможность обратной связи с гражданами (размещение опросов общественного мнения, он-лайн возможность обсуждения законопроектов, работа с обращениями граждан, работа общественных советов);
- 50 % просмотренных сайтов не отвечают требованию принципа «функциональности» - удобство и быстрота поиска необходимой информации для пользователя;

К общим недостаткам можно отнести:

- отсутствие единой закрепленной законодательно структуры сайта и форм размещения информации;
- непонятное и нечеткое предоставление структуры органов исполнительной власти;
- отсутствие системного подхода при размещении информации, содержащей большой объем информации;

Существенным недостатком оценки открытости органов власти по фактору информационной открытости и прозрачности, является невозможность оценить «качество» предоставленной информации и возможность оценить факт наличия или отсутствия той или иной информации. Большой объем предоставленной на сайтах и часто очень сложной для восприятия «не специалиста» информации не означает, что надежды граждан на получение необходимой им информации оправдались. Текущая деятельность органов государственной власти освящается не системно, к тому же, информация о планах и результатах деятельности отражается явно в недостаточном количестве и качестве. Информацию по прежнему трудно найти и она в большей части непонятна. Вместе с тем отсутствует обратная связь, которая должна выражаться в мониторинге и анализе «потребности» граждан в

информации. Еще один немаловажный вопрос, который пока остается без ответа: какая информация о деятельности каких органов государственного управления интересна гражданам больше, а какая меньше и каким образом удовлетворяется этот интерес. Интересуются ли граждане информацией о результатах деятельности всех органов государственного управления или их интересует только «полезная» информация, касающаяся оказания конкретной государственной услуги. Для ответа на этот вопрос необходимо создание системы мониторинга запросов граждан. При этом на достаточно низком уровне остается реализация принципа понятности - граждане по- прежнему не имеют четкого представления о работе органов государственного управления, каким образом они могут воспользоваться механизмами открытости, с тем, что бы получить желаемый результат. С одной стороны, уровень доверия граждан к органам власти остается достаточно низким, с другой стороны, в обществе очень медленно растет правовая грамотность, и вера граждан в то, что они действительно могут повлиять на принимаемые решения в сфере государственного управления. В настоящее время создано и применяется большое количество методик оценки результативности, оценки открытости проводятся многими субъектами государственной и общественной деятельности, но по сути своей все равно остаются субъективными. В связи с этим необходимо расширять применение экспертных оценок, с тем, что бы они проводились всеми заинтересованными сторонами и максимально приближались к объективной оценке.

Одним из действенных механизмов обеспечения доступности общественному контролю является работа общественных советов. Формальным признаком наличия и работы такого механизма является размещенная на сайте информация о составе, плане работы, контактных данных и т.д. В настоящее время практически 90% органов государственного управления такие советы создали, о чем разместили информацию на своих порталах. Однако существует проблема. Работу всех общественных советов можно разделить на две группы: первые – формально создаваемые для контроля деятельности того или иного органа государственной власти, например министерства, вторые - советы, деятельность которых в основном заключается в принятии участия в реальной деятельности органа государственного управления, возможности влиять на разных стадиях принятия государственных решений, участвовать в разработке его целей и задач. В отношении последних, соответственно должны публиковаться подробные отчеты с результатами конкретной деятельности и участия в принятии конкретных решений, что влечет за собой проблему оценки достоверности и объективности предоставляемой информации. Вопрос о том насколько такая экспертная деятельность на практике будет действительно способствовать повышению результативности деятельности органов государственного управления остаются открытым. В настоящее время работа органов исполнительной власти в достаточной степени забюрократизирована, что не может не сказываться на скорости и своевременности принятия решений и введение дополнительных субъектов принятия решений в лице экспертных советов может еще больше замедлить и осложнить работу.

Анализ показал, что в большинстве случаев внедрение принципов открытости носит формальный характер. Не решается главная задача – вовлечение граждан в процессы государственного управления, в деятельность органов государственного управления, посредством эффективной обратной связи.

О.А. Петрина
канд. экон. наук, доц.
(ГУУ, г.Москва)

К.А. Тыченко
магистр
(ГУУ, г. Москва)

МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННО-ЗНАЧИМЫХ ИНИЦИАТИВ

В условиях изменения политики Российской Федерации в сторону взвешенной экономии расходов бюджета, перехода от 100-процентной государственной поддержки инфраструктурных проектов к привлечению заинтересованного в капиталовложениях частного сектора особенно важно учиться находить точки соприкосновения органов власти, инвестиционных компаний, строительных и дорожных организаций.

Современное состояние транспортной инфраструктуры диктует необходимость разработки новых и совершенствования действующих инструментов привлечения финансирования. Значительной попыткой существенным образом улучшить инфраструктуру в России является широкомасштабное привлечение внебюджетных инвестиций в дорожное хозяйство.

Внедрение в российскую практику прогрессивных механизмов реализации на основе государственно-частного партнёрства (ГЧП) инвестиционных проектов по строительству автомобильных дорог способствует ускорению развития и совершенствования дорожной сети, снижению нагрузки в рассматриваемой области на государственный, региональные и муниципальные бюджеты.

Проекты на основе государственно-частного партнерства позволяют высвободить немалые бюджетные средства, поскольку частный партнер сам обеспечивает финансирование проекта по критериям экономической целесообразности. Кроме того, эффективность ГЧП обуславливается сокращением сроков строительства более строгим соблюдением сметной стоимости, повышением качества строительства и более экономичной эксплуатацией объектов силами частного партнера.

В отличие от иных схем, при использовании механизма государственно-частного партнерства в рамках концессионного соглашения государство не инвестирует средства в объект, а ждет, пока частный партнер за свой счет спроектирует, построит и сдаст в эксплуатацию объект. После этого государство начинает платить за работающий объект в течении всего жизненного цикла.

Таким образом, основная задача государства по реализации указанных проектов заключается в привлечении инвесторов, в том числе и иностранных.

Государственно-частное партнерство, являясь хорошей экономической концепцией, в целом ряде развитых и развивающихся стран уже продемонстрировало свою эффективность. Механизм привлечения негосударственных средств путем государственно-частного партнерства стал одним из главных инструментов государственной инвестиционной политики во всем мире. Прогрессивная практика свидетельствует о все более широком распространении различных моделей государственно-частного партнерства в транспортных отраслях, особенно при строительстве автомобильных дорог, крупных туннелей и мостов,

© О.А. Петрина , К.А. Тыченко , 2015

обеспечивающих успешное выполнение программ развития транспортных комплексов под контролем государства.

Взаимодействие между государством и частной компанией заключается на основе концессионного соглашения. Это значит, что государство передает частному лицу право на эксплуатацию, например, объекта инфраструктуры или предприятия и оборудования, а взамен получает разовые или периодические платежи.

На сегодняшний деньразвитие проектов государственно-частного партнерства – один из ключевых приоритетов в деятельности Федерального дорожного агентства. В целях повышения бюджетной эффективности проектов в сфере дорожного хозяйства, а также повышения степени удовлетворенности общественных интересов, связанных с поступательным развитием дорожной сети Российской Федерации Федеральным дорожным агентством был разработан комплекс методических документов по выбору и обоснованию применения механизмов реализации инвестиционных проектов в дорожном хозяйстве, включая механизмы государственно-частного партнерства. Указанный комплекс методических документов включает в себя:

- методику по структурированию инвестиционного проекта для возможности применения различных инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства;
- методику оценки эффективности применения инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства;
- методику по выбору оптимальных инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства, реализации инвестиционных проектов.

Применение разработанных методик позволит повысить эффективность деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации по реализации инвестиционных проектов, в частности позволит определить наиболее оптимальный инвестиционный механизм реализации того или иного проекта и оценить сроки реализации инвестиционных проектов.

Для развития дорожной инфраструктуры возможно привлечение средств инвесторов, осуществляющих вложение собственных и заемных средств в форме инвестиций и обеспечивающих их целевое назначение. Для реализации указанных проектов необходимо отбирать самые эффективные и наиболее проработанные, в том числе с использованием упомянутых выше, утвержденных распоряжением Федерального дорожного агентства от 8 сентября 2014 г. № 1714-р методик по выбору и обоснованию применения механизмов реализации инвестиционных проектов в дорожном хозяйстве, включая механизмы государственно-частного партнерства.

Кроме того, в настоящее время разрабатывается методика оценки и выбора региональных проектов ГЧП претендующих на софинансирование из федерального бюджета.

Необходимо сказать, что с целью дальнейшего стимулирования увеличения числа инфраструктурных проектов, реализуемых на основе концессионных соглашений в июле 2014 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации был принят Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 265-ФЗ).

Основная цель принятых изменений – это увеличение количества инфраструктурных проектов, реализуемых на основе концессионных соглашений.

В частности, со вступлением в силу с 1 мая 2015 г. поправок, предусмотренных ФЗ № 265-ФЗ, стало возможным заключение концессионных соглашений по частной инициативе потенциального концессионера.

Институт частной инициативы создаст правовые рамки для взаимодействия и переговоров государства и потенциального частного партнера в отношении реализации концессионных проектов с момента возникновения инициативы, что повысит эффективность расходования бюджетных средств, позволит сократить сроки подготовительной стадии реализации проекта благодаря возможности использования бесконкурсной процедуры заключения концессионного соглашения и расширить круг потенциальных инвесторов, а также положительным образом повлияет, в том числе на количество инфраструктурных проектов, реализуемых по концессионной модели.

На наш взгляд институт частной концессионной инициативы может быть оценен позитивно и быть эффективным для ряда инвестиционных проектов, например, для уникальных проектов, где уровень конкуренции невысок, или для тех, которые интересны ограниченному кругу инвесторов, а также даст шанс инициатору ускорить запуск проекта (при условии, что орган исполнительной власти примет решение о его реализации) и заключить соглашение без проведения конкурса (если никто из потенциальных участников не заявит о своем намерении участвовать в конкурсе).

Вместе с тем, несмотря на проведенную значительную работу по совершенствованию положений концессионного законодательства, внесение поправок в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» не устраняет необходимость принятия федерального ГЧП-закона.

13 июля 2015 года вступил в силу Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Федеральный закон о ГЧП позволит реализовать региональные и муниципальные проекты ГЧП, реализация которых была приостановлена в виду негативной правоприменительной практики, проекты ГЧП, схожие с концессией по предмету, но реализующимся в отношении объектов и (или) субъектами, не указанными в ФЗ «О концессионных соглашениях», а также межмуниципальные и межрегиональные проекты ГЧП (актуально для субъектов, в которых не принят ГЧП-закон, а также для проектов, реализуемых по концессионной модели).

В заключении хотелось сказать, что государственно-частное партнерство позволит увеличить объем инвестиций в автодорожную инфраструктуру за счет внебюджетных источников, то есть частного капитала российских и иностранных инвесторов. Развитие ГЧП-проектов в автодорожной отрасли является одним из основных трендов глобального инфраструктурного роста. Очевидные положительные стороны, такие как, снижение нагрузки на государственный бюджет по средствам привлечения частных инвестиций, более высокое качество строительства и эксплуатации объектов, внедрение инноваций и т.д., позволяют рассматривать механизмы государственно-частного партнерства как эффективный инструмент реализации государственной транспортной политики многих государств. Россия не исключение. Положительный опыт реализации проектов в дорожной сфере Российской Федерации подтверждает эффективность государственно-частного партнерства. Необходимо увеличивать долю проектов с применением механизмов государственно-частного партнерства, а также совершенствовать законодательную базу.

Т.А. Половова
д-р экон. наук, доц.
(МГУУ Правительства Москвы, г. Москва)

МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ КАК ИНСТРУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

Специфика современного этапа экономического развития российского общества обусловлена переходом к рыночным отношениям и реальному федерализму. Реализуемые преобразования имеют высокие, динамичные темпы изменений в системе отношений собственности, структуре управления, сфере хозяйственных и иных элементах социально-экономической системы. Это приводит к трансформации связей и зависимостей в социально-экономической системе, что диктуют необходимость формирования нового механизма государственного управления, адекватного создавшимся условиям. Такой механизм ориентирован на реализацию стратегии российского общества и должен обеспечить «достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан» [3]. В Концепции долгосрочного социально–экономического развития Российской Федерации определено, что «формируется новая система государственного управления, опирающаяся на нормативно закрепленное разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В процесс государственного управления внедряются современные методы и механизмы стратегического планирования и управления по результатам, идет их увязка с механизмами принятия бюджетных решений, в первую очередь в рамках программно-целевого подхода [3].

Представляется, что одним из направлений формирования новой системы государственного управления в контексте стратегического управления является обеспечение экономической устойчивости территориальных образований, а также кластеров, рассматриваемых в качестве интеграционных форм организации производства территориальных образований. Проведенные исследования [1;2] позволили сформулировать авторское содержание понимания экономической устойчивости, которое определено как свойство динамической системы под воздействием внешних и внутренних факторов за счет способности своевременной и адекватной реакции на отклонения обеспечивать сохранение или возврат в динамическую функционально-адаптивную слабонеравновесную область структурно-устойчивой системы или диссипативный переход нелинейной системы в неравновесном состоянии к новому качественному состоянию на основе объективных процедур коррекции управляющих воздействий, что позволяет преобразовывать целостную самоорганизующуюся систему, ориентированную на достижение целей, посредством функционирования или развития.

Разрабатываемая стратегия, базирующаяся на оценке экономической устойчивости, должна быть направлена на реализацию стартовых позиций перспективных точек развития территориальных образований. Конечной целью стратегии является детальная "Дорожная карта", сформулированная в измеряемых показателях оценки экономической устойчивости.

© Т.А. Половова, 2015

Целью создания системы оценки, мониторинга и управления экономической устойчивостью является повышение эффективности и качества управленческих решений, предотвращение и устранение кризисных ситуаций в территориальных образованиях. На ее основе может быть обеспечена информационно-аналитическая поддержка процедур и процессов, позволяющих оперативно анализировать, моделировать, прогнозировать сценарии развития и динамично вырабатывать эффективные решения по развитию экономики региона. В современной национальной экономике одно из центральных мест занимают кластерная политика и процесс кластеризации, потенциально способные обеспечить высокие темпы экономического развития территориальных образований. Процесс кластеризации как рыночный механизм качественного преобразования региональных экономических систем формирует связи между участниками кластера, образуя конкурентную среду для развития региональной экономики.

Для обеспечения результативной деятельности кластеров необходимо сформировать инструменты кластерного развития, разработать методику проведения мониторинга кластерного развития, а также систему стимулирования поддержки инновационной активности предприятий, входящих в кластер.

Система оценки, мониторинга и управления экономической устойчивостью обеспечивают решение следующих задач:

- Мониторинг состояния экономики кластера, прогнозирование его развития на основе анализа поступающей информации;
- Моделирование и подготовка управленческих решений с использованием информационно-аналитических технологий;
- Экспертная оценка принимаемых решений и их оптимизация;
- Управление в кризисных ситуациях.

Принадлежность кластера к одному и тому же типу на протяжении нескольких лет позволяет установить устойчивость выделенных кластеров. При этом промежуточной целью для кластера может быть выявление условий, отличающих его от кластера более высокого ранга (или желаемого его состояния) и сосредоточение усилий на том, чтобы устранить отставание от сравниваемого кластера (или желаемого уровня его развития).

После диагностического анализа причин отставания развития кластера и определения целевых показателей, нуждающихся в улучшении, производится выбор движущих сил, обеспечивающих максимальное продвижение к цели при минимизации затрат, а также определяется возможность использования модели экономики региона для динамического регулирования распределение ресурсов и оперативного получения прогноза о долгосрочных последствиях принятых решений.

Для достижения указанной цели необходимо:

1. Сформировать систему информационно-аналитического обеспечения оценки, мониторинга и управления экономической устойчивостью кластеров.
2. Разработать программно-технический комплекс комплексной оценки экономической устойчивости кластеров.
3. Организовать информационный мониторинг и сформировать сценарии развития кластеровс учетом факторов внутренней и внешней среды, источников ресурсного обеспечения их реализации в стратегическом аспекте.
4. Внедрить систему оценки, мониторинга и управления экономической устойчивостью кластеров.

В ходе выполнения работ необходимо:

- проанализировать все приоритетные для существующих и перспективных компетенций кластера, тренды и драйверы соответствующего рынка;
- разработать план реализации наиболее реалистичных кооперационных проектов между существующими и потенциальными участниками кластера,

финансируемые с привлечением как бюджетных, так и внебюджетных средств, в том числе на принципах частно-государственного партнерства;

- разработать рекомендации по наиболее приоритетным "инфраструктурным" и сервисным компетенциям отраслевой и научно-исследовательской среды кластера, которые могут быть сформированы в соответствующие проекты, направленные на повышение устойчивости кластера в целом;
- определить чётко сформулированные принципы мониторинга реализации стратегии и разработать перечень ключевых показателей оценки экономической устойчивости;
- описать количественные и качественные изменения прогнозных показателей оценки экономической устойчивости, проанализировать причины и факторы прогнозируемых изменений, оценить основные риски, повлиявшие на экономическую устойчивость;
- разработать сценарии развития кластеров с учетом факторов внутренней и внешней среды и источников ресурсного обеспечения реализации стратегии экономической устойчивости.

Управлять экономической устойчивостью возможно посредством построения комбинации соответствующих мер, адекватных, во-первых, трендам развития и реакции на новые возможности и угрозы во внешней среде для обеспечения результативной деятельности, во-вторых, предотвращению кризисных процессов, происходящих в силу поведенческого аспекта деятельности системы в условиях неопределенности внешней среды, и, в-третьих, целевой направленности в деятельности кластеров.

Построение системы мониторинга осуществляется посредством выполнения следующих основных этапов.

1 этап. Стратегический анализ. Определяются ключевые тренды на российском и региональном уровнях, отражающие макроэкономические, политические, социальные, технологические и инфраструктурные аспекты развития на долгосрочный период и на этой основе производится оценка состояния активов и текущей экономической конкурентоспособности региона и отдельных кластеров.

2 этап. Формулирование стратегических альтернатив и определение критериев оценки для стратегического выбора. Разрабатывается стратегическая карта развития кластеров, формулируются альтернативы развития и определяются критерии оценки экономической устойчивости кластеров.

3 этап. Стратегический выбор и формализация стратегии. Осуществляется:

- выбор и формулирование стратегической альтернативы на основе согласованных критериев оценки, анализа рисков реализации разных сценариев развития, оценки влияния ключевых групп интересов;
- формирование перечня ключевых проектов, нацеленных на реализацию выбранной стратегии развития кластеров и обеспечивающих их экономическую устойчивость.

4 этап. Проведение первоочередных мероприятий по реализации проекта. Осуществляется создание механизмов реализации стратегии и мониторинга экономической устойчивости кластеров.

Для отработки оптимального сочетания параметров экономической устойчивости кластеров разрабатывается имитационная динамическая модель, которая в реальном времени показывает, как изменяются параметры состояния кластера во времени и позволяет прослеживать картину динамически, изменяя те или параметры инвестиционного процесса.

Использование модели позволит своевременно предпринять меры регулирования экономики кластера, если мониторинг обнаруживает отклонения от установленных показателей его экономического развития.

5 этап. Разработка «дорожной карты» развития кластера с промежуточными этапами по ключевым показателям экономической устойчивости.

Информационная база исследования состояния хозяйственных систем субъектов Федерации строится на материалах Росстата (www.gks.ru). В случае необходимости могут быть другие источники информации.

Проект, позволяющий обоснованно решить значимые проблемы оценки экономической устойчивости, ориентирован на 2 типа пользователей – представителей бизнеса и администрацию региона. Во-первых, формирование сценариев стратегий экономической устойчивости кластеров базируется на концепции достоверности исходных данных о их деятельности, о чем свидетельствует наличие этапа обоснования построения иерархической структуры показателей оценки экономической устойчивости по признаку состояния сфер деятельности в процедуре проведения мониторинга состояния и управления экономической устойчивостью кластеров.Во-вторых, в основу проекта положен принцип поэтапного логического проведения мониторинга, позволяющий соответствовать требованиям объективности результатов оценки.В свою очередь алгоритм формирования стратегии экономической устойчивости кластеров в соответствии с разработанной методикой предлагается строить на основе сценарного подхода, позволяющего обеспечить многовариантность, т.е. рассмотреть несколько альтернативных вариантов возможного развития ситуации с учетом базовых сценариев.

Литература

1. Половова Т.А. Формирование стратегической устойчивости вузов. - Монография. — Новосибирск: СИУ РАНХиГС, 2013.
2. Половова Т. А., Концептуальная модель управления экономической устойчивостью вузов в условиях неопределенности и рисков // Вестник НГУЭУ.- 2012.- №2.- с.252-260.- 0,5 п.л.
3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года(утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р). Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/194365/#ixzz3tfk3izyG (дата обращения: 07.12.2015)

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

О.С. Полуничева
студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ НА ПРИНЦИПАХ ЯПОНСКОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ

Сегодня в России существует немало проблем в сферах экономического и политического развития страны. При этом для того, чтобы вывести страну из кризиса, необходимо создать сильную и уважаемую обществом «бюрократию».

© С.А. Комарова, О.С. Полуничева, 2015

Однако следует отметить, что для сегодняшней России институт государственной службы потерял былую престижность и, соответственно, доверие граждан. В одном из посланий Федеральному Собранию В.В. Путин отметил: «…несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод»[1].

Мы предлагаем рассмотреть возможность внедрения в России японских методов управления кадрами как способ решения проблем, сложившихся в государственном секторе.

В Российской Федерации правовое положение государственных служащих регулируется Федеральным законом от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы в РФ» в последней редакции от 09.02.2009 г. В Японии действует «Закон о государственных служащих 1947 г.». Соответственно в 1950 г вступил в силу «Закон о местных служащих», установивший статус служащих муниципальных органов.

Контроль за соблюдением законодательства в сфере государственной службы возложен на Совет по делам персонала при Кабинете министров (Палата по делам персонала, Национальное управление кадров).

Все лица, находящиеся на государственной службе в Японии, подразделяются на две основные категории – работников «обычной службы» и работников «особой службы».

Командные посты в центральном административном аппарате занимают чиновники первых трех рангов, составляющие элиту японской бюрократии: начальники департаментов, отделов и секций, советники, директора агентств, постоянные заместители министров. Чиновники этих классов фактически держат в своих руках рычаги административной власти во всех министерствах и ведомствах Японии. Остальные группы чиновников являются лишь исполнителями решений и указаний своих начальников.[2]

Одним из важнейших методов борьбы с коррупцией является грамотная организация кадровой политики. При этом Япония занимает 15 позицию в рейтинге стран по индексу восприятия коррупции, а Россия 136.

Японский стиль управления имеет ряд особенностей, которые связаны с культурными особенностями данной страны. Одной из них является система пожизненного или долгосрочного найма, которая предполагает длительный, до ухода на пенсию, срок службы в одной и той же организации. Такая система создает чувство защищенности от увольнения, имеет гарантию получения стабильной и постоянно увеличивающейся заработной платы.

Для японской государственной службы характерен принцип ротации, который подразумевает периодичные (1 раз в 3 года) перемещения чиновников внутри его ведомства, что позволяет работнику получить практические навыки в разных сферах, а, следовательно, лучше ориентироваться в проблемах и находить творческие пути решения.

Для нашей страны также характерен принцип ротации, который отражен в Федеральном законе от 06.12.2011 № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе». Ротация предусматривается не для всех должностей федеральной гражданской службы. Есть отдельные должности гражданской службы, в которые включены категории «руководителей» в

---

[1] Прокофьев М.Н., Намитулина А.З. Эффективность бюджетных расходов выделенных на реализацию оборонного заказа - Журнал ВАК «Вестник Самарского государственного университета» № 10 (111) ,2013г

[2] Государственное и муниципальное управление зарубежных стран[Электронный ресурс] / Режим доступа:. http://www.gmu-countries.ru/index.html:(дата обращения 04.12.2015)

территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

Основные положения проведения ротации в РФ:

1. Начиная с того момента, когда положения о ротации вступили в силу, ротируемые должности должны замещаться только на основе срочного служебного контракта. Срок контракта составляет от трех до пяти лет.

2. Перед истечением срока служебного контракта за три месяца гражданскому служащему будет предложена новая должность с последующим заключением нового служебного контракта.

3. Назначение ротируемого гражданского служащего на другую должность в случае его согласия на производимую ротацию должно быть произведено в день, следующий за днем прекращения срочного служебного контракта и освобождения от замещаемой должности гражданской службы.

Отказ гражданского служащего от предложенной для замещения должности гражданской службы в порядке ротации по уважительным причинам не является основанием оставления его на старой должности.

Служебное положение государственных служащих определяется их должностью, которую они занимают в соответствии со своим рангом. От этого зависит и оплата труда госслужащего. Следует отметить, что размер заработанной платы фиксирован и определен в «Законе о государственных служащих». Положения этого Закона не распространяются на оплату труда прокуроров (этот вопрос урегулирован специальным законом), а также рабочих казенных предприятий (оплата устанавливается в коллективных соглашениях). Однако государственный служащий также получает разные надбавки и льготы: за сверхурочные, за работу в выходные дни, в северных районах, выплаты на содержание домашнего хозяйства, оплата медицинских счетов и транспорта.

Для нашей страны характерна проблема «текучести кадров» на государственной службе. Причем главной отличительной чертой российской модели управления от японской является то, что у наших государственных служащих практически не встречается заинтересованных в улучшении результатов своей деятельности, которая сможет хоть на немного усовершенствовать общий конечный результат работы. В Японии же любой труд построен на принципе, предложенном Ф.Тейлором. Тейлор сравнивал любую организацию с большим пирогом. Он говорил: «Двум сторонам, участвующим в трудовом процессе, необходимо заниматься не делением ограниченного по размерам пирога на части, а сосредоточить свое внимание на увеличении общих размеров пирога». Для России соответствующее положение Ф Тейлора практически не действует. Работники в основном работают «не на идею», а на увеличение материального стимулирования. Не так давно в рамках рубрики Российской газеты был проведен опрос: «Чего хотят работники»[1]. Около 75 % опрошенных заявило, что они работают исключительно ради продвижения по карьерной лестнице и увеличения заработной платы, и лишь 5% ответило, что трудится ради усовершенствования командного результата и поднятия престижа организации.

Конечно, в Японии заработная плата госслужащего и служащего частного сектора примерно равны (по кривым Энгеля 20% и 23%)[2], но в Японии существует гибкая система льгот и надбавок, которая делает государственную службу более популярной. Назначение на государственную службу происходит конкурсным путем.Требования экзаменов очень высоки. Обычно экзамены на государственную

[1] Российская газета. Рубрика «Общество» интерактивный опрос «Чего хотят работники» № 6017 от 26 февраля 2014 г

[2] Доходы государственных служащих в разных странах мира. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://russian.people.com.cn/31513/95188/7188447.html (дата обращения 04.12.2015)

службу ориентированы на выпускников лучших университетов Японии (как правило, юридического факультета Токийского университета). Организация экзаменов возложена на Совет по делам персонала. Проводят их в качестве структурного подразделения управления по набору и использованию персонала специальный экзаменационный отдел и четыре главных экзаменатора.

На практике шансы занять руководящие посты есть только у тех, кто имеет высшее образование. Большинство представителей японской бюрократической элиты закончили одни и те же учебные заведения.[1]

Право сдавать экзамены для поступления на государственную службу имеют только японские подданные. Для некоторых специальных видов государственной службы могут устанавливаться дополнительные ограничения, например, сотрудником Министерства иностранных дел не может стать лицо, состоящее в браке с иностранцем. Таким образом, на государственную службу Японии привлекаются самые яркие умы, лучшие среди лучших. Так, в 2000 г. Конкурс на организационно-управленческие должности в Токийской мэрии составил 30,2 человека на вакантную должность, и это при четырех сложных экзаменах.

Так, и для России характерен определенный порядок отбора лиц, поступающих на государственную службу. Начиная со времен СССР, государственная служба в осуществлялась на принципах жесткой дисциплины, единомыслии, единоначалии и единоличной власти. «Мы требуем, чтобы обучение делу государственного управления велось сознательными рабочими и солдатами, и чтобы начато было оно немедленно, то есть к обучению этому немедленно начали привлекать всех трудящихся, всю бедноту.» В. И. Ленин «Удержат ли большевики государственную власть?» (1917). Так на важные государственные должности назначались люди, которые имели опыт в разных профессиях, привлекались простые рабочие и даже представители буржуазии для управления отраслями. При этом в СССР специального образования для поступления на государственную службу не требовалось. Так, например, Л.И. Брежнев был простым рабочим, служил на маслобойном заводе. Продвижение по службе не закреплялось в качестве нормативного элемента системы управления, а определялось в зависимости от личных качеств работника и его морального облика.

При этом нельзя не отметить, что все чиновники в СССР имели служебные автомобили, просторные и большие квартиры, служебные дачи, а также получали ежегодные путевки на море и другие привилегии льготы. Конечно, все эти льготы не были отделены от должности, и следовали за ней, а не за человеком. Но это всё равно выделяло государственную службу в группу элитных профессий.[2]

Кроме того, в советское время существовали профессиональные союзы, которые осуществляли поддержку рабочих. Профсоюзы ставили перед собой задачи улучшения условий труда и обеспечения его безопасности. Быть членом профсоюза значило иметь возможность получения различных льгот: получение жилья и различных путевок или отправить ребенка в лагерь. К сожалению, в современной России профсоюзы потеряли свое былое значение. Главным образом это связано с изменением самого характера трудовой деятельности, так как сейчас на первое место выходит сфера услуг, в основном работникам предоставляется возможность работы в удобном и комфортабельном для них месте по гибкому графику. Кроме того, Россия стремится законодательно регулировать рабочее движение в стране, четко очерчивая рамки работы профсоюзов. В связи с этим на сегодняшний день

---

[1] Некоммерческий проект «Мир Японии».[Электронный ресурс] / Режим доступа:) http://worldofjapan.ru/obrazovanie/sistema-obrazovaniya-yaponii.html: (дата обращения 04.12.2015)

[2] Федорова И.Ю. Этапы, содержание и проблемы реформы в бюджетном секторе экономики Российской Федерации (статья журнал ВАК) Научно-практическое издание. Выпуск XVI; - М.: Российская академия предпринимательства, 2012. С.295-304.

профсоюзы выступают периодическим средством организации культмассового досуга.

Таким образом, работа в государственных органах в СССР считалась престижной и пользовалась доверием среди населения. На сегодняшний день в России руководствуются законом «Об основах государственной службы» от 31 июня 1995 г., №119-ФЗ, где положения ст. 21 гласят: Право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным настоящим Федеральным законом для государственных служащих.Сведения, представленные согласно настоящему Федеральному закону при поступлении гражданина на государственную службу, а также при решении вопроса о его назначении на высшую государственную должность государственной службы, подлежат проверке в установленном федеральным законом порядке.

В отдельных государственных органах федеральным законом могут устанавливаться дополнительные требования к проверке сведений, сообщаемых гражданином при поступлении на государственную службу и назначении его на высшие государственные должности государственной службы.

В случае установления в процессе проверки обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на государственную службу или назначению его на высшую государственную должность государственной службы, указанный гражданин информируется в письменной форме о причинах отказа в принятии его на государственную службу или назначении на высшую государственную должность государственной службы.

Конечно, в современных условиях глобализации многие японские методы управления устарели, однако, следует отметить, что Япония умело внедряет в свои методы управления положительные аспекты других моделей, например, американской. Так были трансформированы системы пожизненного найма и оплаты труда. Так, японский гуманистАкутагава Рюноскэ сказал: «Наша сила не в том, чтобы разрушать. Она в том, чтобы переделывать.» Мы считаем, что России следует взять пример с Японии и постараться внедрить некоторые (такие как систему пожизненного найма, основательную оценку кадров и их постепенное профессиональное продвижение, приверженность к коллективизму и совместному труду на общее благо) японские методы управления для повышения эффективности работы российского бюрократического аппарата.

Литература

1) Прокофьев М.Н., Намитулина А.З. Эффективность бюджетных расходов выделенных на реализацию оборонного заказа - Журнал ВАК «Вестник Самарского государственного университета» № 10 (111) ,2013г

2) Государственное и муниципальное управление зарубежных стран [Электронный ресурс] / Режим доступа: . http://www.gmu-countries.ru/index.html: (дата обращения 04.12.2015)

3) Российская газета. Рубрика «Общество» интерактивный опрос «Чего хотят работники» № 6017 от 26 февраля 2014 г

4) Доходы государственных служащих в разных странах мира. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://russian.people.com.cn/31513/95188/7188447.html (дата обращения 04.12.2015)

5) Гельман А. Хватит мерзостей цензуры // Аргументы и факты. 2004. №14.

6) Прокофьев М.Н. Современные направления налоговой политики - журнал ВАК «Вестник Московской академии делового администрирования», №4 (16), изд. МГАДА, 2012. 0,5 п.л.

7) Некоммерческий проект «Мир Японии». [Электронный ресурс] / Режим доступа:) http://worldofjapan.ru/obrazovanie/sistema-obrazovaniya-yaponii.html: (дата обращения 04.12.2015

9) Федорова И.Ю. Этапы, содержание и проблемы реформы в бюджетном секторе экономики Российской Федерации (статья журнал ВАК) Научно-практическое издание. Выпуск XVI; - М.: Российская академия предпринимательства, 2012. С.295-304.

10) Базилевский И. А. Вопросы государственной службы Японии, М:.2013 г.

Н.В. Полянцева
студентка
(Финансовый Университет при Правительстве РФ, г. Москва)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С НАСЕЛЕНИЕМ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА СЕРПУХОВА)

Взаимодействие органов местного самоуправления и населения – это прямая реализация статьи третьей Конституции Российской Федерации, в которой говорится: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»[1], а также Федерального закона №131-ФЗ[2], определяющего формы осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. И наконец, социальное управление основывается на наличии не только прямой, но и обратной связи. В связи с этим взаимодействие органов местного самоуправления с населением одна из важнейших управленческих задач.

«Взаимодействие» в толковом словаре Ожегова С.И. истолковано как «взаимная поддержка»[3]. Это означает, что каждый из участников должен ясно осознавать, что он является субъектом взаимодействия и выполняет возложенные функции совместно с другим субъектом. Из этого положения вытекает следующее условие – общность целей и задач для всех участников взаимодействия. Разобщенность в целях и задачах ведет к потере смысла взаимодействия, ибо в этом случае каждый из участников выполняет иные задачи по отношению к другому участнику или достигает иных целей, делает это самостоятельно, и, следовательно, ни о каком взаимодействии в данном случае не может быть и речи. Поэтому проблема совершенствования взаимодействия между органами местного самоуправления и населением, прямая и обратная связь между ними довольно актуальна.

Одним из показателей оценки эффективности «обратной связи» в процессе местного самоуправления, а, следовательно, осуществления и реализации такого взаимодействия является уровень информированности населения о задачах,

© Н.В. Полянцева , 2015

[1] Конституция РФ; статья 3 п.2

[2] Федеральный закон от 06.10.2013 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Глава 5

[3] Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка- М.: Азбуковник, 1997.-944 с.

которые ставит перед собой власть, о социально-экономическом развитии муниципального образования, о принимаемых решениях органами местного самоуправления по предметам своего ведения и предоставляемой возможности жителям участвовать в их реализации. Исходя из этого, можно утверждать, что совершенствование взаимодействия местной власти с жителями невозможно без налаживания механизма обратной связи с населением на основе их информирования.

Рассмотрим на примере одного из муниципальных образований, а, именно, городского округа Серпухов Московской области, систему информирования населения.

В городе Серпухове численность населения на 01.01.2015 г. составила 126 728 человек.[1] Город разделен на 25 округов.

Основными каналами информирования жителей г. Серпухова о деятельности органов местного самоуправления являются:

1. Встречи населения с главойСерпухова и встречи жителей с депутатами округов

В 2015 году в Серпухове было подготовлено и проведено 104 встречи депутатов с жителями округа, в том числе 24 – с участием Главы города и 17 – с Председателем Совета депутатов. На встречах рассматривались вопросы социально-экономического развития и перспектив застройки городского округа, социальной политики местных властей, работы служб жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства территории Серпухова, реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства, работы правоохранительных органов. По сравнению с предыдущим 2014 г. количество встреч жителей с депутатами округов увеличилось на 6%, уменьшилось количество встреч Главы города на 8% и Председателем Совета депутатов на 3%. При этом качество проводимых встреч, по мнению жителей, улучшилось, большинство вопросов и просьб граждан были услышаны и нашли обратную связь. Исходя из этого, совершенствование данного канала информирования возможно не путем увеличения количества встреч, а на основе повышения их результативности.

2. Прием жителей Главой города, депутатами, руководителями и специалистами Администрации города

В 2015 г. на приеме жителей депутатами 25 округов побывало около 15 тыс. чел., из них 1890 чел. принял Глава города. При этом по сравнению с 2014 г.уменьшилось количество обращений по вопросам благоустройства, эксплуатации и содержания жилищного фонда, торговле и бытовому обслуживанию, жилищным вопросам и вопросам строительства и возросло число обращений по социальным вопросам. Во время встреч представители власти не могли сразу ответить на многие вопросы граждан, так как их решением занимаются непосредственно городские службы. Поэтому данный канал информирования населения можно совершенствовать путем приглашения на такие встречи представителей служб ЖКХ и других.

3. Письменные обращения жителей к Главе города, депутатам округов, Администрации города и в другие службы

Важным каналом обращений граждан в органы местного самоуправления является МФЦ, в основу которого наложен принцип «одного окна», предусматривающий предоставление государственной или муниципальной услуги после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом. При этом взаимодействие с органами, предоставляющими государственные услуги, или органами, предоставляющими муниципальные услуги, осуществляется

[1]Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2015 года. Проверено 6 августа 2015. Архивировано из первоисточника 6 августа 2015

многофункциональным центром без личного участия представляющего органа и должностных лиц администрации. По данным Серпуховского информагентства, специалисты МФЦ подмосковного Серпухова за I полугодие 2015 г. приняли более 8,5 тысяч обращений от граждан, а за весь 2014 г. в МФЦ поступило 4 тысячи обращений.

Тематика письменных обращений, поступивших в Администрацию в 2015 г. показывает, что 44% из них связаны с вопросами ЖКХ, 36% составляют вопросы строительства объектов инфраструктуры в округе, 17% - вопросы социального обеспечения, 3% – вопросы озеленения и благоустройства. Анализ письменных обращений жителей проводится Администрацией городского округа ежеквартально и рассматривается на оперативных совещаниях Совета депутатов в целях своевременного решения проблем, выявленных в результате анализа. С увеличением количества обращений граждан, таких «окон» стало недостаточно. В связи с этим необходимо увеличить их количество и ускорить процесс подачи заявок.

4. Официальные сайты Администрации и Совета Депутатов Серпухова

На официальном сайте Администрации города Серпухова публикуется различная информация о состоянии города, принятых решениях по обращениям граждан, нормативно-правовые документы, программы[1], проекты[2], проводимые и готовящиеся к реализации, график приема граждан и др. Наряду с этим, через «Обращения граждан» и «Виртуальную приемную» портала граждане имеют возможность, не выходя из дома, оставить свою заявку, жалобу или прошение. На официальном сайте Совета Депутатов г. Серпухова также представлена информация о деятельности народных избранников, отчеты и решения по различным обращениям граждан, график приема граждан и размещены ссылки на другие полезные источники информации («Молодежный совет г. Серпухова», «Министерство культуры Московской области» и др.).

Стоит отметить, что понимание структуры данных информационных каналов в силу ее сложного строения затруднительно для пользователей пожилого возраста, поэтому необходимо провести реструктуризацию сайтов в целях упрощения их структуры.

5. Местные СМИ (газета «Серпуховские вести»; Телевидение «Южное Подмосковье. Серпухов»)

Городская газета «Серпуховские вести» выпускается еще с 1919 г., выходит 2 раза в неделю тиражом каждого выпуска – 7000 экземпляров, охват жителей составляет 5,52% , т.е. эту газету получает каждая шестая семья. Газета рассчитана на широкий круг читателей, в ней есть материалы, адресованные различным социальным и возрастным группам населения. В газете освещаются встречи депутатов с жителями, публикуются ответы на вопросы жителей, заданные на этих встречах, а также поступившие на «горячую линию», в редакцию городской газеты. В настоящее время увеличение тиража газеты не представляется возможным из-за недостатка средств, но при этом имеется электронная версия газеты, но сайт редакции не пользуется популярностью. В связи с этим целесообразно разместить на официальном портале Администрации города Серпухова, информационных стендах и баннерах рекламную информацию о сайте газеты «Серпуховские вести».

В тематике выпусков канала *«Южное Подмосковье. Серпухов»* – полный спектр информационного и художественного вещания: освещение деятельности Правительства Московской области и Областной Думы, положительные примеры решения экономических вопросов и социальных проблем, образование и культура,

[1]«Наше Подмосковье», «Чистое Подмосковье» и др.

[2] Донорский проект «От сердца к сердцу», выставочный проект «Провинциальные истории» и др.

история и краеведение, экология и религия, спорт и погода. В настоящее время вещание осуществляется посредством местных телекомпаний в 51 муниципальном образовании с охватом аудитории около 5 млн. чел. К сожалению, в практике телеканала еще не было прямых эфиров с представителями муниципальной власти городского округа. Введение таких эфиров, позволило бы расширить возможности населения получать обратную связь от органов власти в режиме реального времени с помощью «горячей линии». Более того, представители муниципалитета смогли бы ответить на самые частые вопросы, поступившие в редакцию телеканала.

Таким образом, анализ взаимодействия органов местного самоуправления с жителями г. Серпухова выявил необходимость его совершенствования. Реализация предложенных мероприятий, несомненно, позволит повысить степень информированности граждан, а, значит, будет способствовать увеличению доли жителей, участвующих в управлении городом и решении возникающих проблем.

Литература

1. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8–ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
2. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148997/ (2013 4 декабря).
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: текст с изм. и доп. на 2013 г. – М.: Эксмо, 2013. – 144 с. – (Актуальное законодательство).
4. Аксенова Е.С. «Мечты о прозрачной стране» // Независимая газета, 2012. http://www.ng.ru/scenario/2012-03-27/13_dreams.html
5. А. Калинина, А. Шевандрин Формирование элементов электронного правительства в органах местного самоуправления муниципальных образований / Власть. – М.: ООО «Мега-Принт», 2012. – 192 с. - № 12.
6. Система муниципального управления: Учебник для вузов. 3-е изд. / Под редакцией В. Б. Зотова. – СПб: Питер, 2007. – 560 с.: ил. – (Серия «Учебник для вузов»).
7. Тоболин В.В. Работа с населением: как сделать ее более эффективной // Практика муниципального управления. – 2013. - № 4. – С. 30-35

Н.К. Попадюк

д-р экон. наук, проф.

(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ГОРОДСКАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ КАК МОДЕЛЬ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вопреки уверениям, звучащим от представителей из высших федеральных органов исполнительной власти, кризис не только не прошел, но и, похоже, лишь усилится в новом и последующем годах.

Межмуниципальное взаимодействие как императив поиска внутренних резервов для поддержки хозяйственной деятельности.

© Н.К. Попадюк , 2015

Угрозы риска в явочном порядке удержания доходов, получаемых на территории региона, в региональном бюджете без передачи по каналам межбюджетных отношений в центр, включая возрождение бартеризации хозяйственных связей, выплату натурой производимой на предприятиях продукции, если это ТНП или продовольствие.

Существуют десять видов партнерства: 4 базовых и 6 производных. Не все виды партнерств в настоящее время так называются, но это не меняет их сути как такой формы взаимодействия, которая получает по существу конкретный вид партнерства. Все виды партнерства суть:

1) Государственно-частное партнерство (ГЧП),
2) Муниципально-частное партнерство (МЧП),
3) государственно-муниципальное партнерство,
4) государственно-муниципально-частное партнерство,
5) межмуниципальное партнерство,
6) межмуниципально-частное партнерство,
7) государственно (федеральное) – государственно (региональное) – муниципально-частное партнерство,
8) государственно (федеральное) – государственно (региональное) – муниципальное партнерство,
9) государственно (федеральное) – государственно (региональное) – частное, партнерство
10) государственно(федеральное) – государственно (региональное) - межмуниципальное партнерство.

Среди перечисленных 10 видов 4 *публично-публичные* (когда в партнерские отношения вступают публичные, т.е. государственные или муниципальные администрации) и 6 - *публично-частные* (когда одна из сторон – представитель частного капитала). Каждый вид будет строиться со своими специфическими механизмами обеспечения гарантий и ответственности в концессионных отношениях. Соответственно – перспективы на разных этапах разворачивающегося кризиса будут также разные со своими сценариями.

Из существующих десяти видов партнерства предпочтение будет отдаваться тем, которые основываются на частном капитале. Нам интересны только территориальные формы, потому что ГЧП и МЧП могут иметь внутриорганизационные формы, как это имеет место, например, в Федеральном казначействе, рассмотренные в монографии «Новации во внутренней организации и управлении федеральными органами исполнительной власти»[1], а также в статье «Новации во внутренней организации государственных органов как индикатор начала смены парадигмы государственного управления»[2], изданной в Вестнике ГУУ (2014, №). Речь идет о привлечении частного бизнеса для решения задач оптимизации организационно-функциональной структуры аппарата управления на условиях аутсорсинга и инсорсинга. В условиях кризиса эти формы внутриорганизационного характера, скорее всего, прекратят свое существование, потому что будет сокращено бюджетное финансирование государственных органов исполнительной власти, и переданные ранее на аутсорсинг функции снова будут выполняться госслужащими.

---

[1]Новации во внутренней организации и управлении федеральными органами исполнительной власти: Монография. /Под общей редакцией заслуженного экономиста Российской Федерации, д.э.н., профессора С.Е. Прокофьева, д.э.н., профессора Н.К. Попадюка и к.э.н., профессора О.С. Семкиной. – М.: Издательство Экспо-Медиа-Пресс, 2015. – 135 с.

[2]Попадюк Н.К., Семкина О.С. Новации во внутренней организации государственных органов как индикатор начала смены парадигмы государственного управления // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 12. С. 205-207.

Здесь следует отметить одну угрозу переформатирования публичной власти в некоторых регионах страны. Она будет заключаться в том, что малый бизнес будет ограничен в содержании «ключевых» чиновников, но крупный и особенно «теневой», который, как известно, часто интегрирован и в крупный официальный бизнес, может реализовать то, что известный английский исследователь назвал приватизацией кейнсианства[1], имея в виду приватизацию частным бизнесом экономической политики региональных органов государственной власти, а при предложении этого тренда – и федеральной.

Во всех перечисленных видах партнерств только публично-публичные характеризуются как юридические лица в полной реализации субъектности, поскольку выступают администрации во взаимоотношения с другими администрациями. Все остальные публично-частные виды отражают фрагментарное вовлечение через профильные по тем или иным направлениям деятельности концессионные соглашения соответствующих подразделений: отделы или департаменты по жилищно-коммунальному хозяйству или оказанию жилищно-коммунальных услуг, службы по созданию или ремонту систем инженерно-технического обеспечения, отделы детских дошкольных учреждений, отделы по решению спортивных и молодежных вопросов и т.п. С одной стороны, в этом видится положительная черта – повышение субъектности структурных подразделений администраций муниципальных образований и департаментов региональных органов государственного управления как демократизация процессов принятия решений и контроля за их исполнением, а с другой – менее заметны процессы постепенной экспансии бизнеса на принятие решений, поскольку в каждом концессионном соглашении это происходит автономно.

Одним из фокусов активизации публично-публичных и частно-публичных партнерств станут городские агломерации. Во-первых, в целях необходимости консолидации ограниченных ресурсов, каким обладает каждое из муниципальных образований, для решения общих для соседних муниципальных сообществ проблем. Во-вторых, эффект от муниципально-частного партнерства при решении общих для соседних муниципальных образований проблем при отладке и ремонте систем инженерно-технического обеспечения в условиях существенного ограничения ресурсов в результате действующего глобального финансово-экономического кризиса будет больше для обоих муниципальных сообществ.

Городская агломерация в этих условиях выступает как модель антикризисного управления, потому что демонстрирует как бы внесистемное решение вопросов межорганизационного взаимодействия. А только такие сценарии и смогут способствовать созданию условий для противодействия разрушительным импульсам со стороны глобального финансово-экономического кризиса. В этой связи представляется целесообразным уже в настоящее время до полномасштабного разворота кризиса ориентировать администрации муниципальных образований, входящих в те или иные городские агломерации, на поиск обоюдно интересных с соседними администрациями проектов, какие могли бы содействовать производству товаров народного потребления или продовольственных товаров с учетом привлечения сельской местности, фокусом или центром притяжения которой является тот или иной городской округ или городское поселение. При этом следует иметь в виду, что на первых этапах разворачивающегося кризиса необходимо в максимальной степени втягивать в решение тех или иных совместных проектов региональные администрации в части их ресурсов, потому что на этапе, когда федеральная помощь будет существенно ограничена, далеко не у всяких региональных органов государственного управления

[1]Крауч К. Странная не-смерть неолиберализма/Колин Крауч; пер.с англ. - М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2012. – 272с.

будет достаточно ресурсов, чтобы помогать муниципальным образованиям. есть основания полагать, что, наоборот, последние будут донорами для региональных структур-реципиентов.

Затяжной кризис может активизировать сценарии, какие сейчас кажутся невозможными. К такой группе относятся, например, такие, как слияние и поглощение одними муниципальными образованиями других, используя организационную силу муниципального капитала[1]. Логическим завершением такого сценария могут стать попытки объявить о суверенитете тех регионов страны, где произойдет такого рода консолидация. Чем это чревато для целостности страны, говорить не приходится.

Для этого необходима коренная перестройка неолиберального курса, проводимого современным Правительством России, включая назревшие и кадровые перестановки. Необходимо, наконец, обеспечить национальными кредитами отечественных производителей с существенным повышением уровня монетизации национальной экономики, а не выталкивать их на зарубежные рынки кредитования, которые. К тому же, в свете санкций кредитуют только краткосрочные финансовые спекуляции.

Наиболее вероятным выходом из подобной кризисной ситуации должно стать реальное развертывание программ импортнозамещения с вовлечением в рамках проектов локализации предприятий малого и среднего бизнеса, а также при необходимости и муниципальных унитарных предприятий на местах. Аналогичная работа должна производиться и по замещению части продуктов жизнеобеспечения, которые производятся в отдаленных регионах, поскольку для многих из них будет характерна ситуация закрытия вывоза такой продукции за пределы своих регионов для защиты местных рынков, как это было после варварского разрушения властью квазиреформаторов национального рынка в первой половине 1990-х годов. Создание «кустов» местных предприятий, перепрофилируя их при необходимости на недостающие производства соответствующих комплектующих и деталей при помощи средств местных бюджетов и частных предприятий в разнообразных формах партнерств, целенаправленное содействие организации целых кластеров, ориентированных на поставки продукции для использования старых, еще не списанных мощностей, их возрождения и создания новых для поставок тех видов продукции, какие необходимы для замыкания «полного контура» локализации производства и продукции в целом – таковы упреждающие меры для противодействия кризисным явлениям. Городская агломерация, обеспечивая единую площадку для совместного функционирования ряда администраций муниципальных образований, входящих в эту городскую агломерацию, создает предпосылки для отладки механизмов противодействия глобальному финансово-экономическому кризису на местах.

[1]Попадюк Н.К Агломерация: новый формат управления муниципальным капиталом // Управленческие науки. 2014. № 2 (11). С. 4-9.

М.Н. Прокофьев
канд. экон. наук, доц.
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современные тенденции отражают, что Россия находится в процессе становления мирового информационного общества. Россия никаким образом не может остаться в стороне от данного процесса. Населению России нужно обеспечить достойную жизнь, открыв доступ к материальным и духовным благам информационной цивилизации, тем самым государство получит экономическое процветание и необходимые условия для свободного развития личности в стране.

Информационная среда — это окружающая человека инфраструктура, в которой создается, хранится, обрабатывается и распространяется информация и осуществляются все формы информационного взаимодействия в обществе, обеспечивающие его существование и функционирование как единого социального организма. [1]

На уровне страны развитие информационной среды происходит неровно во времени и пространстве, это зависит от уровня развития страны в целом. Поэтому целеустремленная трансформация информационной среды в сетевые структуры организации жизни общества и государства есть необходимое условие социального прогресса и успешного движения к информационному обществу.

В странах стремящихся к развитию информационного общества разработаны и реализуются стратегии или комплексные программы информационного развития как общества в целом, так и отдельных сфер деятельности.

Анализ таких стратегий и программ в странах Европейского Союза, Балтийского региона Европы, Японии, США, Индии, Бразилии, Мексики показывает, что их основной целью является достижение лидирующих позиций в экономике и социальном развитии.

Во всех стратегиях отмечается ведущая роль государства в формировании национальной стратегии информационного развития, в консолидации всех слоев общества для решения сформулированных целей информационного развития, в координации партнерской деятельности государства, бизнеса, всех общественных институтов и граждан по реализации национальной стратегии.

Для России с ее огромной территорией и низким уровнем развития информационно-коммуникационной инфраструктуры в отдаленных регионах характерно информационное неравенство центра и регионов. Его преодоление является важнейшим условием укрепления политического и экономического единства страны, ускоренного экономического и социального развития и надежного обеспечения безопасности.

Территория России — это естественный мост между Европой и Азиатско-тихоокеанским регионом (АТР). Создание современной информационно-коммуникационной инфраструктуры на всей территории нашей страны и, в первую очередь, в Сибири и на Дальнем Востоке позволит повернуть основные потоки экономического и культурного обмена между АТР и Европой через российскую

© М.Н. Прокофьев, 2015

[1] Федорова И.Ю., Прокофьев М.Н., Калашникова О.В. Эффективность распределения бюджетных средств в сфере государственных закупок //МИР (Модернизация. Инновации. Развитие) - 2015. Т. 6. - № 2 (22). С. 30-35.

территорию, привлечь российские и зарубежные капиталы для быстрого развития экономики этих регионов.

Уделим особое внимание системам управления общественными финансами, и на примере интегрированной информационной системы «Электронный бюджет» попробуем оценить эффект от её успешной работы на дальнейшее информационное развитие Российской Федерации.

Мировой финансовый кризис, начавшийся в 2008 году, высоко поднял вопрос о повышении эффективности бюджетных расходов.

Распоряжением Правительства РФ № 1101-р от 30 июня 2010 г. была утверждена программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Уже в этом документе было упомянуто об новых требованиях, которые предъявляются к составу и качеству информации о финансовой деятельности публично-правовых образований, а также к открытости информации о результатах их деятельности. Данные требования можно было подтвердить сведениями из индекса прозрачности госбюджета (Open Budget Index), составляемому International Budget Partnership раз в два года. В этом рейтинге стран Россия занимала 23 место 2008 году и 22 место в 2010, получив 58 и 60 баллов из максимальных 100 соответственно.

Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" была одобрена Распоряжением Правительства России от 20.07.2011 г. № 1275-р.

В рамках Концепции дается описание каждой из указанных выше подсистем. Например, подсистема управления закупками предназначена для ведения планов закупок, подготовки размещения извещений на проведение торгов. В рамках этой подсистемы будет обеспечена взаимосвязь плана закупок с бюджетными назначениями, информацией об актах выполненных работ, счетах (счётах-фактурах) и платежах, информационное взаимодействие с данными подсистем учета и отчетности, управления нефинансовыми активами, а также интеграция с официальным сайтом РФ в сети интернет для размещения информации о размещении заказов.

Создание и развитие системы "Электронный бюджет" предлагается реализовать в два этапа: на первом этапе осуществляются разработка и внедрение первой очереди системы "Электронный бюджет" (2011 - 2012 годы); на втором этапе осуществляется развитие системы "Электронный бюджет" (2013 - 2015 годы).

По итогам создания и развития системы “Электронный бюджет” будет предоставлено прикладное программное обеспечение, позволяющее решать следующие основные задачи:

- обеспечение прозрачности финансово-хозяйственной деятельности публично-правовых образований и организаций сектора государственного управления;
- осуществление юридически значимого документооборота в электронном виде;
- сокращение времени обработки финансовой и управленческой документации и формирования отчетности.

Нормативная, статистическая и аналитическая информация в сфере управления общественными финансами будет доступна каждому.

Все работы по созданию системы планировалось завершить к 2016 г.

Экономический эффект от внедрения планируется также достигать за счет повышения операционной эффективности деятельности в сфере управления государственными финансами: получения преимуществ при электронном обмене между организациями, улучшения качества информации, гармонизации и

автоматизации отдельных учетных процедур, сокращения численности учетных работников и расходов на хранение, обработку бумажных первичных документов. Кроме того, внедрение «электронного бюджета» позволит уменьшить общую стоимость владения государственными информационными ресурсами в сфере управления общественными финансами.

Для общей оценки эффективности реализации «электронного бюджета» используется «сбалансированная система показателей, включающая оценку как материального, так и нематериального эффекта» от нее. Под последним понимаются репутационные выигрыши. Например, Россия может подняться в международном рейтинге прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (Open Budget Index), что и произошло. Последний рейтинг 2012 года поднял Россию на 10 место (рис. 1).

Рис.1. Международный рейтинг прозрачности в бюджетно-налоговой сфере

В настоящее время федеральные органы власти активно готовятся к работе по новому перечню услуг утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2014 года № 151 «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)

Он представляет собой список необходимых и обязательных для предоставления федеральными органами власти государственных услуг, которые оказываются соответствующими организациями (учреждениями и унитарными предприятиями). Данный подход вроде бы ничего не меняет, так перечень государственных и муниципальных услуг был утвержден в 2009 году. С 2016 года меняется планирование расходов, меняется форма и структура государственного задания, выдаваемого учредителем своим подведомственным организациям. По новым правилам государственное задание получит то учреждение, которое оказывает услуги в соответствии с утвержденным перечнем, чего раньше могло и не быть. Это условие будет выполнятся жестко, его не выполнение будет

расцениваться как не целевое использование бюджетных средств или неэффективное использование бюджетных средств. Именно такой подход позволит контролировать на этапе планирования ассигнований правильность и нужность функционирования многих бюджетных и автономных организаций. Кроме этого, это позволит оценить качество финансового менеджмента учредителей и администратором бюджетных средств. Данный принцип подводит единую основу для оценки качества оказания услуг и эффективности работы органов исполнительной власти.

Данный шаг позволяет усилить роль портала государственных услуг на повышение качества функционирования государственных и муниципальных учреждений. И фактически, данные нововведения позволяют в едином ритме работать таким информационным порталам как «Государственные программы», «Электронный бюджет», «Государственные и муниципальные услуги» и д.р.

Выводы

Реализация проекта «Электронный бюджет» приведет в первую очередь к информационному развитию Российской Федерации. И в дальнейшем положительно скажется на экономике государства за счёт рационального и эффективного использования бюджетных средств. Вложения и инвестиции в новые инновационные проекты станет очевидным и выгодным для большего числа граждан.

В стратегической перспективе информационная сфера, перед органами государственной власти и местного самоуправления, ставит новые вопросы, такие как:

1) развитие правовых основ «сетевого общества», общества в котором можно работать и зарабатывать электронные деньги,(«биткоинты»), покупать на них услуги и товары;

2) развитие компьютерных технологий, приведет к распространению программ – шпионов и программ слежения;

Всё выше сказанное ставит перед нами проблему эффективного и рационального управления процессом внедрения информационных технологий.

Некоторые примеры перекосов внедрения информационных технологий мы наблюдаем уже сегодня:

1) исчезают, быстрее чем обычно, некоторые профессии (финансист, бухгалтер, государственные служащие). Но вместе с тем из-за развития казначейских технологий, аутсорсинга, программ (напрмер:1С, являются новые специальности, требующие знаний и умений в информационных технологиях;

2) активно расширяется сеть электронных терминалов, вместо филиалов коммерческих банков;

3) разрастается сеть электронных камер на улицах городов, вместо полицейского;

4) Появляются новые многофункциональные центры, которые позволяют в режиме «одного окна» получить более 200 различных видов государственных и муниципальных услуг.

В целом можно сказать, что происходит качественное изменение нашей страны в лучшую сторону. Но в данном процессе теряется человек, его благополучие и спокойствие.

Вопрос эффективного государственного управления состоит в том, что государство должно максимально мягко и человечно осуществлять переход к новой формации. Органы государственной власти должны взять на себя ответственность за масштабное сокращение рабочих мест, особенно в государственном секторе (сокращение на 30 % государственных служащих органов власти города Москвы в 2015 году). Кроме того, органы власти должны подготовить людей тех профессий,

которых ждёт сокращение, должно помочь им переквалифицироваться и пройти переобучение.

Главными помощниками органам государственной власти в данном деле должны стать ведущие государственные университеты, осуществляющие подготовку специалистов в сфере государственного и муниципального управления и управления экономикой, например, такие как Государственный университет управления и Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации.

Но, если наша страна сможет перестроиться, то она сделает мощный качественный рывок в своём развитии. В результате чего:

- повысится производительность;
- повысится эффективность государственных и муниципальных органов власти;
- будет меньше объём бумажной отчётности и справок;
- повысится информационный обмен между учреждениями и гражданами,
- стоимость услуг на связь и коммуникации будет снижаться, что приведёт высокой мобильности населения;
- будут сильно востребованы профессии с элементами бизнес-информатики.

С.Е. Прокофьев
д-р экон. наук, проф.
(Финансовый Университет при Правительстве РФ, г. Москва)

А.Е. Баракин
студент
(Финансовый Университет при Правительстве РФ, г. Москва)

А.А. Хасунцев
студент
(Финансовый Университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ КОНКУРЕНЦИИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КОНКУРСА ГЧП И ЕГО ПРИМЕНЕНИЕ В РОССИИ

Конкуренция при реализации проектов государственно-частного партнерства, зачастую, отличается от привычного всеми понятия соперничества на рынке за покупателя. Здесь «конкуренция на рынке» модифицируется в «конкуренцию за рынок», примером может являться любая концессия, где основным полем конкуренции будет являться конкурс на ее получение. Именно вопрос организации конкурса, его доступность, методика оценки и рациональность в принятии окончательного решения играет ключевую роль в существовании конкуренции в секторе ГЧП, как следствие – получение наиболее подходящего частного партнера для решения общественной задачи и чем выше конкуренция при отборе, тем качественнее и выгоднее для государства будет это сотрудничество. Однако не только в проведении конкурса скрывается возможность стимулирования конкуренции, но и в периодичности его проведения по одному проекту, при заключении менее долгосрочных контрактов, таким образом, компания, которая

© С.Е. Прокофьев, А.Е. Баракин, А.А. Хасунцев, 2015

владеет концессией будет стараться держать планку изначальных условий на протяжении всего срока действия контракта, чтобы и последующий конкурс остался за ней и она продолжила свою работу в проекте.

Среди многообразия международного опыта следует выделить несколько проектов, где при определении победителя конкурса использовались различные ключевые критерии или же один главный показатель, по которому и был сделан выбор в пользу той или иной организации, консорциума.

Аргентина. Проект по системе водоснабжения в Буэнос-Айресе.До момента привлечения частного оператора только 70% населения Буэнос-Айреса имело доступ к услугам центрального водоснабжения и всего лишь 58% — к услугам канализации. Для потребителей отсутствовали стимулы к эффективному использованию воды. Не только существование заниженных тарифов, но и отсутствие счетчиков потребления примерно у 99% потребителей. Перед проведением конкурса правительство подняло тарифы. Всемирный банк принимал участие в подготовке договора, создании контрольного органа и определении целей концессии. В итоге издержки подготовительного этапа составили приблизительно $ 4 млн. Победителем торгов стала группа Aguas Argentinas, возглавляемая Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez, которая предложила снижение тарифа на 26,9%. Ключевым критерием отбора победителя конкурса была величина тарифа на водоснабжение в отношении к величине этого тарифа, установленной на момент проведения конкурса. Подготовка концессионного соглашения заняла около двух лет (с момента создания конкурсной комиссии до заключения концессионного соглашения)[1].

Бразилия. Организация системы водоснабжения в Сан-Лоренцо и Сан-Пауло. Данный проект заключается в строительстве и содержании в надлежащем состоянии системы, которая должна поставлять воду на территории муниципалитета Сан-Лоренцо (штат Минас-Жерайс) и на восток Столичного района Сан-Паулу, на территории которого проживает около 1,5 миллионов человек. Общая стоимость проекта составляет 906 млн долларов США (изначальная стоимость, которая была указана в тендерной документации составляла 800 млн долларов США). Проект осуществляется на основании концессионного соглашения, подписанного в августе 2013 года между государственной компанией Сабесп (Sabesp), созданной штатом Сан-Паулу для осуществления деятельности по водоснабжению, и компанией, специально созданной консорциумом участников для осуществления проекта. На стороне частного партнера выступает консорциум, состоящий из крупных компаний Камарго Корреа и Андраде Гутьеррес, который предложил из всех участников конкурса наименьший размер финансирования, требуемого со стороны публичного партнера[2].

Франция. Метрополис Лиона. //В 2014 году Метрополис Лион (к нему относится агломерация Лиона) заключил договор аренды с компанией Veolia Eau - Compagnie Générale des Eaux по результатам конкурса на делегирование публичных полномочий в сфере водоснабжения[3].

Оценка основных предложений осуществлялась в соответствии с такими критериями как:

1.финансовые условия эффективности (вес: 35%)

2.технические условия выполнения (вес: 35%);

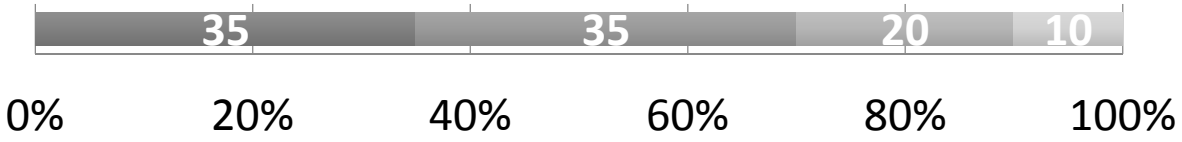
---

[1]Operating Water Infrastructure Using Public Private Partnerships. – 2013. – С.9.

[2] Brazilian Official Guide on Investment Opportunities. – http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1404480268.pdf. – 2013. – С.10.

[3]Procurement of PPP and the use of Competitive Dialogue in Europe (European PPP Expertise Centre). 2010. – С.34-35; Improving PPP tender processes and procurement

3.качество обслуживания для пользователей (вес: 20%);
4.качество предложения в экологических и социальных условиях: (вес: 10%).



В качестве победителя была выбрана компания Veolia Eau - Compagnie Générale des Eaux, остальным двум участникам тендера были выплачены компенсации в размере 500 000 Евро. В соответствии с тендерной документацией кандидатам, допущенным к первому раунду переговоров, должны были быть выплачены 350 000 Евро, 100 000 Евро – кандидатам, допущенным ко второму раунду переговоров, 50 000 Евро – кандидатам, которым было предложено представить окончательные предложения.

Предлагаем также рассмотреть сравнительную таблицу критериев, использованных в проектах ГЧП в зарубежном опыте на примере проекта по проведению и использованию энергоснабжения в городе Кордова (Аргентина), транспортной инфраструктуры в городе Будапешт (Венгрия) и конкурса на управление системой водоснабжения в Ла-Пасе (Боливия)

Сфера деятельности	**Процедура предварительной оценки**	**Технические критерии**	**Финансовые критерии**
Энергоснаб. (Аргентина, Кордова)	Гарантия того, что они не откажутся от участия в конкурсе после прохождения предварительной оценки	Консорциум должен включать оператора с требуемым опытом работы, связанной с передачей электрической энергии	доказанное 10 процентное увеличение стоимости активов за три года до момента проведения конкурса
Транспорт (Венгрия, Будапешт)	Приглашение к предварительному этапу на основании одобрения пакета проектной документации экспертным советом по оценке	Возможности в области проектирования, строительства, обслуживания и ремонта платных автомобильных дорог	Возможности претендентов в области самостоятельного финансирования платных дорог
Водоснаб. (Боливия, Ла-Пас)	Представление банковской гарантии выполнения инвестиционных обязательств	Консорциум должен включать оператора услуг водоснабжения с требуемым опытом и объемом поставляемых услуг	Максимальный собственный капитал участника конкурса

Таблица 1. Сравнительная характеристика критериев конкурсов в международной практике[1]

[1]С.Б. Сиваев, В.Ю. Прокофьев Т.А. Шакиров Д.Н. Гладков «Анализ практики привлечения частных операторов в коммунальный сектор» // ЖКХ: Журнал руководителя и главного бухгалтера // Москва, 2012, № 1

Из всего вышеперечисленного в России возможно и даже необходимо применять следующие критерии и дополнения к условиям конкурса:

1.Критерии снижения тарифа и минимальных капитальных затрат от государства занимают самые весомые места.

2.Возмездное участие, но только на втором этапе конкурса в размере не превышающем 50% затрат на предварительную документацию на каждого участника

3.Разбивка критериев, где ни один не превышает 35%, а общее количество не превышает 10, конкурс проводится в достаточно длительные сроки от полугода до двух лет

Данные изменения помогут повысить конкуренцию в конкурсе за проект, а также позволят более качественно подойти к оценке победителя.

Литература

1. Brazilian Official Guide on Investment Opportunities. – http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1404480268.pdf. – 2013. – С.10.
2. Operating Water Infrastructure Using Public Private Partnerships. – 2013. – С.9.
3. Procurement of PPP and the use of Competitive Dialogue in Europe (European PPP Expertise Centre). 2010. – С.34-35; Improving PPP tender processes and procurement
4. С.Б. Сиваев, В.Ю. Прокофьев Т.А. Шакиров Д.Н. Гладков «Анализ практики привлечения частных операторов в коммунальный сектор» // ЖКХ: Журнал руководителя и главного бухгалтера // Москва, 2012, № 1

М.П. Прохоренко
студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

З.Ф. Мирзалиева
студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

Оценка проблемы утечки умов в современном развитии РФ

Продолжительный процесс «утечки умов» может оказать негативное влияние на развитие всех сфер общественной жизни, будь то: научная, экономическая, демографическая, политическая, духовная, сфера образования и т.д. Опасность интеллектуальной миграции велика.

Во-первых, «утечка умов» оказывает некоторое влияние на демографическую ситуацию в РФ. нельзя не отметить: уже к 2009 году сальдо миграционного потока приобрело положительную тенденцию. Например, за 2011 год прибыло на территорию РФ 3 415 055 человек, выбыло - 3 095 294 человек, следовательно, миграционный прирост равен 319 761 человек[1]. Однако же превышение иммигрантов над эмигрантами не решает проблемы депопуляции, поскольку

© М.П. Прохоренко, З.Ф.Мирзалиева, 2015

[1]http://www.gks.ru/

наблюдается естественная убыль населения, которая составляет - 304 201 человек (на 02.12.2013). Именно выезд на постоянное место жительства, когда возврат гражданина не рассматривается, ударяет по демографической ситуации.

Во-вторых, опасность интеллектуальной миграции состоит в том, что покидают отечество люди с высокой квалификацией и уровнем образования, тем самым эффективность фундаментальной и прикладной науки падает. Проявляются дефицит квалифицированных кадров и снижение инвестиций в науку, поскольку она не дает должных результатов, что в итоге приводит к усугублению ситуации в сферах науки, экономики, медицины и прочее. Падение научного потенциала страны влечет за собой падение экономики страны, уровня и качества жизни, престижа на международной арене, поскольку развитие науки в 21 веке, в эпоху НТР, является первопричиной развития общества. В 2002 году затраты на науку составляли 31 млрд. рублей, а в 2012 - 328 млрд рублей. Безусловно, данная статистика впечатляет, однако по результативности фундаментальных исследований, цитируемости, патентам и объему экспорта технологий страна неуклонно теряет свои позиции. Эти факты являются свидетельством того, что инвестиции государства в научной сфере в основном неэффективны.

Данные Росстата по структуре инвестиций в нефинансовые активы представлены в таблице 1.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Миллиардов рублей										
Инвестиции в нефинасовые активы-всего	1476,3	1845,3	2267,0	2945,7	3858,6	5281,5	6794,9	6117,4	6712,1	8581,5	9768,4[2)]
инвестиции в основной капитал	1455,7	1824,9	2246,8	2893,2	3809,0	5217,2	6705,5	6040,8	6625,0	8445,2	9595,7[2)]
инвестиции в объекты интеллектуальной собственности	7,6	9,1	10,0	24,4	20,7	28,1	30,7	23,6	23,6	39,5	48,0
затраты на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы				8,7	12,4	15,7	21,8	20,5	26,8	33,5	53,3
	В процентах										
Инвестиции в нефинасовые активы-всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
инвестиции в основной капитал	98,6	98,9	99,1	98,2	98,7	98,8	98,7	98,8	98,7	98,4	98,2
инвестиции в объекты интеллектуальной собственности	0,5	0,5	0,4	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5
затраты на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы				0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,6

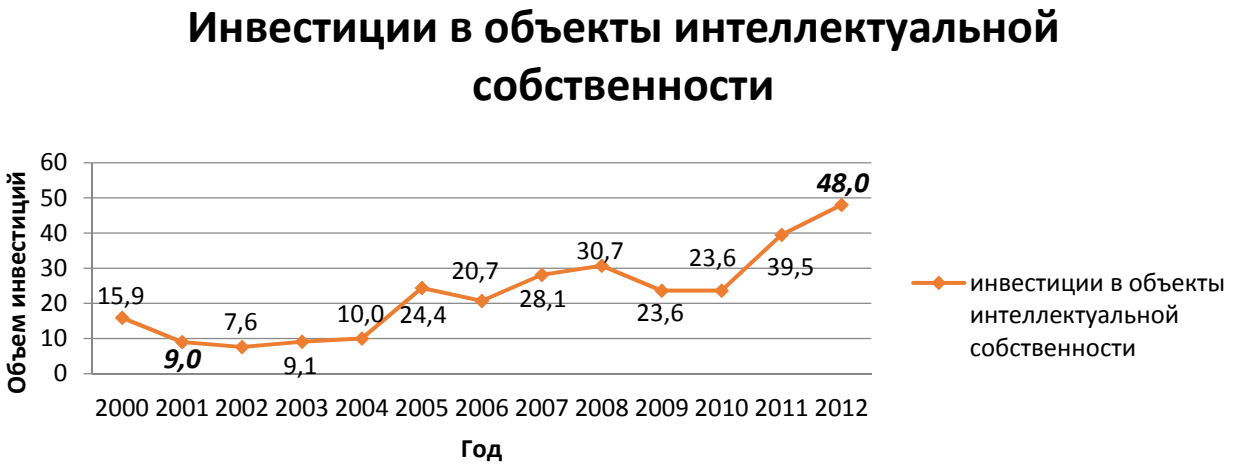
Таблица 1 Структура инвестиций в нефинансовые активы в РФ[1]

Из данных, приведенных в таблице 1, следует, что большая часть инвестиций направлена в основной капитал: в период с 2002 по 2012 года общих объем вложений превышал 98% всех вложений в нефинансовые активы. Стоить отметить, инвестиции в объекты интеллектуальной собственности выросли в 6,3 раза(7,6 млрд. рублей в 2002 году и 48 млрд. рублей в 2012 году), однако данный скачок незначителен, так как инвестиции в объекты интеллектуальной собственности составляют лишь 0,5 % от всех инвестиции в нефинасовые активы.

Имеется тенденция увеличения инвестиций как в объекты интеллектуальной собственности, так и затрат на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы. Но в 2008 году наблюдается некоторый спад, который связан, судя по всему, с экономическим кризисом. Данную тенденцию можно наглядно продемонстрировать на рисунке 1.

[1] В фактически действовавших ценах

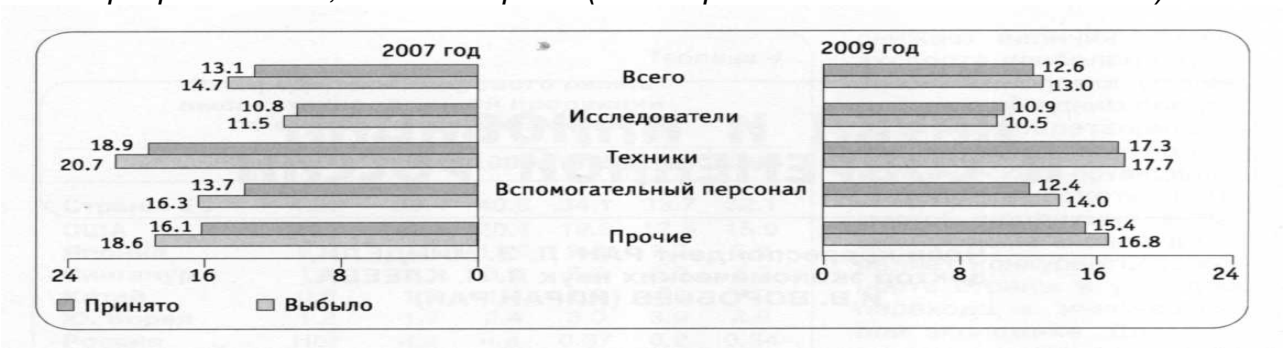
Рисунок 1. Инвестиции в объекты интеллектуальной собственности



В третьих, наука тесно связана с инновационной деятельностью, которая в последние годы начинает играть важную роль в мировом сообществе. Безусловно, развитие науки дает возможности получения все больших инноваций в разных областях. Наука предполагает развитие и формирование научно-технологической и социально-экономической политики, часто за счет введения новых высокотехнологичных средств, оборудования и т.д, которые облегчают работу и повышают производительность, продуктивность и эффективность работы.

Безусловно, перспективы и возможности научно-инновационной сферы напрямую зависят от персонала, его качества работы и количества. Информация о числе выбывшего и прибывшего персонала, деятельность которого связана с инновационной сферой, дана на рисунке 2.

Рисунок 2: Приём и выбытие персонала, занятого исследованиями и разработками, по категориям (% от среднесписочной численности).

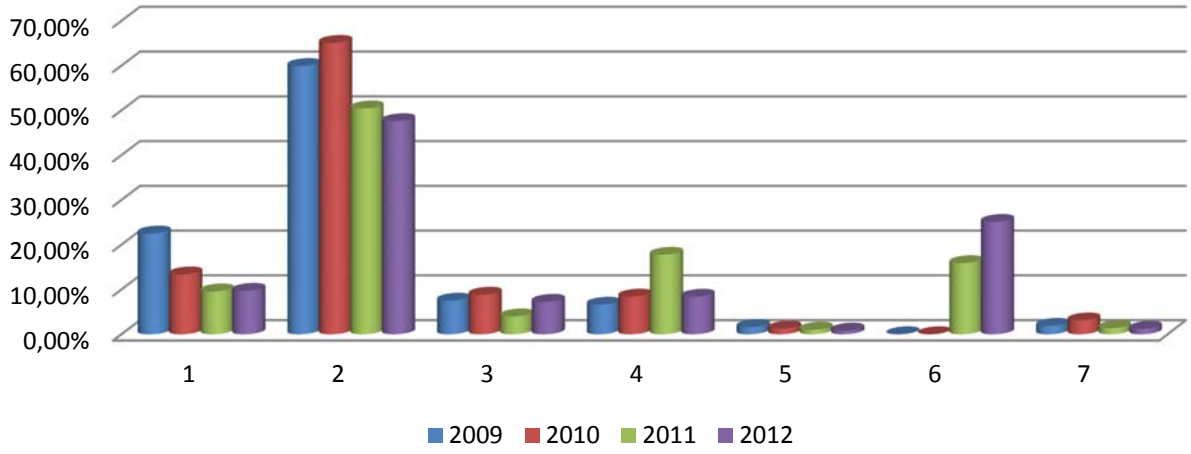


Как видно из рисунка 2, в 2007 году выбытие персонала по всем специальностям превалировало над прибытием, и данная разница довольна велика. К 2009 году, ситуацию стабилизируется, разница между прибывшими и выбывшими невелика, однако она имеет отрицательную тенденцию, что может негативно сказываться на научно-инновационной сфере.

Недостаточный уровень отечественного научно-технического потенциала и результативности его использования стали одними из факторов, которые предопределили крайне низкую инновационность нашей экономики. Распределение уровня инновационной активности по видам экономической деятельности представлено на рисунке 3. Как следует из приведённых данных, уровень инновационной активности во всех отраслях экономики остается явно

недостаточным, даже в её наиболее наукоёмких отраслях: деятельности, связанной с вычислительной техникой и информационными технологиями, и связи.

Рисунок 3. Затраты на технологические инновации организаций, по видам экономической деятельности



1	2	3	4	5	6	7
Добыча полезных ископаемых	Обрабатывающие производства	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	Связь	Деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий	Научные исследования и разработки	Предоставление прочих видов услуг

Рассматриваемая нами проблема требует мер, которые бы позволили улучшить сложившуюся ситуацию. Исходя из выше перечисленного, если в будущем решению данной проблемы не уделят должного внимания, то негативным результатом окажется полная неэффективность фундаментальной и прикладной науки, которая будет выражаться в дефиците квалифицированных кадров и невозможности пополнения кадрового состава, т.к. на фоне интеллектуальной эмиграции присутствует старение научного персонала и незаинтересованность молодых специалистов в развитии отечественной науки. В последствии результатом неэффективности отечественной науки будут падение научного потенциала страны и отсутствие инновационного развития, которое на данный момент является одной из основ развития государства в целом.

Основные направления деятельности по решению данного вопроса, на наш взгляд, это:

- омоложение кадрового состава научной среды, которое будет происходить за счет реализации следующих мероприятий:
- финансовое стимулирование (повышение заработных плат, выделение дополнительных финансовых средств на исследования и т.п., финансирование инкубаторов при университетах, повышенное финансирование технопарков, предоставление условий для ведения исследований: современно оборудованных лабораторий, научной аппаратуры, недостаточное информационное обеспечение);
- повышение престижа российского ученого как на территории нашей страны, так и на международной арене;
- предоставление социальных благ для молодых ученых (к примеру уже имеются льготы для молодых ученых при покупке жилья в ипотеку);

- перераспределение финансовых средств, направляемых на развитие российской науки;
- повышение контроля за использованием финансовых средств, выделяемых из государственного бюджета;
- предоставление льгот для организаций, инвестируемых в развитие науки;
- снижение бюрократизации исследований;
- нацеленное развитие инновационных исследований в России.

Особое внимание стоит уделить повышению престижа российского ученого. Даже Президент РФ В.В. Путин обращал внимание на необходимость повышения значимости российского ученого в глазах общества. В СССР деятели науки пользовались уважением в обществе, чувствовали стабильность и могли рассчитывать на финансовую поддержку со стороны государства в процессе своей работы.

Значимость финансового стимулирования трудно переоценить. Одним из решений проблемы интеллектуальной эмиграции является повышения уровня заработной платы работникам научной сферы, однако, это не является главным решением. Достойный уровень оплаты труда является лишь необходимостью, которая будет обеспечивать стабильность занятых в изучаемой сфере. Особое внимание хотелось бы уделить финансовой стабильности проектов, над которыми работают ученые. Ни для кого не является секретом, что многие научные исследования, которые на сегодняшний день являются двигателем прогресса очень дорогостоящи (оборудование, материалы, др.). В зарубежных странах процесс финансирования крупных исследований налажен, в нем принимают участи как государство, так и коммерческие организации, которые заинтересованы в получении результатов. В России не наблюдается столь же высокий уровень интереса со стороны частных компаний.

Рассматривая вопрос и развитии инноваций в России стоит отметить, что существует множество государственных программ, которые направлены на развитие инновационной деятельности в каждой сфере деятельности нашего общества. К настоящему времени утверждены все ключевые государственные программы, оказывающие существенное влияние на развитие национальной инновационной системы, к примеру «Развитие науки и технологий», «Развитие образования», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» и др. В данных государственных программах отражены основные укрупненные мероприятия и показатели Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, определены источники и объемы финансирования.

Итак, продолжительный процесс «утечки умов» , как видно, негативно сказывается на сферах общественной жизни, что мы видим на примере нашего же государства. Мы рассмотрели только три проблемы, три последствия «утечки умов», но, однако, это не означает, что нет других проблем. Как видно из проведенного исследования, интеллектуальная миграция влияет как на демографическую ситуацию в стране, так и на инновационную и общую научную. Кроме того, «утечка умов» является причиной множества других проблем: снижение качества и уровня жизни, нехваток рабочих рук, падение уровня образования, квалификации кадров, часто утечка может сказываться на уровень политической культуры населения и др. Поэтому главной целью государства становится взятие курса на борьбу с «утечкой умов», а какими именно методами будет проходить эта борьба- зависит от государства-донора.

Литература

1. Журнал "Энергия: экономика, техника, экология", № 3, 2012 / Наука и инновации в современной России / Член-корреспондент РАН Л.Э. Миндели, доктор экономических наук Л.П. Клеева, И.В. Воробьёв (ИПРАН РАН)
2. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science/

М.Н. Раваев
аспирант
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СПОСОБ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Для эффективного функционирования государству требуется активное участие институтов общества в реализации функций общественного контроля (общественной оценки). Формирование гражданского общества и правового государства в России ориентирует на соблюдение гарантий законности и обеспечения правопорядка. Сущность общественной оценки эффективности деятельности органов государственного управления - это совокупность установленных процедур, осуществляемых органами власти, институтами гражданского общества, отдельными гражданами по проверке качества управления, соблюдения прав и свобод человека на предмет соответствия интересам личности, семьи и общества.

На территории Российской Федерации общественный контроль закреплен федеральным законом от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", который дается определяет общественный контроль как наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с законодательством отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Данный федеральный закон отмечает цели проведения подобной политики, в ряду которых, кроме реализации и защиты прав и свобод человека, учёта общественного мнения, выступает общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Опыт зарубежных стран, например, общественный контроль в США и западноевропейских странах представляет достаточно широкий набор инструментов, который строится, прежде всего, вокруг принципов прозрачности государственной власти и участия общества в ее работе. Они обеспечиваются путем принятия государством специальных нормативных актов о раскрытии информации, контроля со стороны граждан, некоммерческих организаций, советов, комитетов при государственных органах. Также существенную роль играют волонтерские движения, общественные инициативы, голосования, обсуждения, петиции, экспертизы,

© М.Н. Раваев, 2015

журналистские расследования. Иногда к инструментам общественного контроля в качестве его своеобразного итога относят выборы и референдумы. При этом само словосочетание "общественный контроль" на Западе практически не употребляется.

Стоит отметить, что предпосылки к формированию данной нормативно правовой базы в России были сформированы еще в 2005 году. Среди них, в первую очередь, Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации", Постановление Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 481 и ряд других, содержащих инструменты общественного контроля, например:

Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления";

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции".

На необходимость проведения общественного контроля региональной экономической политики можно взглянуть и с другой стороны, а именно: в нормативно-правовых актах Российской Федерации[1] указана методика расчета эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов федерации. Так, одними из ключевых показателей при расчете сводного индекса эффективности являются:

$Ип^{1}$ – сводный индекс ожидаемой продолжительности жизни при рождении;

$Ип^{3}$ – сводный индекс оборота продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями, соотнесенного с показателем численности населения;

$Ип^{5}$ – сводный индекс уровня безработицы в среднем за 1 год;

$Ип^{6}$ – сводный индекс реальных располагаемых денежных доходов населения;

$Ип^{7}$–сводный индекс удельного веса введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда;

$Ип^{8}$ – сводный индекс доли обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях;

$Ип^{9}$ – сводный индекс смертности населения (без показателя смертности от внешних причин);

$Ип^{11}$ – сводный индекс доли детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), в семейные детские дома и патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов;

Уровень развития в рамках данных индикаторов напрямую анализируется Общественной палатой, сфера деятельности которой прописана в федеральном законе от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации". Существует еще один индексный показатель деятельности органов власти - ранжированный индекс оценки населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации - $Ип^{10}$, появление которого

[1] Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 N 1142 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"

отображает признание необходимости учета общественного мнения при формировании эффективной экономической политики.

Кроме указанного индикатора, существуют и методы стимулирования повышения экономической эффективности, а именно:

1) разработка и представление органами государственного управления (их должностными лицами) периодических отчетов (месячных, квартальных, полугодичных, годовых). Такими отчетами также являются: отчеты Председателя Правительства Российской Федерации перед Федеральным Собранием Российской Федерации, доклады результатов основных направлений деятельности органов государственного управления, периодические отчеты должностных лиц органов государственного управления (депутатов перед избирателями) и др.;

2) организация и проведение общественных обсуждений важных законов, расходования бюджетных средств, референдумов по вопросам жизнедеятельности в стране, ее регионах, трудовых коллективах. Важно, чтобы такие обсуждения не были политически ангажированы, соответствовали принципам демократии;

3) учет общественного мнения, выражаемого в процессе проведения массовых мероприятий лидерами общественных объединений, политических партий и движений, отдельными гражданами и отражающего интересы личности, семьи, общества и государства;

4) организация и проведение социологических опросов, исследований, научно-практических конференций (семинаров), обеспечивающих адекватность оценки уровня управленческих решений;

5) информационно-аналитическая работа СМИ по актуальным проблемным вопросам государственного управления на основе их независимости (объективности).

Подобная организация двухсторонней связи обмена информацией между населением и государством способствует развитию как гражданского общества, так и повышает эффективность и результативность проводимой политики. Однако, стоит отметить, что на текущий момент потребность населения в повышении качества работы органов управления оценивается следующим: свыше 65 % жителей страны оценили деятельность органов государственной власти по реформированию правовой, судебной, административной и социальной сфер неудовлетворительно; 23 % – положительно, 12% – затруднились с ответом. Причем, 14 % респондентов согласны с осуществлением обществом контроля за институтами государства; 51 % – скорее - да, чем нет; 16 % – скорее нет, чем да; 4 % – не согласны; 15 % – затруднились с ответом[1].

Таким образом, система, в которой общественное мнение корректирует и оценивает деятельность органов власти, позволяет шире охватывать проблемы выбора пути развития и тщательнее контролировать его исполнение и реализацию. Более широкое привлечение населения к оценке качества управления, осуществляемое через формируемые институты гражданского общества способны оказать здесь определенную помощь. В то же время необходимо усиливать представительную власть муниципального сообщества, начиная с сельских поселений, повысить контроль за выполнением предвыборных обещаний депутатов разного уровня в центре и на местах, а главное – сам общественный контроль институционализировать, в том числе введя соответствующие показатели в набор индикаторов оценки эффективности проводимой региональной или территориальной политики. В условиях, когда происходит, как отмечается в литературе, смена

[1] Коломытцев Н.А., Коломытцева О.Н. Современные проблемы общественного контроля в России. – М., 2014.

парадигмы государственного управления[1], должна произойти смена парадигмы и в части общественного контроля в центре и на местах.

О.О. Резанова
студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ОТКРЫТОСТЬ ВЛАСТИ КАК ОСНОВА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

На сегодняшний день перед государством и обществом стоит важная цель - улучшить уровень жизни и благосостояния в стране. Это возможно сделать только в том случае, если органы власти и население будут работать совместно. Одним из таких каналов связи власти и населения может стать общественный контроль, который помогает решить проблему взаимодействия власти с населением в двух аспектах: во-первых, проводить инициативы населения, для того чтобы они стали частью государственной политики, а, во-вторых, осуществлять контроль исполнения властных решений со стороны общества.

Согласно статье 4 Закона об общественном контроле общественный контроль – это «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения 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, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений». Общественный контроль позволяет вовлечь массы в процесс управления страной, повышает уровень доверия Правительству, помогает наладить прочную обратную связь органов власти с населением. Но для его осуществления власть должна быть, прежде всего, открытой. Под открытостью следует понимать своевременное информирование общества о деятельности органов власти и их доступность общественному контролю.

С этой целью был принят Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В ст. 4. указаны основные принципы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом; достоверность информации об их деятельности и своевременность ее предоставления; свобода поиска, получения, передачи и распространения информации любым законным способом. Однако в 5 статье говорится, что доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена к сведениям, составляющим государственную тайну или иную охраняемую тайну. Поэтому «нежелательную» для органов власти информацию они могут утаить под предлогом коммерческой тайны

[1]Попадюк Н.К., Семкина О.С. Новации во внутренней организации государственных органов как индикатор начала смены парадигмы государственного управления // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 12. С. 206

© О.О. Резанова, Н.Н. Мусинова, 2015

или грифа «ДСП». К тому же в ст. 10 говорится об информации, которая может быть размещена в информационно-коммуникационных сетях, но обязательно ее размещать или нет, может делегировано утверждаться самим государственным органам и органам местного самоуправления.

В Федеральном законе Российской Федерации от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" указан принцип недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов и организаций и оказания неправомерного воздействия на них. Но не понятно, что подразумевается под необоснованным вмешательством и кто решает, насколько вмешательство обосновано.

В связи с тем, что интернет завоевал такую популярность, его также используют для информирования населения. Его технические возможности сделали официальные сайты государственных и муниципальных органов наиболее эффективным, оптимальным, быстрым и самым экономичным способом получения необходимой для граждан информации о деятельности органов. Важнейшим показателем информационной открытости органов власти на сегодня является качество официальных Интернет-ресурсов.По содержанию официальных сайтов можно судить об уровне открытости и закрытости каждого органа власти и государства в целом, прозрачности управленческих решений и процедур, возможности граждан страны получать интересующую их информацию.

Вместе с тем, само информационное обеспечение органов власти, и в первую очередь, муниципального управления является очень сложной задачей. Сложность этого процесса обусловлена несколькими причинами:

- резким увеличением потока информации;
- недостаточным количеством средств, выделяемых бюджетом муниципальных образований на информатизацию органов управления;
- недостаточным количеством квалифицированных специалистов в области информационных технологий, работающих в органах муниципального управления;
- недостаточной квалификацией муниципальных служащих в области информационных технологий управления.[1]

Здесь надо заметить, что у государственной власти нет проблем с финансированием информатизации, т.к. она, в отличие от муниципальной, власти имеет подкрепленные федеральным и региональным законодательством гарантии финансового обеспечения развития информационных технологий.

Институт развития свободы информации (ИРСИ) регулярно, начиная с 2007 года публикует итоговый сводный рейтинг и результаты исследования информационной открытости сайтов государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Суммарный рейтинг открытости официальных сайтов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2013 году: по итогам оценки на совокупности сайтов законодательных органов власти субъектов РФ было представлено **47,70%** информации от всего объема сведений, которые должны быть представлены на официальных сайтах. Коррекция, проведенная в ходе периода взаимодействия, позволила увеличить данное значение до **52,15%.** Однако **47,85%** сведений о деятельности законодательных органов власти по-прежнему остаются недоступными для посетителей их официальных сайтов.

[1]Князев Р. М. Социально-управленческие проблемы информационной открытости муниципальной власти / Р. М. Князев // Молодой ученый. — 2012. — №7. — С. 82-85.

В исследовании отмечено, что в целом чиновники охотно размещают общие сведения о регионе, о своей деятельности, но как только речь заходит о специфических категориях информации, например данные об информационных системах, находящихся в ведении государственного органа, или информация о расходовании бюджетных средств – степень открытости резко снижается (рис.1.)[1].

Рисунок 1. Средняя степень информационной открытости официальных сайтов законодательных органов власти субъектов РФ в 2013 году (для всех законодательных органов власти)

Таким образом, реализация и защита принципов информационной открытости органов государственной и муниципальной власти сопряжена с рядом существенных проблем. Органы власти в информационном отношении все еще закрыты, недостаточно эффективно и иногда не лучшим образом используют современные каналы распространения информации о своей деятельности, что не позволяет полностью реализовать заложенный в них потенциал. [2]Отсутствие свободного доступа к информации является одной из основных причин недоверия населения к органам власти и местного самоуправления, ведет к ухудшению имиджа государственных и муниципальных служащих. Проблема заключается в том, что мотивация открытости никогда не входила в прерогативы власти, в России явление «закрытости» власти наблюдается на протяжении всей нашей истории. С другой стороны, наблюдается низкая активность населения, гражданского общества в отстаивании своих интересов. Без адекватной оценки ситуации, без активного участия людей в защите своих прав реализация принципа открытости органов государственной и муниципальной власти не представляется возможной.

Чтобы сгладить эти проблемы необходимо принять следующие меры:

- четко обозначить в законе информацию, которая должна предоставляться органам общественного контроля и населению в целом;
- добавить перечень информации, которая составляет государственную или иную тайну;

---

[1]Официальный сайт Институт развития стратегических инициатив URL:http://indsi.ru/poiskposajtu.html?searchword=информационная%20откры&ordering=newest&searchphrase=all (дата обращения: 3.12.2015)

[2]Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц / под ред. А.В. Иванченко.- М.: Фонд «Либеральная миссия2, 2007.-328 с.

- определить в чем заключается принцип необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов власти;
- наладить информатизацию сайтов в муниципальных образованиях;
- назначить ответственное лицо, которое будет контролировать своевременность и полноту предоставленной информации.

Реализация права граждан на информацию, обеспечение свободного доступа к имеющей общественное значение информации, информационная открытость органов власти являются важнейшими условиями и критериями функционирования правового государства. Именно реализация права граждан на информацию обеспечивает реальное, а не только формальное участие граждан в жизни государства. Информационная открытость органов власти является основным условием цивилизованных отношений между гражданским обществом и властью.

Литература

1.Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

2.Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации".

3. Князев Р. М. Социально-управленческие проблемы информационной открытости муниципальной власти / Р. М. Князев // Молодой ученый. — 2012. — №7. — С. 82-85.

4.Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц / под ред. А.В. Иванченко.- М.: Фонд «Либеральная миссия2, 2007.-328 с.

5. Официальный сайт Институт развития стратегических инициатив URL:http://indsi.ru/poiskposajtu.html?searchword=информационная%20откры&ordering=newest&searchphrase=all (дата обращения: 3.12.2015)

6.Российская газета . URL: http://www.rg.r u/2014/07/23/zakon-dok.html (дата обращения: 4.12.2015).

И.А. Рождественская
д-р экон. наук, проф.
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УЧАСТНИКОВ НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО КЛАСТЕРА РЕГИОНА

В современных социально-экономических условиях образовательные учреждения характеризуются разнообразием форм собственности, в их число входят как чисто государственные (федеральные и региональные), так и муниципальные, а также чисто частные организации. Поэтому государственно-частное партнерство (ГЧП), а также государственно-муниципальное партнерство (ГМП) является практически неотъемлемым элементом научно-образовательного кластера. Нужно сразу отметить, что ГМП предполагает не только взаимодействие государственных и муниципальных образовательных учреждений, но также и взаимодействие государственных и муниципальных органов управления.

© И.А. Рождественская, 2015

Рассмотрим подробнее содержание этих типов взаимодействий.

Государственно-частное партнерство является одной из форм взаимодействия участников регионального научно-образовательного кластера, основными видами которого выступают:

Во-первых, - непосредственная кооперация для решения «внешних» и «внутренних» задач. К внешним задачам относится, например, выполнение заказа на НИР или подготовку специалистов для сторонних заказчиков, - предприятий и организаций, расположенных как на территории региона, так и за его пределами. Внутренние задачи обусловлены нуждами развития самих участников научно-образовательного кластера, стремящихся предвосхитить будущую динамику и тренды развития спроса на их услуги.

Во-вторых, - непосредственная конкуренция, как за внешние заказы, включая заказы государственные, региональные, муниципальные, частные, зарубежные и т.п., так и за ресурсы, необходимые для их выполнения, и прежде всего, - за высококвалифицированные кадры, способные участвовать в учебном процессе.

В-третьих, - участие в цепочках создания добавленной стоимости, начальные и конечные точки которых находятся за пределами регионального научно-образовательного кластера.

Для кооперативного типа взаимодействия научно-образовательного кластера ГЧП может выступать как поддерживающий механизм, облегчающий кооперацию и координацию действия участников НОК «на переговорной площадке» региональных властей.

В рамках конкурентных типов взаимодействий, ГЧП может выступать фактором препятствующим конкуренции, создающим доминирующие условия и преференции для отдельных участников научно-образовательного кластера. Как известно, действующее российское антимонопольное законодательство рассматривает некоторые действия властей, как препятствующие развитию конкуренции.

Что касается третьего типа взаимодействия участников научно-образовательного кластера, как элементов цепочек создания добавленной стоимости, то ГЧП является амбивалентным, то есть может играть двоякую роль. Если конечным потребителем цепочки является федеральный центр или региональные органы управления, то ГЧП может содействовать координации действия всех участников. Если же конечным пунктом цепочки выступает массовый рынок, то ГЧП может играть и определенную негативную роль, не способствую конкурентному отбору наиболее эффективных элементов такой цепочки.

Нужно подчеркнуть, что участниками всех трех типов взаимодействий могут выступать, и зачастую выступаю, одни и те же учебные (и научные) организации. В целом, таким образом, можно говорить о сочетании кооперации и конкуренции, т.е. о так называемой «коопкуренции» (coopetition) внутри регионального научно-образовательного кластера.[1]

Особенно значимо развитие различных форм ГЧП в сфере формирования высококвалифицированных секторов региональных рынков труда. В связи с этим, с нашей точки зрения, особое внимание надо уделить развитию межрегиональных форм ГЧП. В настоящее время многие субъекты РФ по существу стремятся стать на автаркический путь развития, стремясь создать на свой территории собственный полный набор всех производственных, инфраструктурных предприятий и организаций.

---

[1]Mongkhonvanit J. *Coopetition for Regional Competitiveness: The Role of Academe in Knowledge-Based Industrial Clustering*. Singapore: Springer, 2014.

Такой подход пренебрегает экономическими преимуществами специализации, завышая расходы и без того небогатых региональных бюджетов. С нашей точки зрения, более продуктивным является использование преимуществ специализации. Например, для региона, где существуют научно-образовательные комплексны (кластеры), специализирующиеся в какой-либо научно-образовательной и производственной технологической нише, вполне возможно установление договорных отношений на подготовку кадров для «стороннего» заинтересованного региона.

Таким образом, рассмотрение функционирования региональных научно-образовательного кластера под углом зрения различных форм ГЧП позволяет вскрыть резервы повышения эффективности деятельности всех их участников.

В этой связи особое значение приобретают различные формы взаимодействия органов государственного и муниципального управления, среди которых можно выделить государственно-государственное, государственно-муниципальное и муниципально-муниципальное партнерства. Первый тип предполагает взаимодействие между региональными органами управления, второй – между региональными и муниципальными (при этом муниципалитеты могут находиться внутри другого региона), третий – непосредственное взаимодействие муниципалитетов, в том числе, входящих в разные регионы (субъекты РФ).

Непосредственные взаимодействия перечисленных типов (за исключением взаимодействий между региональными органами власти и муниципалитетами, входящими в тот же регион) в настоящее время затруднены в связи с положениями Бюджетного кодекса РФ, установившего четкое разграничение бюджетных полномочий и ограничившего возможности использования бюджетных средств для решения комплексных межведомственных задач. В этой связи налаживание подобных взаимодействий осуществляется территориальными (региональными и муниципальными) органами управления посредством создания различных ассоциаций, некоммерческих организаций и т.п., что вносит дополнительные трудности в налаживание продуктивного взаимодействия территориальных органов управления.

Между тем, международный опыт свидетельствует о том, что подобные формы взаимодействий зачастую оказываются более действенными и эффективными, чем «обычное» государственно-частное партнерство. Так, например, как показали эмпирические исследования, проведенные в Великобритании, взаимодействия между территориальными органами управления (public-publicpartnership) увеличивают не только результативность и эффективность оказания государственных услуг, в том числе в сфере образования, но также положительно сказывается на равенстве доступа к таким услугам.

В то же время, классическое государственно-частное партнерство между органами территориального управления и частными коммерческими организациями (public-privatepartnership) отрицательно влияет на эффективность услуг и равенство доступа к ним, а взаимодействие органов территориального управления с НКО (public-nonprofitpartnership) не влияет на указанные параметры оказания услуг.[1]

Таким образом, эффективное функционирование и развитие региональных научно-образовательных кластеров требует, с нашей точки зрения, расширения видов взаимодействий их участников, исходя из масштабных задач повышения конкурентоспособности региональных экономик субъектов Российской Федерации.

Andrews R., Entwistle T. Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity // *Journal of Public Administration Research and Theory*.2010. Vol.20. Is.3. P.679–701

М. В. Ромашова
студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

Н. А. Барменкова
канд. экон. наук, доц.
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ИННОВАЦИИ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ

Определение инноваций звучит следующим образом: «Инновации – конечный результат инновационной деятельности, получивший реализацию в виде нового или усовершенствованного продукта, реализуемого на рынке нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности».

Слово «Инновация» имеет корни в латинском языке: «innovatio», - что означало «в направлении изменений». Й. Шумпетер – экономист 20-ого века, впервые использовал слово «инновация» в результате анализа «инновационных комбинаций», ведь главная проблема его трудов – это динамика экономического развития. Он ввел это слово в научную терминологию в 1911 году.

Инновации играют большую роль в социально-экономическом развитии регионов. *Роль государства в формировании инновационной политики на разных уровнях проявляется в следующем:*

- *Правовое обеспечение инновационной деятельности.*
- *Создание специальных структур, которые занимаются организационной деятельностью в инновационной сфере.*
- *Прямое государственное финансирование из бюджета научно-технической деятельности в форме государственных субсидий, заказов и т.п.*
- *Разработка целевых федеральных и местных научно-технических программ.*
- *Создание особых экономических зон.*
- *Создание технопарков в сфере высоких технологий.*
- *Косвенное (экономическое) регулирование осуществляется с помощью: стимулирования через амортизационную политику; прямых бюджетных дотаций компаниям, осваивающим новые виды продукции; налогового стимулирования.*
- *Правовое регулирование стадий инновационной деятельности.*

Организационный механизм государственного регулирования инновационной деятельности должен обеспечить учет мнений всех прямо или косвенно заинтересованных структур и создать условия для согласованного принятия мер по стимулированию инноваций. В Калужской области разработана эффективная стратегия инвестиционного развития, сформирован благоприятный инвестиционный климат. Калужская область — один из самых экономически развитых регионов России, который входит в число лидеров по привлечению иностранных инвестиций в экономику региона.

Область занимает территорию размером 29,8 тыс. км2 в центре европейской части России. Центры области – это города Калуга и Обнинск, в которых

© М.В. Ромашова, Н.А. Берменкова, 2015

сконцентрированы основное население и ресурсы. По данным Росстата в 2015 году 1 010 486 человек проживает в Калужской области [5].

В регионе нет природных ресурсов, которые бы представляли экспортную ценность. Она развивается экономически за счет активизации внутренних факторов, например, инновационно-инвестиционной составляющей, основанной на интеллектуальном потенциале.

По удельному весу научных сотрудников область занимает ведущие позиции в ЦФО и по России в целом. Разработки по атомной энергетике, космической технике, новым материалам, химическим продуктам, экологии, рациональному природопользованию, радиационной медицине, средствам связи, радиооборудованию и приборостроению – не полный перечень областей естественных и технических наук, в которых калужане добились больших успехов. Калужская область третья в рейтинге инновационного развития регионов России.

В промышленном комплексе Калужской области материальное производство является ведущей отраслью (на его долю приходится около трети ВРП): развиваются добыча полезных ископаемых, машиностроение, лесопромышленный комплекс, металлообработка, пищевая промышленность, обрабатывающие производства, строительство, сельскохозяйственное производство.

В Калужской области введена кластерная стратегия развития. Существуют автомобильный кластер, транспортно-логистический, фармацевтический и IT-кластеры. В автомобильном кластере работа ведется с такими брендами как Mitsubishi, Volkswagen, Peugeot, Volvo и др. Работает центр по подготовке кадров ля автопрома.

Доля инновационных компаний среди резидентов калужского фармкластера составляет более 70 %. В настоящее время в Калужской области создается учебный центр по подготовке кадров для фармацевтических производств. В фармкластере Калужской области работа ведется в четырех аспектах:

1. Осуществляется сотрудничество с такими фирмами, как Berlin-chemie, NearmedicPlus, Galenica, AstraZeneca и с другими.
2. Функционирует центр подготовки кадров для фармацевтической промышленности.
3. Функционирует агентство инновационного развития Калужской области.
4. Осуществляется проект индустриального парка в сфере высоких технологий.

«Ядро» фармацевтического кластера формируется на двух площадках: 1. Калуга (индустриальные парки «Грабцево» и «А-Парк») — производственная база. 2. Обнинск (промышленная зона, технопарк высоких технологий «Обнинск», индустриальный парк «Ворсино») — инновационные разработки, том числе развитие малых и средних компаний. Логистические операторы Калужской области – это РЖД, ТрансКонтейнер, Fesko, RhenusLogistics и другие.

В регионе находится особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Людиново» и 10 индустриальных парков. Крупнейшие из них — «Грабцево», «Росва», «Ворсино», «Калуга-Юг». На территории индустриальных парков свои проекты реализуют множество компаний. Несколько десятков предприятий (больше 60) уже работают.

Главная цель инновационной стратегии развития области - построение эффективной, конкурентоспособной экономики, производящей продукт с высокой добавленной стоимостью, инновации и нанотехнологии. Есть несколько десятков предприятий, которые работают в этой сфере, например, "ОНП Технология", чья продукция используется в космической промышленности, авиации (истребители 5-ого поколения). Они наладили производство наноразмерных покрытий на откидные части "фонарей" кабин пилотов. Функционирует предприятие "Полет-сервис",

которое производит модульные кабины для тепловозов, сделанные из композитных материалов.

С 2006 по 2014 годы в Калужской области было заключено инвестиционных соглашений на 440 млрд рублей, 70% из которых уже поступили в региональную экономику. *100 млрд рублей инвестиций привлечено в Калужскую область в 2014 году.* Созданы тысячи рабочих мест.

ГКУ Калужской области «Дирекция технопарка «Обнинск» ведет реализацию проекта «Создание и развитие технопарка в сфере высоких технологий». В Обнинском индустриальном парке активно ведется строительство компанией «НИАРМЕДИК-ФАРМА», количество созданных рабочих мест – около 200.На конец 2014 года завершены строительные и отделочные работы, налажено многосерийное производство противовирусного препарата КАГОЦЕЛ. Официальное открытие завода состоялось в 2015 году.Проект «Обнинского индустриального парка» является основной базой для размещения средних и крупных предприятий создаваемого в Калужской области фармкластера. Привлечение инвесторов на площадку ведется совместно с Корпорацией развития Калужской области. Также в 2014 году в ходе визита корейской делегации в Калужскую область были достигнуты договоренности, а в дальнейшем и подписано официальное Соглашение о сотрудничестве между Администрацией г. Обнинска и медицинским фондом «Менг-Джи» о строительстве международного медицинского диагностического центра Калужской области на территории г. Обнинска.

Говоря об инновациях как о важнейшем факторе социально-экономического развития Калужской области, нельзя не затронуть фактор образования. Калужская область имеет уникальный образовательный потенциал и располагает значительной базой для развития высшего образования, подготовки и переподготовки кадров для различных отраслей экономики. По результатам оценки инновационного потенциала Калужская область находится на 2 месте как регион с наибольшими предпосылками для инновационного развития. Основным ресурсом регионального инновационного сектора является инновационный опыт Обнинска. Всего в сфере науки и научного обслуживания занято 11,1 тыс. человек, или 19,5% от общей численности работающих на предприятиях и в организациях города, из них почти 9,5 тыс. человек - работники НИИ города. Более 10 тыс. научных работников вносят вклад в достижения фундаментальной и прикладной науки. Объем научно-технических работ по НИИ города оценивается в 11,5 млрд. рублей, что на 8,4% выше уровня 2013 года.

На реализацию муниципальной программы «Развитие инновационной деятельности в г. Обнинске» в 2014 году направлено за счет бюджета города 3,0 млн. рублей. В 2014 году малые и средние инновационные предприятия г. Обнинска получили поддержку в рамках государственной программы «Развитие предпринимательства и инноваций в Калужской области», выиграли конкурсы на сумму 882 тыс. рублей. Организациями муниципальной инновационной инфраструктуры в 2014 году поддержано 203 инновационных предприятия, организовано 126 мероприятий для инновационного бизнеса. В двух городских бизнес-инкубаторах, по состоянию на 01.01.2015 размещено 30 компаний.

Ядро научно-производственного комплекса города Обнинска образуют 10 государственных научно-исследовательских организаций и предприятий. *Н*аучные и научно-производственные организации Калужской области лидируют в развитии приоритетных направлений развития науки, технологий и техники РФ, например:

- Авиационная и ракетно-космическая техника с использованием новых технологических решений – конструкции из неметаллических материалов (ФГУП ГНЦ РФ ОНПП «Технология»)

- Базовые и критические военные и специальные технологии (ФГУП ГНЦ РФ ОНПП «Технология»)
- Безопасность атомной энергетики (ФГУП ГНЦ РФ ФЭИ) и другие.
- Безопасность и контроль качества сельскохозяйственного сырья и пищевых продуктов (ВНИИСХРАЭ РАСХН)
- Биологические средства защиты растений и животных (ВНИИСХРАЭ РАСХН)
- Информационная интеграция и системная поддержка жизненного цикла продукции CALS-, CAD-, CAM-, CAE-технологии (ФГУП ГНЦ РФ ОНПП «Технология»)
- Керамические и стекломатериалы (ФГУП ГНЦ РФ ОНПП «Технология»)

Правительство области оказывает поддержку развитию и региональной науки. Речь идет о трех видах морально-материальной поддержки: 1. введение премий руководителям, чьи аспиранты успешно защитили диссертационные исследования. 2. Поддержка кафедр, преподаватели и аспиранты которых успешно проводят научные исследования. 3. Стимулирование аспирантов старших курсов, успешно и своевременно выполняющих диссертационные исследования.

С целью установления постоянного взаимодействия министерством экономического развития Калужской области разработан и направлен в ГК «Роснанотех» проект плана совместной работы Правительства Калужской области и ГК «Роснанотех» по развитию нанотехнологий на территории Калужской области.

Согласно постановлению Правительства РФ от 25 марта 2013 года N 150 «Об инвестиционной стратегии Калужской области до 2020 года», миссия региона заключается в содействии экономическому развитию бизнеса, повышению его капитализации путем создания лучшего в стране делового климата, который станет эталоном в России. Ключевые пункты инвестиционной стратегии — размещение производств в индустриальных парках и особых экономических зонах, низкие риски инвестирования, налоговые льготы и законодательно закреплённая административная поддержка со стороны органов власти и специально созданных институтов развития (Корпорация развития Калужской области, Агентство регионального развития, Агентство инновационного развития и Индустриальная логистика).

Литература

1. Конституция Российской Федерации, М., Юридическая Литература, 1993.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации по состоянию на 20.11.15 г, М., Юридическая литуратура
3. Муниципальная программа «Развитие инновационной деятельности в г. Обнинске», М., 2015
4. Постановление Правительства РФ от 25 марта 2013 года N 150 «Об инвестиционной стратегии Калужской области до 2020 года» (с изменениями на 4 июля 2014 года), М., 2015.
5. Вставить пятым номером Барменкова Н А «Оценка инновационного потенциала региона (на примере Центрального федерального округа)», Экономика и предпринимательство. 2014. №7(48) с.268-273
6. Панина О.В.; Аржанова М.О.; Базанова А.Г. «Инновационное государство». В сборнике: Инновационное развитие современной науки. Сброник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Шукаисян А.А. 2015 год. С, 168-171

7. Официальный сайт Правительства РФ http://government.ru
8. Официальный сайт Министерства экономического развития РФ http://economy.gov.ru/minec/main
9. Официальный портал органов власти Калужской области http://www.admoblkaluga.ru/main/
10. Инвестиционный портал Калужской области http://www.investkaluga.com/o-kaluzhskoy-oblasti/promyshlennost-regiona/investproekty/
11. Росстат http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/ population/demography/

А.И. Рункова
студентка
(ГУУ, г. Москва)

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

ПРОБЛЕМЫ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА

Приватизация государственного имущества, продолжая оставаться одним из важнейших механизмов проведения социально-экономических преобразований и заметным источником бюджетных доходов, в тоже время призвана обеспечить повышение эффективности функционирования федеральных государственных унитарных предприятий и народнохозяйственного комплекса в целом.

За последние 5 лет, Правительством Российской Федерации было утверждено два Прогнозных плана (программы) приватизации федерального имущества, а именно:

- Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011-2013 годы, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2010 № 2102-р;
- Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 01 июля 2013 № 1111-р.

В ходе реализации Прогнозных планов планируется дальнейшее сокращение количества ФГУП, хозяйственных обществ, собственником которых является Российская Федерация, а также поставлена задача по эффективному управлению государственной собственностью и повышению доходов государства от ее использования. Правительство, опираясь на мировой опыт, утверждает, что важной составной частью системных институциональных реформ является приватизация структурообразующих государственных активов – предприятий и банков. Однако многие эксперты не считают эту приватизационную реформу продуктивной и не рассматривают сокращение долей собственности государства в главных нефтедобывающих, транспортных, сельскохозяйственных отраслях как явление положительное.

© А.И. Рункова, С.А. Зуденкова, 2015

В настоящее время, доля государственных предприятий в общем объеме отгруженных товаров минимальна: к примеру, в сфере добычи полезных ископаемых она составляет менее 1% (рисунок 1).

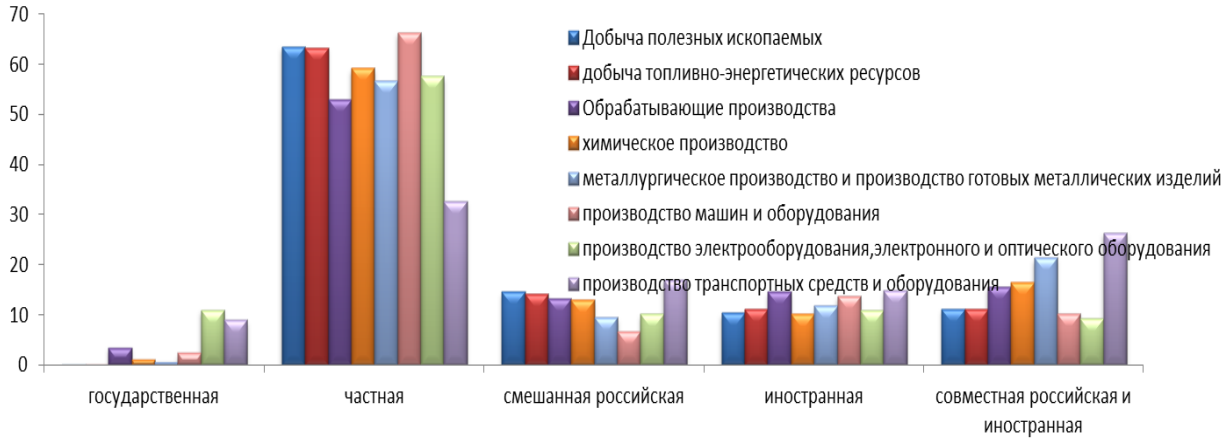


Рисунок 1 - Удельный вес отгруженных товаров по собственникам предприятий, в % к общему объему отгруженных товаров по отрасли, %

Государство в ряде областей полностью устранилось от хозяйственной деятельности, оставив это на откуп частным и иностранным собственникам. Итогом этой избыточной либерализации уже стала стагнация российской экономики 2013 года.

Переход к «новой приватизации» законодательно обозначился в 2010 г. и был оформлен принятием Федерального закона от 31 мая 2010 г. N 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»

Однако «новая приватизация» - это не только обновленное законодательство о приватизации, но и новые масштабы самой приватизационной кампании.

По общему правилу акции стратегических акционерных обществ и стратегические предприятия не включаются в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества. Перечень таких стратегических предприятий и акционерных обществ формируется Правительством РФ и представляется Президенту РФ для утверждения. Указанный перечень включает в себя стратегические предприятия — федеральные государственные унитарные предприятия, осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, и стратегические акционерные общества — открытые акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы государства, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации.

Однако, предусматривается возможность включения в прогнозный план приватизации федерального имущества акций стратегических акционерных обществ и стратегических предприятий, но при соблюдении одного условия: принятия Президентом РФ решения об уменьшении степени участия Российской Федерации в управлении стратегическими акционерными обществами или об исключении соответствующих предприятий из числа стратегических предприятий. Такое решение принимается путем внесения изменений в Указ Президента РФ от 4 августа 2004 г. N 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических

акционерных обществ», согласно которому Правительству РФ поручено включать в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества федеральные государственные унитарные предприятия, исключенные из раздела 1 Перечня, утвержденного названным Указом, для их преобразования в открытые акционерные общества, 100% акций которых находится в федеральной собственности, а также находящиеся в федеральной собственности акции открытых акционерных обществ, исключенных из раздела 2 Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ.

Анализ списка стратегических предприятий, включенных в Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. N 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» в разрезе по годам показал (рисунок 2).

Как видно из представленной диаграммы, лишь за 2009 год количество предприятий, включенных в список стратегических уменьшился примерно вдвое (до 200 наименований).

В 2010 году Президентом Российской Федерации был подписан Указ от 18 июня 2010 г. № 762 о сокращении в 5 раз стратегических предприятий, и по его поручению Правительство Российской Федерации приняло масштабный план приватизации крупных компаний.

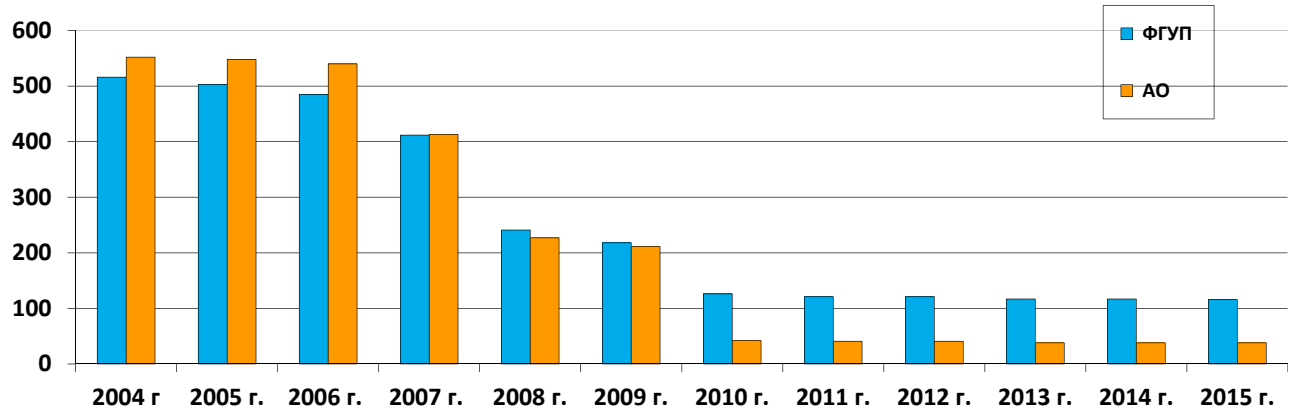


Рис. 2 - Количество стратегических ФГУП и АО в Российской Федерации, ед.

В планы по приватизации попали пакеты акций как наиболее крупных российских компаний и банков (Роснефть, РЖД, Банк ВТБ, Сбербанк и др.), так и более мелких государственных организаций, в том числе федеральных государственных унитарных предприятий.

С учетом внесения в 2010 году изменений в законодательство Российской Федерации о приватизации и принятием Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации ряда решений в области социально-экономического развития Российской Федерации в среднесрочной и долгосрочной перспективах подготовка прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011-2013 гг. (далее – Программа приватизации на 2011-2013 гг.), где приватизации федерального имущества являлась одним из инструментов достижения целей перехода к инновационному социально-ориентированному развитию экономики, существенно отличалась по своим подходам от прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2010 год и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 годы (далее – Программа приватизации на 2010 год), утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2009 г. № 1805-р, которая была

нацелена на достижение соответствия состава государственного имущества функциям государства

Таким образом, в 2011-2013 гг. было реализовано 13 сделок, в том числе с акциями 9 крупнейших акционерных обществ из 16, включенных в Раздел I Распоряжения Правительства Российской Федерации, осуществленных с привлечением инвестиционных консультантов на общую сумму более 585 млрд. руб.

В 2014-2016 гг. работа по реализации плана (программы) приватизации в части Раздела I Распоряжения Правительства Российской Федерации от 01.07.2013 № 1111-р будет продолжена: из 1181 ФГУП должно быть приватизировано 535, из 2113 акционерных обществ акции 981 компаний планируется также передать в руки частных собственников.

Так, в 2014-2016 годах планируется прекращение участия Российской Федерации в уставном капитале акционерных обществ: Росспиртпром; Объединенная зерновая компания; РОСНАНО; Ростелеком.

Планируется также прекращение участия Российской Федерации в уставном капитале открытых акционерных обществ: «Международный аэропорт «Шереметьево»; «Аэропорт Внуково»; «Международный аэропорт «Внуково».

По данным рейтингового агентства «Эксперт РА» почти четверть выручки крупного бизнеса вкладывается в приобретение новых активов, а не в развитие производства. В ходе проверки Счетной палатой России ОАО «НК «Роснефть», госкорпорации «Росатом», ОАО «Интер РАО ЕЭС» выяснилось, что увеличение инвестиционной программы "Интер РАО ЕЭС" произведено за счет увеличения покупки активов при одновременном снижении объемов капитальных вложений. В ОАО «Газпром», ОАО «Российские железные дороги» (РЖД), ОАО «ФСК ЕЭС», ОАО «Аэрофлот» объемы инвестиционных программ уменьшились.[1]

Процесс приватизации стратегических предприятий связан с тем, что на государственном уровне в России в настоящее время существует представление об избыточности государственной собственности. Как отмечают участники парламентских слушаний в Государственной Думе РФ по проблемам собственности, в настоящее время 75% всего объема имущества, включенного в гражданские правоотношения, приходится на государственную собственность. Ссылаясь на мировую практику, они считают, что для эффективного функционирования рыночной экономики в государственной собственности должно находиться не более 20-25% имущества страны.[2]

Действующий механизм приватизации не приводит к более эффективному использованию имущества, так как господствует спекулятивная модель экономики, а активы покупаются с целью их дальнейшей перепродажи. В материалах экспертов[3], участвующих в обновлении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., отмечается, что внутренних ресурсов для приватизации в России нет. Это связано с тем, что возрастает задолженность российских корпораций перед банковской системой. Следовательно, новая волна намеченной приватизации нацелена на привлечение к приватизации иностранного капитала.

Дальнейшая реализация существующего подхода к стратегическим предприятиям может привести к утрате национальной юрисдикции России над активами, обеспечивающими обороноспособность страны. Уже сейчас основным

---

[1]Счетная палата РФ выявила недостатки в инвестиционной деятельности ФСК ЕЭС в 2007-2009 гг. // РИА РосБизнесКонсалтинг (rbc.ru), Москва, 22 Марта 2011.

[2]Перспективы и направления совершенствования законодательства о собственности // Сайт журнала «Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование». 2009. № 3 (40)

[3]Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р. Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» // Вопросы экономики. 2011. № 9. С. 4 - 26.

акционером ОАО «Туапсинский морской торговый порт» (ТМТП) - основного оператора морского порта в Туапсе является международный транспортный холдинг Universal Cargo Logistics Holding BV. Ему принадлежит 69,25 процента ценных бумаг ТМТП. Фактически государство передало стратегический объект в руки международной транснациональной корпорации. Приватизация морских портов может привести к тому, что у России будет отсутствовать возможность обеспечивать стратегическое сдерживание и защиту морских границ, ресурсов и коммуникаций, транспортировку грузов и пассажиров на морских и внутренних водных путях, использование биологических и сырьевых богатств Мирового океана Государство, лишаясь собственности, лишается и реальной экономической власти.

Н.И. Самохин
канд. экон. наук, независимый журналист
(г. Москва)

УПРАВЛЕНИЕ АВТОМОБИЛЬНОЙ ОТРАСЛЬЮ - В ТИСКАХ ПРОТИВОРЕЧИЙ

АВТОМОБИЛИ И СОЦИУМ. С середины 1990-х в Новой России, по всем видам, шла *«сверхавтомобилизация»...* За три десятилетия: - произошло *«очарование автомобилем,собственным автомобилем, желанной престижной собственностью»;* - произошло увеличение средней обеспеченности россиян личными легковыми автомобилями в шесть раз [1]. Национальный норматив «социальной и рациональной» (для населения нашей страны) обеспеченности легковыми авто был существенно превышен.

Предмет особой гордости лидеров постсоветской России — сверхавтомобилизация = *скоротечная автомобилизация* сверх гуманистической и социальной меры, совершавшаяся «с маху» как кажущийся залог облегчения и повышения мобильности жителей крупных городов, их пригородов и предместий, превратившаяся в противоположную сущность, в несуществование этого рода мобильности [2].

В среднем за год было продано населению: за 1980-е годы — 779 тыс. машин; - за 2004-2014 гг. - 2500 тыс. новых и подержанных легковых машин [1].

Но ещё с середины 1970-х годов существенное расширение в Советской России розничных продаж легковых автомобилей в частную (индивидуальную) собственность означало *«превышение нравственных лимитов потребления»* [3; 4] и возникновение в сфере распределения советской формации «динамического» и антагонистского «развитому реальному социализму» частнособственнического уклада, индивидуалистической формы присвоения и использования «автомобильной собственности». И хотя речь не идёт о всехтогдашних 6 млн автовладельцев — ускоренная автомобилизация способствовала и содействовала отчуждению части тогдашних автовладельцев от советского общества, модификации = частичному превращению (даже в социалистических советских условиях) *«экономики развития» в «экономику потребления»* [Ф.Н. Завьялов; см. 1].

«Количество частных легковых автомобилей (в личном пользовании почти не выходившее в 1960-е годы за узкие пределы фонда потребления, практически не допускавшее паразитического их потребления = использования авто) с бурным

© Н.И. Самохин, 2015

ростом в 1973-1975 годы розничных продаж «легковушек» переросло в новое качество: потенциально «самовозрастающее», допускающее и «частный извоз» - «незаконное предпринимательство», и «самовольный захват земли под автомобиль», и «самоуправство», и массовые административные правонарушения, связанные с автотранспортом; и многообразные проблемы государственного управления и народного самоуправления; и массовое *«затоваривание»* [*О.Э. Мандельштам; 1*] сознания и психологии сотен тысяч советских людей; и - всё более массовое — формирование потребительского подхода к жизни, маргинальной психологии потребления. И всё же далеко не все 6 млн. индивидуальных автовладельцев противостояли тогда социуму.

...Возникший как *«классовая сущность бытия»* в *«общенародном СССР»*, *полярныйуклад (частью - уклад - антагонист)* всёразрушительнее стал подтачивать всю социалистическую систему отношений, разрушать в нашей стране советскую плоть (базисные производственные отношения) и коллективистскую душу (общественные надстроечные человеческие отношения), «*творить в обществе социальный раскол*». [*А.К. Фролов; 1*].

После 1991 года пришли неофеодальные и империалистические времена, воцарились иные нравы — и по мере пересыщения наших городов индивидуальными автомобилями всё более тугим становился клубок проблемных противоречий, включая обусловленные пагубной сверхавтомобилизацией управленческие проблемы. (*Данное «тезисное» сообщение = социокультурная и цивилизационная «эскизная» оценка массовой обожествлённой и погибельной страсти к личным авто)*.

ТРЕТЬ страны на колёсах и за рулём! Но каждый один в личном автомобиле! Это - живое воплощение атомизации современного общества. И стремительная и чрезмерная автомобилизация упразднила как реальную действительность, отринула в небытие существовавшую раньше мобильность населения мегаполисов. Здесь очевидно присутствует противоречие между конституционным правом каждого гражданина РФ свободно передвигаться по территории РФ и властным управлением, реально препятствующим фактической реализации этого неотъемлемого права. «СВЕРХАВТОМОБИЛИЗАЦИЯ» (= «орудие погибели мобильности»): - упразднила мобильность — в качестве и смысле оптимальной скорости передвижения и надёжности внутригородских поездок на частном и общественном наземном транспорте; - лишила массовости мотоциклетное и велосипедное движение на городских дорогах; - постепенно разрушила в постсоветской России розничные рынки (продаж) отечественных мотоциклов и велосипедов; - (сообща с другими факторами) изменила образ жизни примерно 22460 тысяч россиян (обладателей мотоциклов и велосипедов в городах в 1991г.); - сделала до 15% населения РФ менее спортивными и здоровыми. Потребительский спрос на велосипеды и мотоциклы упал. Среднегодовые объёмы розничных продаж в 1980-е годы составляли 2562 тыс. велосипедов и мопедов (в их числе 363 тыс. отечественных подростковых велосипедов) и 709 тыс. мотоциклов и мотороллеров; - в 2000-е «нулевые» годы в розницу продавали — покупали лишь 2010 тыс. велосипедов и мопедов (в их числе 110 тыс. отечественных подростковых велосипедов) и 192 тыс. мотоциклов и мотороллеров в год. Среднегодовое количество мотоциклов и мотороллеров (включая в 2000-е мопеды) и велосипедов (включая в 1980-е мопеды) в собственности российского населения достигало (соответственно; в тысячах и в %): 1980-е — 7195 (100%) и 23180 (100%); 2004-2014гг. - 2586 (36%) и 14596 (63%). [1]. Правда, многие подростки, юноши, девушки, юниоры «оседлали» «ролики». И всё же с утратой молодыми людьми «спортивности» «помолодели» многие человеческие патологии. Всё же здесь несомненно наличествует явное противоречие между управлением коммуникациями

в интересах охраны здоровья всех граждан и управлением в мегаполисах в глобалистских интересах олигархии.

НЕКОТОРЫЕ НЕГАТИВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РАСПАДА И АТОМИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА в «смутные времена цивилизационного регресса, хаотизации, чрезвычайщины, безумия и безумства». Негативно проявили себя дальние последствия спешной автомобилизации, которые, не став импульсом подлинного развития отечественного автопрома, привели к ситуации *почти постоянных конфликтов =«войны на автомобильныхдорогах».* Речь *не идёт о «войне» «всех 52 млн граждан постсоветской РФ, имеющих (на 01.01.2012г.) водительские права»* [Ю.В. Гейко; 1], о всехвладельцах 41 млн частных легковых автомобилей (в 2014г.).

Теперь автомобиль является преимущественно средством технологической, экологической, психологической войны «хозяев жизни» против человечности.

Однолично противоречие между насущной необходимостью властной политики, направленной на обеспечение социально ориентированного материального воспроизводства, достойной жизни, свободного развития каждого человека, и реальной политикой неофеодальных — империалистических верхов в интересах финансовой олигархии.

БЕЗАЛАБЕРНАЯ РАСТОЧИТЕЛЬНОСТЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ. Вопреки объективному закону экономии времени (при ограниченности запасов нефти) Новая Россия даже в годы экономического кризиса непомерно много и всё больше и больше природных ресурсов тратит на (социально-)малоэффективный личный транспорт (обескровливая производство). Доказательными свидетельствами служат статистические данные о конечном потреблении в РФ энергоресурсов на нетопливные нужды (в миллионах тонн условного топлива и в % к общему расходу = 100%).

Расход топлива на все виды личного транспорта населения и абсолютно, и относительно возрастал: 2007г. - 24,5 и 26,2%; 2008г. - 28,9 и 28,5%; 2009г. - 31,3 и 33,5%; 2010г. - 34,1 и 34,8%; 2011г. - 37,2 и 35,2%; 2012г. - 38,5 и 36,8%.

Расход топлива всеми видами общественного (общего пользования) транспорта был таким: 2007г. - 28,1 и 30,0%; 2008г. - 27,6 и 27,2%; 2009г. - 25,0 и 26,8%; 2010г. - 27,2 и 27,8%; 2011г. - 30,1 и 28,4%; 2012г. - 33,3 и 31,8%.

Расход топлива всеми отраслями служебного и ведомственного (необщего пользования) транспорта и производства был таков: 2007г. - 41,0 и 43,8%; 2008г. - 44,9 и 44,3%; 2009г. - 37,1 и 39,7%; 2010г. - 36,7 и 37,4%; 2011г. - 38,5 и 36,4%; 2012г. - 32,9 и 31,4%.

Общее конечное потребление (100%) энергоресурсов на нетопливные нужды эволюционизировало так (млн тонн условного топлива): 2007г. - 93,6; 2008г. - 101,4; 2009г. - 93,4; 2010г. - 98,0; 2011г. - 105,8; 2012г. - 104,7. [1].

Обнаруживаются противоречия между коренными интересами всех членов социума = конституционных владельцев природных ресурсов Российской Федерации и глобалистскими интересами финансовой олигархии.

ПЕРМАНЕНТНАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ КАТАСТРОФА. Массовая эксплуатация личного индивидуального автотранспорта, сопровождающаяся не экологичным, «шумным, ядовитым и гибельным для людей», расточительством природных ресурсов, в значительной мере лишила россиян права на здоровую окружающую среду. Выявляются противоречия: - между требующими реализации насущными потребностями всех горожан жить в охраняемой конституционным правом благоприятной окружающей среде (экологичном городском пространстве) и потребностями частных автовладельцев «господствовать» в «дорожающем, ширящемся городском пространстве для индивидуальных легковых автомашин»; - между управлением урбанизацией во имя экологического и цивилизационного

благополучия всех членов социума и властным управлением в городах в глобалистских интересах олигархии.

СУЩЕСТВУЮТ И ДРУГИЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ в сферах: автомобильных грузовых перевозок; налогообложения коммуникационной деятельности; «псевдо — необходимости» импорта иностранных легковых автомобилей; взаимных отношений предпринимательской собственнической деятельности и наёмной трудовой деятельности в сфере автотранспорта; автомобильно-дорожные, дорожно-сервисные и другие проблемы. Скажем лишь об одной из проблем. Налицо противоречия между управлением воспроизводством в интересах развития и управлением собственностью в глобалистских интересах финансовой олигархии.

ДЕГРАДАЦИЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ. ДЕГРАДАЦИЯ РОССИЙСКОГО АВТОПРОМА. ...Реально в Новой России-РФ в 2000-е годы в состоянии *«буйного роста пустоты»,* деградации, спада или безотрадного застоя находились практически все подотрасли автомобильной промышленности: взятое в целом производство авто-мото-двигателей, -частей, -агрегатов, -средств, -узлов, -деталей, а также — главное — производство мотоциклов, мотороллеров, велосипедов не детских, мопедов, велосипедов детских, автобусов и троллейбусов, грузовых автомобилей (материальное производство — в упадке: новые грузовики наши не нужны!); «российская» сборка «российских» легковых автомобилей. [1]. В «нашем» автопроме угасает, исчезает полный (отечественный) научно - производственный цикл (полный процесс развивающегося воспроизводства). И в производстве автомобилей граждане РФ во многом утратили право на прогресс, лишились отчасти права на развитие — неотъемлемых прав человека и многонационального российского народа.

Литература

1. Расчёты и оценки Н.И. Самохина (только по территории РСФСР-РФ) по коллекции материалов; по официальным данным Российской Федерации; по текстам международных договоров РФ и собрания законодательства РФ; по материалам трудов видных учёных; по фактическим данным, обнародованным в различных источниках и публикациях, включая энциклопедические, СМИ и интернет — ресурсы.

2. Самохин Н.И. «Автомобиль: для передвижения или для престижа?» - Электронный ресурс www. eifgaz.ru, www. eifgaz.info. Интернет-газета «ЭФГ» - «Экономическая и философская газета». 2015. 04.06.15. № 16.

3. Фролов И.Т. и соавторы. «Введение в философию». Издания I-III. М. 1989-2003.

4. Самохин Н.И. «Для передвижения или для престижа?» «Машины съедают … людей». - «Слова и дела». 2015. 28.06.15. № 31-32.

Н.М. Семкин
бакалавр
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В РОССИИ

Сегодня проблема финансового обеспечения местных бюджетов остается одной из наиболее актуальных в области местного самоуправления. Необходимо отметить, что местное самоуправление должно иметь базу из прочного финансово-экономического фундамента, который состоит из доходов местных бюджетов. Таким образом, одной из важных проблем, встающих перед органами местного самоуправления, является низкая обеспеченность местных бюджетов собственными доходами, а также порядок межбюджетных отношений.

Как известно, самостоятельность муниципальных образований зависит от наполняемости доходной части местных бюджетов. Государственная политика в сфере мобилизации бюджетных доходов в период посткризисной стабилизации была направлена на расширение финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, а также на использование их собственных возможностей по укреплению и увеличению доходной базы региональных и местных бюджетов. Для того чтобы муниципальные образования приобретали самостоятельность и независимость, необходимо совершенствовать и расширять систему формирования внутренних ресурсов доходной части местных бюджетов. Такими ресурсами выступают налоговые и неналоговые доходы[1].

В современных условиях местные бюджеты являются важным звеном бюджетной системы Российской Федерации. Так, за счет средств бюджетов муниципальных образований финансируются расходы на образование (45,7 % в общей структуре расходов местных бюджетов), ЖКХ (14 %), социальную политику (9 %), культуру (4,7 %), здравоохранение (18 %)[2] (см. рис. 1).

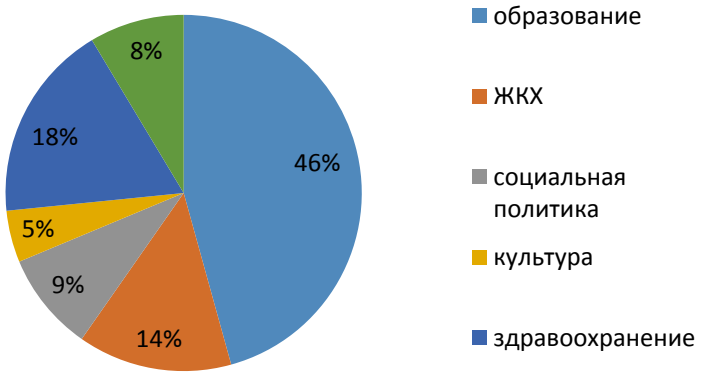


Рисунок 1. Расходы, финансируемые за счет местных бюджетов

© Н.М. Семкин, 2015

[1] Мусинова Н.Н., Борщевский Г.А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в городе Москве/ Мусинова Н.Н., Борщевский Г.А.// Вестник университета (Государственный университет управления).- 2011.- № 11.- С. 142.

[2] Чупейкина Н.П., Филичкина Ю.Ю. Проблемы формирования доходов местных бюджетов //Системное управление. 2012. №1(11). С. 13-18.

Согласно ст. 132 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Право муниципального образования иметь собственный бюджет закреплено в ст. 15 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Тем не менее, проблемы финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления в России остаются нерешенными на протяжении длительного времени и имеют долгую историю.

Сегодня одной из наиболее важных проблем является формирование доходной части местных бюджетов. Ее формирование происходит за счет:

- местных налогов (земельный и налог на имущество физических лиц);
- отчислений из федеральных налогов и сборов, а также специальных налоговых режимов (НДФЛ, государственная пошлина, ЕНВД, ЕСХН);
- неналоговых доходов (доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями, доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и т.д.);
- безвозмездных поступлений (межбюджетные трансферты)[1][1].

Необходимо отметить, что ряд экономистов утверждает, что сборы местных налогов не являются достаточными для покрытия затрат отдельного муниципального образования. Таким образом, сбор местных налогов нельзя назвать основополагающей деятельностью муниципалитета по формированию местного бюджета.

Например, в городских округах поступления в бюджет от налогообложения на имущество физических лиц составляет всего 0,5 % налоговых доходов, а в поселениях — 1,7 %. В формировании местного бюджета значимую часть налоговых доходов составляет налог на землю: в городских округах — 13,4 %, в поселениях — 38,4 %. Такие показатели недостаточно высокие, но позволяют утверждать, что местные налоги играют важную роль в формировании бюджетов муниципальных образований[2].

С вступлением в силу Федерального закона №136-ФЗ от 27.05.2014 года введены новые виды муниципальных образований, существенно перераспределены полномочия органов местного самоуправления между уровнями муниципальной власти. Так, к примеру, с 2015 года от сельских поселений на уровень муниципального района перешла значительная часть вопросов местного значения: строительство дорог и муниципального жилья, ЖКХ, транспортное обслуживание, вывоз бытовых отходов. Объем этих обязательств Министерство финансов Российской Федерации оценило в 90,7млрд. руб., или 45% от всех расходов сельских поселений.

В связи с подобными изменениями внесены поправки с Бюджетный кодекс Российской Федерации, в соответствии с которыми с уровня сельского поселения на уровень муниципального района происходит передача 8% поступлений от налога на доходы физических лиц (оценка в условиях 2014 года - 20,1млрд руб.), 20% поступлений от единого сельхозналога (0,5млрд руб.), доходы от аренды и продажи земли (10,2млрд руб.), 10% поступлений от акцизов на ГСМ (11,7млрд руб.)[3]. Остальной объем средств, необходимых муниципальным районам для выполнения возросших обязательств, будет урегулирован за счет сокращения сельским поселениям отчислений из регионального и районного бюджетов.

Наименее ясной представляется ситуация, сложившаяся в отношении доходов городских округов. Источники дохода остаются неизменными, несмотря на тот факт, что городской округ может иметь внутригородские районы. Таким образом,

---

[1] "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 03.11.2015)
[2]Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: www.minfin.ru
[3] "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 03.11.2015)

доход формируется из: поступлений от налога на имущество физических лиц, земельного и сельскохозяйственного налогов, НДФЛ, налога на вмененный доход и патентной системы налогообложения, госпошлин. Данный список остается неизменным и для внутригородских районов. Министерство финансов Российской Федерации подразумевает, что распределять доходы между уровнями власти в городах должны власти субъектов Российской Федерации и округов. При этом региональная помощь городским районам может идти транзитом через бюджеты городских округов (как и сельским поселениям из муниципальных районов).

По мнению Министерства финансов Российской Федерации, данные изменения обеспечат сбалансированность местных бюджетов без потерь для федерального и регионального бюджетов, однако, с этим не согласны многие представители субъектов Российской Федерации. Главная претензия касается дублирования налоговых полномочий городских округов и внутригородских районов. Кроме того, требуется уточнить распределение отчислений от налогов на доходы физических лиц и других источников между всеми уровнями местной власти.

Для увеличения доли налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов необходимо реализовать следующие меры:

- увеличить в законодательном порядке норматив отчислений от НДФЛ, который зачисляется в бюджеты муниципальных образований, как минимум на 10%;
- изменить порядок зачисления НДФЛ в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, то есть зачислять его не по месту работы, а по месту жительства граждан, как это практикуется в большинстве европейских стран;
- повысить качество информационной осведомленности населения о налогообложении объектов недвижимости;
- усилить взаимосвязь между регистрирующими, инвентаризирующими и фискальными органами;
- увеличить объем предоставления возможных платных услуг населению, что можно сделать за счет повышения качества уже предоставляемых услуг на платной основе;
- предусмотреть компенсацию местным бюджетам потерь, вызванных федеральными актами об освобождении от уплаты земельного налога крупных объектов федерального значения (т.н. льготы).

Тем не менее, нельзя не отметить положительные сдвиги в решении проблемы увеличения объема налоговых доходов местных бюджетов. Так, с 1 января 2015 года вступили в силу изменения, касающиеся налога на имущество физических лиц, который отныне привязан к кадастровой стоимости имущества в отличие от используемой ранее инвентаризационной. Данное нововведение однозначно будет способствовать увеличению доходной части местных бюджетов, но следует принять во внимание и обратную сторону мероприятия - увеличение налоговой нагрузки граждан в несколько раз.

Следовательно, сегодня существует ряд проблем формирования доходной части местных бюджетов, грамотное решение которых положительно скажется как на социально-экономическом развитии муниципалитетов, так и на финансовой устойчивости всех звеньев бюджетной системы России в целом[1].

В заключение необходимо отметить, что проблемы бюджетов муниципальных образований связаны как с доходами, так и с расходами. Обычно расходная часть заметно превышает доходную. Вопрос экономической самостоятельности муниципальных образований стоит на первом месте, поэтому, прежде всего, необходимо обеспечить экономический рост, усилить независимость и

[1] Бутова Т.В., Овсянникова Д.К. Устойчивость как показатель развития муниципального образования//Теоретические и практические вопросы науки XXI века. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 2015. С. 82-84.

сбалансированность местных бюджетов, которые в совокупности образуют основу бюджетной системы нашей страны.

Литература

1. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 03.11.2015)
2. Федеральный закон №136-ФЗ от 27.05.2014 года «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
3. Бутова Т.В., Овсянникова Д.К. Устойчивость как показатель развития муниципального образования//Теоретические и практические вопросы науки XXI века. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 2015. С. 82-84.
4. Мусинова Н.Н., Борщевский Г.А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в городе Москве/ Мусинова Н.Н., Борщевский Г.А.// Вестник университета (Государственный Университет Управления).-2011.- № 11.– С.137-144.
5. Пинская М.Р., Поземельное налогообложение и резервы роста налоговых доходов местных бюджетов //Налоги и финансы. 2014. №2. С. 26-32.
6. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: www.minfin.ru

В.Д. Сидорова
студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ

Тенденции в энергетике – один из самых актуальных вопросов для нашего государства, в силу ее определяющей роли в геополитике, экономике и социальном прогрессе.

Энергетический комплекс без преувеличения может быть назван одной из ключевых отраслей промышленности. Без него невозможно производство в практически любой другой области. На сегодняшний день, справедливо считать, что от развития энергетики зависит вся экономика нашей страны.

В своей статье мне хотелось бы рассказать о проблемах и перспективах формирования государственной политики в сфере развития энергетики.

Энергетика представляет собой комплекс экономических отношений, возникающих в процессе производства, передачи, распределения, сбыта и потребления энергии с использованием производственных и иных объектов. В Российской Федерации основное место занимают электроэнергетика, атомная энергетика, газо- и теплоснабжение.

© В.Д. Сидорова, 2015

В 2009 году в России вступил в силу федеральный закон «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности в Российской Федерации», целью которого является стимулирование энергосбережения и повышения энерго-эффективности.

Энергосберегающая политика государства основана на следующих принципах:

- приоритет эффективного использования энергетических ресурсов;
- осуществление государственного надзора за эффективным использованием энергетических ресурсов;
- обязательность учета юридическими лицами производимых или расходуемых ими энергетических ресурсов, а также учета физическими лицами получаемых ими энергетических ресурсов;
- включение в государственные стандарты на оборудование, материалы и конструкции, транспортные средства показателей их энергоэффективности;
- сертификация топливо-, энергопотребляющего, энергосберегающего и диагностического оборудования, материалов, конструкций, транспортных средств, а также энергетических ресурсов;
- сочетание интересов потребителей, поставщиков и производителей энергетических ресурсов;
- заинтересованность юридических лиц - производителей и поставщиков энергетических ресурсов в эффективном использовании энергетических ресурсов

Стратегическими ориентирами долгосрочной государственной энергетической политики являются энергетическая и экологическая безопасность, а также энергетическая и бюджетная эффективность. Достижение указанных ориентиров, повышение управляемости процесса развития энергетики требуют формирования основных составляющих государственной энергетической политики. К числу таких составляющих относятся прежде всего недропользование и управление государственным фондом недр, развитие внутренних топливно-энергетических рынков, формирование рационального топливно-энергетического баланса, региональная и внешняя энергетическая политика, социальная, научно-техническая и инновационная политика в энергетическом секторе.

Главный инструмент осуществления указанной политики - комплекс мер экономического регулирования: ценового (тарифного), налогового, таможенного и антимонопольного[1]. Необходимо создание непротиворечивой и гибкой системы экономического регулирования относится к числу важнейших предпосылок экономической эффективности энергетической политики.

Ключевыми проблемами энергоотрасли являются сдерживание тарифов на тепловую энергию, низкая платежная дисциплина, незаинтересованность потребителей в энергосбережении и долговременное отсутствие инвестиций в отрасль. В конечном итоге отсутствие средств привело к неудовлетворительному состоянию систем теплоснабжения. Остроту обозначенным проблемам придает разрозненность ряда положений законов об электроэнергетике и теплоснабжении. Как следствие, теплоэлектроцентрали, расположенные в крупных городах, не проходят конкурентный отбор мощности, их деятельность становится убыточной. Это создает риски в теплоснабжении отдельных регионов. Так же, изучая данную тему, я пришла к выводу, что одна из главных проблем развития энергетики на сегодняшний день – это устаревшее оборудование и технологии, отсутствие кадров и инвестиций.

---

[1] Федеральный закон Российской Федерации "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации " от 23 ноября 2009 г. N 261-ФЗ

По оценкам экспертов, от 50 до 80% оборудования, занятого сегодня в российском производстве энергии, уже выработало или в ближайшие годы выработает свой ресурс. А это означает, что в обозримом будущем мы вполне сможем столкнуться с нехваткой электроэнергии и, как следствие, с повышением цен. Несмотря на то, что с 2003 года наблюдается рост объема производства электроэнергии, электроэнергия становится все более дефицитной. У нас не хватает генерирующих мощностей, да и то, что есть, используется недостаточно эффективно: весь объем вырабатываемой энергии часто бывает сложно передать потребителю вследствие недостаточного развития электросетей[1].

Еще одной проблемой, является то, что половина электроэнергии в стране вырабатывается на газовых паротурбинных блоках, отличающихся малым КПД (Коэффициент полезного действия). КПД газовых паротурбинных блоков в полтора раза ниже, чем у парогазовых.

Так же, происходит снижение научно-производственного потенциала в отрасли. Сегодня мы в состоянии производить генераторы и трансформаторы, не уступающие по эксплуатационным параметрам мировым аналогам. Но с точки зрения надежности и безопасности уже наблюдается некоторое отставание. Кроме того, модернизация имеющихся производств и внедрение новых технологий тормозится, в том числе, и отсутствием необходимого количества специалистов нужной квалификации.

В первую очередь, основные направления реформирования отраслью определяются Министерством энергетики Российской Федерации.

К числу важнейших стратегических инициатив относятся:

1. формирование нефтегазовых комплексов в восточных регионах страны;
2. освоение углеводородного потенциала континентального шельфа арктических морей и северных территорий России;
3. развитие и территориальная диверсификация энергетической инфраструктуры; развитие нетопливной энергетики;
4. развитие энергосбережения[2].

Так же, в план задач Министерства на 2013-2018 входят следующие цели:

· разработка мер по снижению издержек энергетических компаний. В рамках этой проблемы предполагается снижение затрат на топливо и повышения уровня производительности труда, путем оптимизации численности персонала, внедрения новых технологий и оборудования.

· разработка мер по снижению потерь при производстве, передаче, распределении и конечной реализации электро- и теплоэнергии. Основными мерами является проведение технического аудита, предупредительных ремонтов, совершенствование систем учета, контрольные проверки конечных потребителей и др.

· разработка инвестиционной политики, которая подразумевает разделение отрасли на естественно- монопольные (в основном передача и распределение энергии) и конкурентные (производство и сбыт электроэнергии)[3].

Так же, на мой взгляд, необходимо создать конкурентные условия, которые будут стимулировать предприятия к повышению эффективности: заставят развиваться современные технологии, более эффективно использовать топливо, точнее планировать производственную деятельность, а создание рынка повысит инвестиционную привлекательность энергокомпаний, что будет способствовать развитию отраслей, связанных с производством энергетического оборудования, строительством, металлургией, газовой промышленности, электроэнергетикой и др.

---

[1] http://rosenergo.gov.ru/ - официальный сайт Российского энергетического агентства
[2] http://minenergo.gov.ru/ - официальный сайт Министерства энергетики РФ
[3] http://minenergo.gov.ru/ - официальный сайт Министерства энергетики РФ

Документ, определяющий энергосберегающую политику государства — Энергетическая стратегия России на период до 2030 года. Стратегия является документом, конкретизирующим цели, задачи и основные направления долгосрочной энергетической политики государства в рассматриваемом периоде времени с учетом складывающихся внутренней и внешней ситуаций в энергетическом секторе и его роли в обеспечении единства экономического пространства Российской Федерации, глобализации энергетических рынков, тенденций политического, макроэкономического и научно-технологического развития страны.

Главной задачей Энергетической стратегии России является определение путей достижения качественно нового состояния ТЭК, роста конкурентоспособности его продукции и услуг на мировом рынке на основе использования потенциала и установления приоритетов развития комплекса, формирования мер и механизмов государственной энергетической политики с учетом прогнозируемых результатов ее реализации[1].

Предполагается строительство ТЭЦ малой и средней мощностей и малых ГЭС в удаленных северных и восточных регионах. На Дальнем Востоке предусматривается развитие гидроэнергетики за счет строительства каскада средних и малых ТЭС. Новые ТЭЦ будут строится на газе и только в Камско-Ачинском бассейне предполагается строительство мощных кондиционных ГЕС[2].

Проанализировав проблемы отрасли энергетики, я пришла к выводу, что в перспективе Россия должна отказаться от строительства новых крупных тепловых и гидравлических станций, требующих огромные инвестиции и создающих экономическую напряженность.

На сегодняшний день отрасль находится в кризисе. Основная часть производственных фондов отрасли устарела и нуждается в замене в течение ближайших 10-15 лет. Вырабатывание мощностей втрое превышает ввод новых. Может создаться такая ситуация, что как только начнется рост производства возникнет катастрофическая нехватка электроэнергии, производство которой невозможно будет нарастить еще по крайней мере в течение 4-6 лет.

На мой взгляд, текущей задачей российской энергетики должно быть правильное и целесообразное использование ресурсов уже имеющихся предприятий этой отрасли.

Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации " от 23 ноября 2009 г. N 261-ФЗ
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Энергетической стратегии России на период до 2030 года» от 13 ноября 2009 года № 1715-р.
3. Доклад «Итоги деятельности Минэкономразвития России в 2009 году и задачи на 2010 год» // Министерство экономического развития России, 2010
4. http://rosenergo.gov.ru/ - официальный сайт Российского энергетического агентства
5. http://minenergo.gov.ru/ - официальный сайт Министерства энергетики РФ

[1] Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Энергетической стратегии России на период до 2030 года» от 13 ноября 2009 года № 1715-р.
[2] Доклад «Итоги деятельности Минэкономразвития России в 2009 году и задачи на 2010 год» // Министерство экономического развития России, 2010

Р.Ж. Сираждинов
канд. экон. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Эффективность государственного и муниципального управления определяется населением, которое используя методы прямых форм волеизлияния, например, через голосование или референдумы, в конечном счете, формулирует направления их развития. Одним из наиболее эффективных методов контроля уровня государственного и муниципального управления является качество общественного контроля над решениями, принимаемыми на соответствующих уровнях управления. Именно это, на наш взгляд, и определяет актуальность вопросов реализации механизмов общественного контроля над действиями властей на различных этапах развития России через систему местной власти. Однако в нормативных актах Российской Федерации до настоящего времени отсутствуют достаточно ясно прописанные механизмы реализации общественного контроля на всех уровнях управления и прежде всего на местном.

В соответствии с нормативными актами Российской Федерации определено, что «Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.[1]

Конституцией Российской Федерации (статья 130) определено, что «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Кроме того, «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления».[2]

Однако уже на этапе формирования и реализации прав органам местного самоуправления ставятся вопросы весьма противоречивые.

Так, например, в части реализации своего основного права, декларируемого в Конституции, по выборам и отзыву депутатов местного самоуправления ограничены.

Так, например, в перечне полномочий органов местного самоуправления ст. 8 п. 7 устава городского округа Балашиха сформулировано, что на них возлагается[3] организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутатов Совета депутатов Городского округа и Главы Городского округа Балашиха. Вместе с тем в Уставе Московской области статья 6 п. 3[4] определено, что на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении или

© Р.Ж. Сираждинов, 2015

[1] Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" //режим доступа// http://base.consultant.ru/cons/rtfcache/LAW188375_0_20151027_171119_54138.rtf

[2] Конституция РФ. //Режим доступа//http://base.garant.ru/10103000/8/#block_8000#ixzz3stqPuxtO

[3] Устав городского округа Балашиха режим доступа/http://balstand.360ria.ru/

[4] Устав Московской области режим доступа// http://www.alppp.ru/law/konstitucionnyj-stroj/territorija/6/ustav-moskovskoj-oblasti.rtf

продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов; о персональном составе органов местного самоуправления; об избрании, утверждении, о назначении либо о даче согласия на назначение на должность или на освобождение от должности депутатов и должностных лиц; о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Таким образом, у населения просто отбираются его конституционные права.

В соответствии с принятой в настоящее время в Российской Федерации идеологией местное самоуправление, проводит в жизнь политику государства на местах, принимая обязательные для исполнения решения по вопросам местного значения, обеспечивая общественную безопасность и охрану общественного порядка, управляя муниципальной собственностью и другие властные функции.

Кроме того, местное самоуправление реализуется потребность граждан по *самоорганизации*, их непосредственное участие в управлении местными делами, что свидетельствует о его принадлежности к структурам гражданского общества.

Также местное самоуправление выполняет экономические функции как организатор местного хозяйства, по жизнеобеспечению территории и оказывает жителям ряд важнейших общественных услуг.

Из истории России известно, что прообразом муниципальное управления явились городские республики- Новгород и Псков. В этих городах роль органа муниципального управления выполняло Городское вече (сход жителей), которое обладало большими правами в части управления городом и решения важнейших задач, включая приглашение князя, игравшего только роль военачальника. На этом же собрании решались практически все вопросы введения новых налогов и заключения каких-либо межрегиональных договоров. В сельской местности использовались механизмы управления общим имуществом- к числу которого относилась общая (общинная) земля, которая обрабатывалась коллективом или на правах некоторой формы ее аренды. Все вопросы при этом решались через полноправных членов крестьянской общины, членами которой могли быть лишь граждане. Таким образом, именно на этом этапе развития Русского государства население имело наибольшие права в части контроля за качеством реализуемых функций муниципальными органами управления.

Кстати аналогичные механизмы управления существовали и в других городах Киевской Руси. Причиной отсутствия сведений об этом является активная ревизия правящими князьями в удельных княжествах летописей, в которых должны быть отражены знатность и древность рода правящей династии. При этом, как правило, рукописи активно корректировались и подчищались.

Впервые права муниципального управления начали сокращаться во времена централизации управления и создания суперсоюза восточных славян в период формирования Киевской Руси. До Ярослава Мудрого каждый город в качестве некоторого налога платил Киевскому князю определенную подать, которая собиралась в форме полюдья. Ярослав Мудрый реформировал этот налог и обязал удельных князей обеспечить необходимыми финансовыми и военными ресурсами организацию обороны при внешней угрозе. Кроме того, им же были реформированы статьи уголовного права, касающиеся, прежде всего, наиболее тяжких преступлений. Это позволило Киевской Руси в период правления Ярослава Мудрого стать важнейшим участником Европейской политики, союз с которым искали крупнейшие европейские государства.

После смерти Ярослава, государственное управление было разделено между его сыновьями, которые могли управлять Киевским престолом по старшинству. Это привело к значительной децентрализации управления государством в целом, а, следовательно, к повышению роли муниципального управления, функции которого реализовывались удельными князьями, его дружиной и боярами. При необходимости ведения боевых действий в общих государственных интересах даже киевский князь вынужден был уговаривать удельных князей на создание коалиции. Из российской истории следует, что максимального уровня самостоятельности (удельности) князей была достигнута при Всеволоде III.

На следующем этапе централизации русских земель, начавшемся при Иване Даниловиче (Калите), происходила централизация управления русским государством, фактически состоявшим из двух частей- Северо-Восточной Руси и Великого Княжества Литовского. Причем вассальные отношения русских княжеств по отношению к Литовскому княжеству никак не повлияли на функции муниципального управления. В качестве формального главы в княжества были поставлены наместники Великого Литовского князя. Иван Данилович в княжествах, входящих в сферу интересов Северо-Восточной Руси, централизовал сбор податей и налогов в пользу ханов Золотой Орды.

Дальнейшая централизация управления происходило при Иване III, который ликвидировал новгородское вече и тем самым унифицировал систему муниципального управления. Здесь также необходимо отметить, что при нем и его преемнике- Василии III была сформирована верховная судебная власть, которая принимала решения по важнейшим уголовным и имущественным делам, просуществовавшей до правления Ивана IV (Грозного). При этом все хозяйственные дела остались в ведении муниципального управления. В этот период, на наш взгляд, было создано национальное государства- Русь Московская, в котором в первую очередь оценивались личные заслуги перед государством.

Следующим этапом крупнейших преобразований в области муниципального управления произошли в период правления Ивана IV (Грозного). Как мы уже отмечали ранее, в период централизации управления Великого княжества Московского основной функцией стала уголовные преступления, наблюдение за которыми было возложено на специально поставленных людей поставленных на кормление по областному управлению, которые были средствами содержания служилых людей. При этом оно преобразилось в местный орган центрального управления. Иван IV ввел систему общественного контроля над действиями кормленщиков. В дальнейшем земское самоуправление получило необходимый статус и полностью освободилось от кормленщиков. В этом случае города и волости получали возможность выбирать путем простого большинства и голосованием своих старост, которые и обеспечивали сбор оброка, установленного взамен наместнических податей. Проведенная реформа муниципального управления Иваном IV привела к фактическому дроблению его на сословный принцип- местный сословный мир, городские и сельские, служилые и тягловые. Каждый этот мир действовал обособленно, и имел свое особое выборное управление. Соответственно общественный контроль мог осуществляться лишь сословный, соответственно имущественному положению.

При Михаиле Федоровиче для повышения управляемости особенно после Смуты по всей Руси были введены единые принципы муниципального управления для всех территорий, результатом чего стало введение воеводства. То есть выборные сословные власти стали повсеместным явлением. В конечном итоге муниципальным управлением стал заниматься представитель центральной власти, то есть произошел поворот от земского начала, введенного Иваном IV, к бюрократическому.

Значительные изменения в системе общественного контроля в государственном в целом и в муниципальном управлении особенно произошли при Петре I. Именно при Петре I, Россия взяла курс на ускоренную модернизацию практически всех сторон жизни страны, что потребовало расширения кадрового ресурса в управлении на государственном и муниципальном уровне. Это потребовало расширения прав большей части свободных граждан и более совершенных форм учета общественного мнения.

В дальнейшем следующее расширение возможностей по учету общественного мнения в системе муниципального управления произошло во время правления Александра II. В этот период были проведены Земская (1864 год) и Городская (1870) реформы. В результате этого были созданы выборные земские собрания (губернские, уездные), на которые возлагалось общее управление местными хозяйственными делами, включая школы, больницы, дома призрения и т.п. Расширились права и влияние сельской общины («мира») на жизнь крестьян. Общинные (артельные) традиции прочно укоренились в сознании русского и близких ему народов.

Органами муниципального управления были представительный- городская дума и исполнительный- городская управа, деятельность которых была весьма самостоятельна и они не подчинялись местной государственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем министра внутренних дел и губернаторов. Причем их деятельность проходила в значительной мере под общественным контролем и через необходимые и возможные в тех условиях мероприятия.

Советская власть внесла коррективы в систему общественного контроля в системе муниципального управления. В этот период были созданы формальные механизмы учета общественного мнения через систему наказов избирателей, народного контроля и другие.

К сожалению в последние годы уровень учета общественного мнения значительно снизился. Это нашло отражение в ликвидации во всех субъектах федерации порога явки и механизмов проведения муниципальных референдумов и голосований, пример которых мы привели в самом начале статьи.

Ж.Н. Скакова
Магистр
(Финансовый университет при ПравительствеРФ, г. Москва)

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

В настоящее время рыночная экономика затрагивает все сферы деятельности человека. Рынок недвижимости является одним из самых весомых в структуре экономики,
а потому нуждается в соответствующей законодательной базе, на основе которой он должен функционировать.

В современной России земельные ресурсы требуют такого же бережного отношения
к себе, как все иные имущественные ценности, находящиеся в распоряжении общества.

© Ж.Н. Скакова, 2015

На данный момент в Российской Федерации существует ряд проблем связанных с управлением государственной и муниципальной собственностью.

Земля - наивысшая ценность, данная человеку природой, основа его жизнедеятельности. Умелое и рациональное использование земельных ресурсов позволяет не только повысить благосостояние, а также создать базу для дальнейшего развития общества.

В экономическом аспекте с землей неразрывно связаны такие понятия, как «землевладение» и «землепользование». Эти понятия отражают обладание землей на определенных условиях, обуславливающих соответствующие права и обязанности ее владельца. Земля как объект владения становится предметом купли-продажи и иных сделок, имеющая свою цену.

Эта цена складывается под влиянием многих факторов, таких как: экономические, природно-климатические, социальные, географические и т.д. Как и любая другая вещь, земельный участок, отвечающий требованиям гражданского и земельного законодательства, может предоставляться гражданам и юридическим лицам, быть предметом сделок, в результате которых возникают, переходят и прекращаются вещные и иные права на землю. В этом качестве земельный участок является объектом не только земельных отношений (связанных с использованием и охраной земель), но и множества гражданско-правовых отношений, прежде всего имущественных отношений (ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации), земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами.

В свою очередь муниципальная собственность представляет собой форму собственности, существующую параллельно с государственной. По своему характеру и юридической природе она находится в одном ряду с правом государственной собственности. Муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям согласно пункту 1 статьи 215 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Одним из оснований отнесения земельного участка к федеральной собственности, субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности является наличие на земельном участке здания, строения, сооружения, находящегося соответственно в собственности Российской Федерации, собственности субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Таким образом, если на земельном участке расположено здание, находящееся в собственности, например, Российской Федерации, то для государственной регистрации права собственности Российской Федерации на земельный участок потребуется представление кадастрового плана земельного участка.

Особенность российского государства как участника гражданских правоотношений заключается в том, что оно является носителем политической власти и суверенитета и поэтому может в нормативном порядке определять характер и порядок участия субъектов, права в гражданских правоотношениях (в том числе и самого государства как участника этих отношений).

Однако в гражданских правоотношениях государство не пользуется властными полномочиями: оно выступает на равных началах со своими

контрагентами. Государство выступает в гражданских правоотношениях через свои органы: Федеральное Собрание, Президента Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти (министерства, ведомства и так далее).

Говоря об основных направлениях развития земельных отношений в Москве в ближайшие годы является повышение эффективности земельных ресурсов, создание благоприятных условий для дальнейшего увеличения социального, инвестиционного, производственного потенциала города, то есть превращение земли в самостоятельный фактор экономического роста.

Согласно мировой практике и историческому опыту России, земля, как экономический базис любой финансово-экономической системы, была и остается основным и единственным ресурсом для оздоровления экономической системы, сложившейся в нашей стране на сегодняшний день. Процесс оздоровления экономики с вовлечением земельных ресурсов можно начать разными путями. Наиболее оптимальный подход здесь – это создание единой системы учёта и регистрации земельных участков, а также их экономическая оценка.

Для того чтобы управлять таким сложным процессом, практически охватывающим все городские организации, осуществлять формирование и контроль баланса земель со связанными с ним финансовыми потоками, необходимо было создать такую систему, которая интегрировала бы всю информацию по земельным участкам города, их планам, границам и так далее. Сейчас государственный кадастр города Москвы является основой системы учета и оценки земель, включающей информацию о правовом, хозяйственном, природном и экономическом состоянии земель города, и предназначается для управления земельными ресурсами, обеспечения органов управления города, физических и юридических лиц земельно-кадастровой информацией.

Реформирование земельных отношений является одним из важнейших вопросов современной России. Земельная реформа занимает значительное место в становлении государства и общества. Требуются новые приемы регулирования общественных отношений и постоянное совершенствование земельных отношений.

На данном этапе развития законодательной базы требуется более слаженная и четкая работа системы. Главной целью является урегулирование вопросов разграничения государственной собственности на землю. Для разграничения этой собственности требуется регистрация всего имущества, принадлежащего городу Москве, ведь для того чтобы эффективно управлять земельными ресурсами страны государство должно понимать сколько ему принадлежит.

Учитывая, что в настоящее время уделяется большое внимание к оформлению земельно-правовых отношений, то сложившаяся ситуация в области регистрационных действий и новшеств, благодаря которым показатели к 2014 г. значительно увеличиваются, ведет к эффективному управлению земельными ресурсами в г. Москве.

Литература

1. Земельный Кодекс от 25.10.2001 г. № 136–ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44 – С. 4147.

2. О введении в действие Земельного кодекса: Федеральный закон от

3. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33 – ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 12 – С. 1024.

4. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Москва, 2015. – Режим доступа: http://www.economy.gov.ru, свободный.

Л.В. Слезко
канд. экон. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ ПРИВАТИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Основным документом планирования приватизации федерального имущества является Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2014 - 2016 годы разработаный в соответствии с Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» и Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» с учетом основных задач социально-экономического развития Российской Федерации в среднесрочной и долгосрочной перспективах, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.07.2013 № 1111-р (далее – прогнозный план).

Прогнозный план предусматривает завершение до 2016 года выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса, за исключением организаций, включенных в перечень стратегических, находящихся в собственности Российской Федерации миноритарных пакетов акций акционерных обществ, и находящихся в федеральной собственности «единичных» акций.

Реализация прогнозного плана направлена на достижение целей и задач, предусмотренных государственной программой Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 327.

Программа «Управление федеральным имуществом» разделена на 2 подпрограммы – «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» и «Управление государственным материальным резервом». Наибольшей актуальностью для рассмотрения механизмов приватизации имеет первая подпрограмма «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации». К ее основным целям отнесены:

- определение целей управления объектами федерального имущества;
- достижение оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике, а также оптимизация состава федеральных организаций, действующих в конкурентных отраслях экономики;
- повышение эффективности модели управления компаниями с государственным участием, действенное управление объектами федерального имущества, закрепленными за федеральными организациями, находящимися в федеральной собственности земельными участками, а также имуществом, составляющим государственную казну Российской Федерации;
- обеспечение контроля за управлением федеральным имуществом, обеспечение снижения вероятности недостижения поставленных целей и задач, а также минимизации возможных потерь, вызванных реализацией неблагоприятных событий и обстоятельств;
- обеспечение учета и мониторинга федерального имущества путем развертывания единой системы учета и управления федеральным имуществом, обеспечивающей механизмы сбора, консолидации и представления информации

© Л.В. Слезко, 2015

для принятия и анализа эффективности управленческих решений в отношении объектов федерального имущества.

К задачам подпрограммы «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» отнесены:

- сопоставление объектов управления с задачами Российской Федерации, как публично-правового образования, в том числе полномочиями, которые возложены на федеральные органы государственной власти;
- формирование действенной системы управления федеральным имуществом, предусматривающей достижение определенных целей управления путем реализации «дорожных карт»;
- формирование действенной системы определения структурного состава федерального имущества, как бизнес-единицы («бизнес, а не здание»), и последовательности разгосударствления объектов федерального имущества;
- переход от продажи отдельного имущества к продаже бизнес-единиц;
- повышение эффективности продажи акций крупных хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности, с целью создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики;
- совершенствование мер вовлечения объектов федерального имущества в коммерческий оборот, инструментов приватизации, а также методов контроля за ее реализацией;
- совершенствование нормативно-правового регулирования подготовки и продажи государственного имущества;
- поэтапное сокращение количества федеральных государственных унитарных предприятий, а также оптимизация состава иных федеральных организаций;
- повышение эффективности управления компаниями с государственным участием;
- повышение качества корпоративного управления компаниями с государственным участием;
- повышение эффективности деятельности вертикально интегрированных структур;
- совершенствование механизмов реализации прав Российской Федерацией, как акционера в отношении открытых акционерных обществ;
- обеспечение эффективного управления, целевого использования и сохранности объектов федерального имущества федеральных организаций;
- минимизация количества объектов, составляющих государственную казну Российской Федерации (временное состояние нахождения федерального имущества);
- обеспечение имущественной основы деятельности федеральных органов государственной власти, а также иных организаций в случаях, установленных нормативными правовыми актами;
- обеспечение рационального, эффективного использования находящихся в федеральной собственности земельных участков и максимизации доходности;
- повышение ответственности лиц в федеральном государственном органе, которым предоставлены полномочия по управлению федеральным имуществом, в федеральных организациях и компаниях с государственным участием (субъектов управления) за нарушение порядка управления федеральным имуществом, представление отчетности, а также достижение установленных показателей деятельности путем совершенствования порядка и форм представления отчетности

об управлении федеральным имуществом и достижения установленных показателей деятельности компаний с государственным участием;

- формирование и развитие целостной системы мотивации и ответственности всех участников процесса управления федеральным имуществом;
- усиление мониторинга и расширение форм контроля за управлением и использованием федерального имущества, достижением установленных показателей деятельности;
- повышение эффективности учета федерального имущества через определение его состава и уровня детализации объектов учета;
- формирование и развертывание системы учета и управления федеральным имуществом;
- формирование системы управления и хранения документов (библиотеки управленческих решений) путем перевода существующего бумажного архива документов в сфере управления федеральным имуществом в электронный вид, а также перехода к взаимодействию субъектов управления в электронной форме;
- формирование новых каналов взаимодействия субъектов управления федеральным имуществом, потенциальных инвесторов и общественности.

На первый взгляд система планирования приватизации унитарных предприятий основывается на документе стратегического планирования и укладывается в общие принципы государственного планирования.

Следует отметить, что на момент формирования прогнозного плана в федеральной собственности находилось 1795 унитарных предприятий, из которых в 2014-2016 годах планировалось приватизировать 530.

Во втором квартале 2015 года по поручению Правительства Российской Федерации, Минэкономразвития России провело проверку хода приватизации унитарных предприятий. Фактически проверка выражалась в анализе данных межведомственного портала по управлению государственной собственностью, которую проводили сотрудники Росимущества и его территориальных органов.

Не смотря на поверхностный анализ и объем сведений отраженных в информационном ресурсе Росимущества, характеризующихся низкой степенью актуальности, проведенная проверка показала, что прогнозный план приватизации на 2014-2016 годы в части унитарных предприятий сорван.

Для понимания причин срыва сроков приватизации следует подробней рассмотреть практические механизмы принятия и воплощения в жизнь решений о включении того или иного предприятия в прогнозный план, а также механизмы взаимодействия и мотивацию участников данного процесса.

Алгоритм разработки прогнозного плана не многим отличается от порядка подготовки и рассмотрения проектов актов, которые вносятся в Правительство, приведенного в типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, который утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452. В целом механизм формирования прогнозного плана подразумевает диалог между отраслевыми органами исполнительной власти, в ведении которых находятся унитарные предприятия и специализированным органом, ответственным за государственное имущество, на федеральном уровне – Росимущество.

Фактически данный механизм сводится к тому, что Росимущество включает все предприятия в проект прогнозного плана приватизации и направляет проект на согласование в отраслевые органы исполнительной власти, при этом веских доводов для исключения предприятия из прогнозного плана практически не существует. При наличии возражений отраслевых органов по той или иной позиции прогнозного плана проводятся согласительные совещания. Как правило, такие совещания проводятся на уровне Минэкономразвития России. В результате проект

прогнозного плана приватизации направляется на утверждение в Правительство России без учета мнения отраслевых органов, но с приложением протокола согласительного совещания. Таким образом, диалог сводится к одностороннему решению.

Следующим этапом в реализации государственной политики в области приватизации является сбор информации об объектах, включенных в прогнозный план программу приватизации, в том числе об унитарных предприятиях.

Росимуществом проводится конкурс по выбору аудиторской компании, которая будет проводить аудит предприятий, включенных в прогнозный план приватизации, основным критерием которого является цена услуг. На практике получается, что компания, победившая в конкурсе благодаря демпинговым ценам, не в состоянии провести качественный аудит, обеспечив себе должный уровень доходности контракта. Соответственно ценность и информативность такого аудиторского заключения сводится к минимуму.

Для обеспечения полноты сведений необходимых для принятия решения об условиях приватизации Росимущество выпускает приказ о приватизации федеральных государственных унитарных предприятий, включенных в прогнозный план. Приказ предусматривает разделение унитарных предприятий на 2 группы – решения об условиях приватизации которых принимается территориальным органом Росимущества и центральным аппаратом Росимущества. Приказом дается поручение руководителям унитарных предприятий провести инвентаризацию, обеспечить постановку объектов недвижимости на кадастровый учет, оформить охранные обязательства на объекты культурного наследия, получить позиции органов МЧС России относительно имущества мобилизационного резерва и объектов недвижимости, предназначенных для гражданской обороны (бомбоубежища и пр.).

Кроме того приказ предусматривает необходимость представления в Росимущество документов об имуществе унитарных предприятий.

На основании изложенного, возникает вопрос об эффективности действующего механизма формирования прогнозного плана. Представляется, что основная проблема заключается в планировании опережающем анализ его объекта. Другими словами сначала происходит включение предприятия в прогнозный план и только потом проводится анализ состояния имущественного комплекса, обнажающий причины препятствующие приватизации.

Логика действующей системы планирования приватизации объясняется тем, что включение предприятия в прогнозный план дает Росимуществу дополнительные рычаги воздействия на его руководство и стимулирует предприятие на приведение имущественных отношений в соответствие с требованиями действующего законодательства. Однако на практике такая ситуация создает дополнительные бюрократические проволочки в деятельности унитарных предприятий и способствует срыву сроков приватизации.

Ю.С. Смирнова
Студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Импортозамещение является актуальным и важным направлением государственной политики в Росси на сегодняшний день.

Согласно определению, импортозамещение – это уменьшение или прекращение импорта определенного товара посредством производства, выпуска в стране того же или аналогичных товаров. Подобные товары называют импортозамещающими.

Доказательством того, что в настоящий момент государство уделяет этому вопросу значительное внимание, является образование Правительственной комиссии по импортозамещению.

Данная комиссия призвана стать координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций. Цель создания коррелируется с целями реализации государственной политики в сфере импортозамещения - обеспечение снижения зависимости отраслей промышленности от импорта.

В своей статье я бы хотела рассмотреть возможность импортозамещения на примере отрасли сельского хозяйства.

Сельское хозяйство должно стать производственной основой нашей экономики, отраслью, которая способна полностью обеспечить потребности населения в продовольствии, а в перспективе поставлять сырье и сельскохозяйственную продукцию на экспорт.

Обеспечение продовольственной независимости России путем развития отраслей сельского хозяйства закреплено в ряде нормативно-правовых актов.

Важнейшим документом, определившим курс на политику в сфере самообеспечения продовольствием, является Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. №120. В Доктрине сказано, что продовольственная безопасность является для Российской Федерации одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения.

На основании данной доктрины был разработан один из ключевых документов на настоящий момент по развитию сельскохозяйственной отрасли – «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы».

При анализе данной государственной программы видно, что для удобства ее реализации и финансирования она разделена на 11 подпрограмм. Одной из них является подпрограмма: "Поддержка малых форм хозяйствования". Для реализации

© Ю.С. Смирнова, 2015

политики развития малых форм сельского хозяйствования предусмотрен ряд программно-целевых инструментов, а именно ведомственные целевые программы:

- "Поддержка начинающих фермеров на 2015 - 2017 годы и на период до 2020 года",
- "Развитие семейных животноводческих ферм крестьянских (фермерских) хозяйств на 2015 - 2017 годы и на период до 2020 года",
- "О развитии сельскохозяйственной кооперации на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года".

Цели подпрограммы логично вписываются в стремление государства вывести сельскохозяйственную отрасль из дотационной в прибыльную. Поэтому реализация мероприятий направлена на достижение следующих результатов:

- Поддержание, дальнейшее развитие сельскохозяйственной и несельскохозяйственной деятельности малых форм хозяйствования и улучшение качества жизни в сельской местности;
- Увеличение доходов и снижение издержек малых форм сельскохозяйственных товаропроизводителей через их участие в сельскохозяйственных потребительских кооперативах.

Для выполнения поставленных целей государству необходимо решить ряд задач, обозначенных в паспорте программы:

- создание условий для увеличения количества субъектов малого предпринимательства;
- повышение эффективности использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;
- повышение уровня доходов сельского населения;
- модернизация материально-технической базы сельскохозяйственных потребительских кооперативов как средство обеспечения качества и конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции.

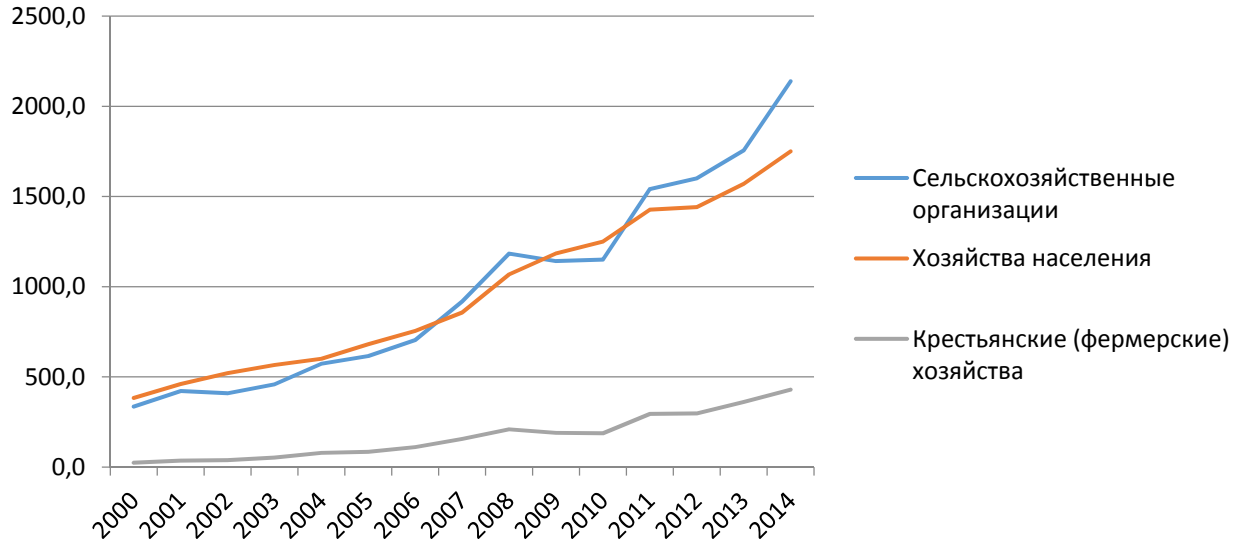
На сегодняшний день государственная политика поворачивается в направлении развития малого бизнеса, а применимо к сельской отрасли - малых форм хозяйствования. Фермерские хозяйства несут в себе скрытый потенциал, который необходимо развивать. По состоянию на 2014 как видно из графика (см. график 1) на долю фермерских хозяйств, включая индивидуальных предпринимателей, приходится приблизительно 10% всей произведенной в стране сельскохозяйственной продукции, выраженной в фактических ценах. Этот показатель вырос более чем в 3 раза по сравнению с 2000-ым годом.

Анализируя результаты работы субъектов Российской Федерации по развитию сельского хозяйства, я обратила внимание на показатели деятельности Белгородской области. Эта область является ярким примером не только успешной реализации федеральных программ, по поддержке сельскохозяйственной деятельности, но и субъектом внедрившим свою собственную региональную программу.

В рамках реализуемого с 2006 по 2008 года приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» по инициативе Губернатора Белгородской области была разработана и до сих пор успешно осуществляется областная целевая программа «Семейные фермы Белогорья» (утв.постановлением правительства Белгородской области от 18 июня 2007 г. №134-пп), которая направлена на обеспечение социальной стабильности, развитие предпринимательства и частной собственности на селе.

Для того чтобы эффективно реализовать программу была создана система управления, предполагающая управление и координацию в направлении «сверху - вниз»: область – район – поселение - семейная ферма.

График 1. Структура продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств по Российской Федерации (в фактически действовавших ценах; в процентах от хозяйств всех категорий)



Функции по единому управлению программой и контролю достижения целевых показателей правительством области возложены на Управление экономическим развитием сельских территорий, находящегося в структуре департамента агропромышленного комплекса Белгородской области.

На уровне района организованы координационные центры программы, руководителями которых являются заместители глав администраций районов.

Во всех администрациях сельских округов назначены координаторы программы — это главы сельских округов (всего 287 человек), которые играют особую роль в структуре управления. От этих людей зависит успех всего проекта, потому что они находятся в непосредственном взаимодействии с крестьянскими (фермерскими) и личными подсобными хозяйствами.

Перед координационными центрами и главами сельских округов стоит вполне определенная задача- поиск экономически активных сельских жителей, готовых зарабатывать деньги на своей земле, а также адресное, целенаправленное обеспечение семейных ферм необходимыми ресурсами, такими как земельные участки, дороги, коммуникации, (газ, вода, электроэнергия). Эта работа ведется на основании разработанных и утвержденных планов экономического развития каждой сельской территории.

Главным принципом поддержки фермеров является адресная поддержка, заключающаяся в следующих мероприятиях:

- Обеспечение участников программы объектами инфраструктуры (земля, электроэнергия, водоснабжение, газ);
- Оказание содействия в привлечении финансовых ресурсов, включая кредиты коммерческих банков, займы областного фонда поддержки малого и среднего бизнеса;
- Организация и проведение специализированных образовательных семинаров, посвященных различным аспектам сельскохозяйственного производства и направленных на ознакомление участников программы с новейшими технологиями в области сельскохозяйственного производства;
- Организация стабильно функционирующих каналов сбыта сельскохозяйственной продукции;

- Обеспечение участников программы информационными ресурсами.

Был создан бренд, включающий продукты питания, произведенные местными фермерскими хозяйствами, легко узнаваемый по логотипу «Семейные фермы Белогорья».

Индикатором эффективного развития Программы можно считать значительное увеличение количества уже сформировавшихся стабильно-работающих и получающих прибыль предпринимателей – семейных ферм. На конец 2011 года их количество составляет 3 323 единицы. Средний доход на 1 семейную ферму составил более 1 млн. 850 тыс. рублей в год.

Анализируя объем произведенной сельскохозяйственной продукции Белгородской области с 2009 по 2014 гг., выраженного в фактических ценах (см. таблица 1) можно сделать следующие выводы:

- В целом отрасль сельского хозяйства динамично развивалась в течение 6 лет;
- Область достигла увеличения объема продукции до 17% ВРП. В целом по России этот показатель на 2013 равнялся 3,6%. ВВП;
- Увеличивалась доля продукции, выраженная в ценах крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предприятий более чем в 2 раза, что связано с успешной реализацией программы «Семейные фермы Белогорья».

Таблица 1. ПРОДУКЦИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА ПО КАТЕГОРИЯМ ХОЗЯЙСТВ (в фактически действовавших ценах; миллионов рублей)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Хозяйства всех категорий	89521,5	98100,9	134619,8	149265,4	155401,7	188217,3
Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели	2200,1	2118,9	3823,3	4607,9	4512,5	5522,1

Положительная динамика в увеличении продукции сельского хозяйства крестьянскими (фермерскими предприятиями) и индивидуальными предпринимателями - это яркий примером успешной реализации региональной политики. Программа «Семейные фермы Белогорья» иллюстрирует эффективное взаимодействие бизнеса и власти в сельской местности.

Логично предположить, что подобный опыт можно и нужно внедрять в других субъектах Российской Федерации.

Государственные программы должны стать вектором, на основании которых субъекты будут разрабатывать свои региональные программы. Эти программы должны основываться на реально достижимых показателях, а не на необоснованных директивах. Именно региональная и местная власть имеет наиболее полное представление о деятельности предприятий, находящихся на ее территории.

Вышеперечисленные предложения, на мой взгляд, является эффективным решением обеспечения населения России качественным отечественным продовольствием, что является главной целью политики импортозамещения.

Литература

- Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утв. УказомПрезидента РФ от 30 января 2010 г №120
- Постановление Правительства РФ «О Правительственной комиссии по импортозамещению» от 04.08.2015 N 785
- "Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы", утв. Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 г. N 717
- Областная целевая программа «Семейные фермы Белогорья», утв. постановлением правительства Белгородской области от 18 июня 2007 г. №134-пп)
- Современный экономический словарь / Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. 6-ое изд., перераб. и доп. М.:ИНФРА-М, 2015. 512 с.
- http://www.gks.ru/ официальный сайт Росстата
- http://belg.gks.ru/ -официальный сайт территориального органа Государственной статистики по Белгородской области
- http://www.belferma.ru/ - официальный сайт областной целевой программы «Семейные фермы Белогорья»

Н.Н. Соколов
канд. социол. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К РАСПОЗНАВАНИЮ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ОРИЕНТАЦИИ ЛИЧНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

В настоящее время в виду совершенно гигантского ускорения информационных потоков во внешней среде и между людьми, большого количества поступающей и обрабатываемой информации появилась задача постоянного поиска своего предназначения, места и самоопределения в этих быстро изменяющихся окружающих нас условиях и обстоятельствах. Зачастую, заканчивая учебное заведение школьник, студент, а сегодня часто, даже, и взрослый человек не знают и не представляют в каком же направлении двигаться, чем заниматься и что делать. Социальная частота жизни (коренных изменений и нововведений в течение жизни одного поколения) многократно возросла. В современное время в течение одной жизни человеку приходиться сталкиваться с многочисленными социальными и экономическими кризисами, переходами, изменениями и инновациями. Чтобы выживать в этой среде необходимо самому непрерывно изменяться, расти, приобретать новые навыки, квалификацию, переучиваться, получать второе высшее образование, третье и т.д.

Так как же поступать в таком быстроизменяющемся и непостоянном мире? Есть ли какой-то системный подход к решению этой задачи?

Наиболее простым, легким и дающим качественный результат является известная методика генерации, выявления и описания своих целей письменным путем в виде двух списков. Наиболее просто и полно ее отразил Джим Коллинз в книге "От хорошего к великому", описывая маркетинговые стратегии компаний, и назвал ее "Концепцией ежа".

© Н.Н. Соколов, 2015

Применительно к нашему случаю - поиску жизненных и профессиональных личных целей методику можно представить следующим образом. В записной книжке, на компьютере, в смартфоне письменно составляется 2 списка: 1-й список называется "Что я люблю делать больше всего". Здесь применяется мозговой штурм - и Вы пишете подряд все приходящие на ум идеи, желания, мечты - всё то, что Вы хотели бы делать, чем заниматься, где быть, что ощущать и т.д. Очень важно при этом себя не ограничивать социальными рамками и Вашими материальными и финансовыми возможностями в данный конкретный момент времени. Также принципиальное значение имеет тот факт, что это нужно именно прописывать рукой или набирать на компьютере, т.к. с точки зрения метафизики Вселенной таким путем Вы лично вступаете на путь и совершаете первое, пусть и такое очень простое, действие по "материализации" Ваших желаний (как первое движение к цели - хотя бы просто "прописывание" рукой и фиксация желания/цели на бумаге или материальном электронном носителе).

Список необязательно составлять за один раз - можно дописывать, какие-то пункты прибавлять, что-то убирать - т.е. список "живой", может меняться и корректироваться в рабочем порядке, а также по мере достижения или изменения Ваших жизненных целей. Практика показывает, что список будет не бесконечный - на самом деле, в среднем он составляет около 25-30 пунктов - т.е. тех вещей, которые, действительно, Вам нравятся и Вы любите.

Рис. 1. Концепция "ежа" (Джим Коллинз)[1]

Далее составляется второй список - "А что я умею делать очень хорошо" (или "Что получается у меня действительно хорошо, легко и лучше всех"). Также применяете метод мозгового штурма и набрасываете подряд, не думая, те вещи/действия/умения, которые Вы делаете легко, с удовольствием и мастерством. Как правило, тут можно попросить помощи уже у окружающих - Ваших знакомых, коллег, друзей - т.к. достаточно часто люди сами не видят объективно свои сильные стороны, умения и навыки, а, наоборот, акцентируют внимание на своих слабых сторонах и компетенциях, пытаясь как раз развить свои слабые стороны, при этом не замечания или не придавая значению своим сильным сторонам, которые даются

[1] Рисунок из интернета [электр. ресурс]. Режим доступа: http://cs302207.vk.me/u28195141/-14/x_1d4b1fbe.jpg

легко и естественно. И, создается ощущение, что это дается легко и естественно всем окружающим, что бывает обычно далеко не так.

Если Вы будете составлять этот второй список своих умений объективно и честно, то он будет уже значительно меньшим. На практике - в среднем - количество пунктов составляет 2-3, иногда доходит до 5 качественных профессиональных навыков.

После составления этих двух списков - фактически, главная работа уже сделана! Далее мы внимательно просматриваем и сопоставляем эти два списка - возможно, что-то на ходу корректируя, добавляя или убирая. И стараемся найти пересечение того, что Вы любите делать сами по себе с Вашими навыками и областями, где их можно применить в реальной жизни (т.е. где это реально можно использовать, на этом получать и зарабатывать деньги) - см. рис. 1. Если будет прямое пересечение Ваших любимых вещей с профессиональными навыками - считайте, Вам очень повезло! Прямое пересечение бывает нечасто, поэтому, если нет явного совпадения следует в спокойном последовательном исследовательском режиме искать близкие сферы, где эти умения можно применить максимально - т.е. вектор Ваших усилий и жизненного направления.

По мере накопления опыта, житейской мудрости, роста квалификации, получения новых навыков и компетенций - эти списки можно пересматривать снова и снова, постоянно исследуя новые направления и стороны приложения Ваших сил. В первый момент применения этого метода списки просматривать, корректировать и сопоставлять можно каждый месяц, далее, когда выходите на свое направление/вектор - реже - раз в полгода/год. Еще раз подчеркиваем, что эти списки "живые", т.е. могут меняться и адаптироваться в ходе Вашего личностного роста, изменения жизненных целей.

После определения своего направления/вектора развития встает вопрос - а как себя стимулировать, мотивировать к этим достижениям, личностному росту и развитию? Как выходить из привычного круга рутинных дел и "текучки" - замкнутого и находящегося в одной плоскости, который в психологии называется зоной комфорта?

Зона комфорта или комфортность как раз и является ярким показателем, что пора менять направление (рис. 2). Если вы чувствуете себя в комфортном спокойном состоянии и дома и на работе, нет никаких стрессов и преодолений - скорее всего, Вы настолько адаптировались, что перестали развиваться и идти вперед. И это может затягивать Вас как в болото, потому что подсознательно человек стремится к стабильности, комфорту и уюту - т.е. к "бегу по кругу", вращению в этой плоскости рутины Вашей реальности.

И здесь необходимо принять очень важное решение! Выбрать один из вариантов, так называемой, дорожной карты жизненного развития:

1) Изменяться непрерывно самому, учиться, расти, развиваться, заниматься дополнительной деятельностью, постигать новое - т.е. активный подход к жизни, самостоятельное управление своим развитием, опираясь на свои силы и личные ресурсы в этот момент времени и из той точки, в которой Вы сейчас находитесь, несмотря ни на что и ни на какие обстоятельства. Т.е. постоянные усилия, развитие и движение вперед, хотя это будет и трудно и, в целом, вряд ли так комфортно;

2) Снизить уровень своих потребностей и быть довольным от того, что есть, не претендуя на высокие ступени своего социально развития, и не сравнивая себя с другими активными людьми - лидерами-генераторами. Т.е., по-сути, признание, что Вы сознательно сами и добровольно остаетесь в этой плоскости вращения бега по кругу без перспектив перехода на другие уровни.

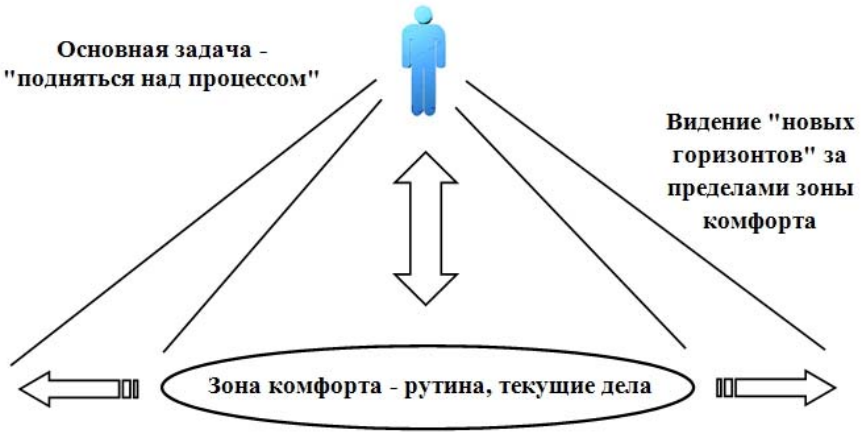


Рис. 2. Видение "новых горизонтов" при выходе из привычного круга рутины и текущих дел

Второй случай предполагает более комфортную, спокойную и стабильную жизнь, но без каких-либо "высот" и ярких достижений - жизнь обычного человека со своими обычными трудностями, проблемами и задачами для этого уровня.

Если Вы сознательно выбираете первый пункт, то надо готовиться к периодически "некомфортной" жизни - или, по-научному, жизни вне зоны комфорта в значительных интервалах времени - частого выхода из той нашей обычной повседневной плоскости вращения.

Следующим вопросом, который поднимается на повестку, будет - А как, каким путем можно подталкивать и мотивировать себя к непрерывному росту и развитию? Что для этого нужно делать, как к этому подходить?

И здесь Вам может помочь простая методика из 4-х простых способов эффективного саморазвития. Приведем последовательно эти способы с пояснениями:

1. Книги, аудио-курсы, видео-информация. Т.е. информация, получаемая в одностороннем порядке, когда нет обратной связи или контроля со стороны других людей. Информацию выбираете, потребляете и "перевариваете" лично Вы сами. В этом случае, свой прогресс, развитие или неразвитие Вы оцениваете самостоятельно - нет прямой обратной связи со стороны других людей, компетентных в Вашей области. Книги и аудио/видео информация подразумеваются сущностные, т.е. по делу и развивающие Вас, мотивирующие, увлекающие, восхищающие, захватывающие, возбуждающие к действию, исследованию и освоению всего нового. Таких книг и информации - при всем многообразии сегодняшнего глобального информационного потока - достаточно ограниченное количество, а как только Вы начинаете углубляться в интересующую Вас профессиональную сферу - с удивлением обнаруживаете, что их - единицы, крохи! Таким образом, основная задача здесь Вам самим научиться находить, отбирать, выбирать сущностную, глубокую, развивающую литературу и информацию. Некоторые рекомендуемые книги, например, по управлению и мотивации - Вы можете посмотреть в интернете по адресу: http://iguip.narod.ru/sokolov/ Fakultativnie_knigi_dlya_krugozora_UR.pdf .

2. Тренинги. Выбор и прохождение тренингов по интересующей тематике. В настоящее время появился достаточно щирокий выбор тематических тренингов. Однако, непросто определить качественные сущностные тренинги, развивающие и подталкивающие к действиям после их окончания. Как правило, на тренинге человек

получает психо-эмоциональный толчок, сдвижку, посыл в выбранном им самим заданном направлении. Но после прохождения тренинга и спада эйфории от результатов, вхождения в свою привычную плоскость вращения будничных дел - происходит быстрое снижение мотивации и довольно быстрое "угасание" оптимизма в этом направлении. Поэтому после прохождения тренинга очень важно себя поддерживать в "фазе", в неком минимально потенциально взбудораженном состоянии, продолжая выполнять наработанные умения и приобретенные навыки. Также как и с книгами хороших качественных тренингов очень небольшое число - и на тренинги лучше ходить те, которые уже посетили Ваши знакомые, друзья и коллеги и хорошо о них отзывались. В качестве примера, можно порекомендовать тренинговый центр "Сити-класс", где есть больший выбор и широкий спект тренингов по разным тематическим направлениям. Информация Вы можете найти в интернете по адресу: http://cityclass.ru .

3. Путешествия. Любые путешествия как на микроуровне, так и на макроуровне. Большие и малые путешествия при правильном подходе будут развивающими и расширяющими мировоззрение и мировосприятие. Под микроуровнем подразумевается выход в лес, поездка в деревню, на дачу - и даже прогулка в парке. При настрое человека на природу происходит "отход" от повседневной суеты и проблем, появляется как бы отстраненный взгляд со стороны на себя, ситуацию в которой находишься, обстоятельства и т.д. И человек начинает здраво и объективно оценивать свое положение в окружающем мире - тогда как в своем повседневном кругу суеты и забот большие и маленькие проблемы не дают "поднять" голову, оценить ситуацию и увидеть вектор своего направления, своих действий - куда двигаться стратегически.

Чем дальше путешествия, тем больше человек выходит за пределы своего обычного мира и это позволяет ему взглянуть на себя и свою жизнь как бы с высоты птичьего полета. Путешествия за границу, экскурсии, походы в горы, леса, джунгли, сплав по рекам, парусный спорт, морские круизы и любые другие виды спорта, отдыха, экскурсионных открытий и путешествий раскрывают в человеке новые горизонты и ощущения от познания всего невероятно интересного на планете Земля. Что и дает этот скачок роста осознанности и понимания - к чему хотелось бы стремиться и чего достигать. Важный момент при этом - выходить из своего окружения - эти путешествия желательны без своих коллег и знакомых - иначе они будут продолжать "тащить" и постоянно подтвержать "ту рабочую атмосферу" и обыденный круг вращения, из которого как раз важно и необходимо выйти.

4. "Создание" окружения своей мечты или общение с "более умными людьми". В данном случае подразумевается, что та точка, в которую Вы хотите попасть, предполагает наличие и "других" людей - в том смысле, людей с другими взглядами, знаниями, мировоззрением, навыками, активностью и иными отличительными чертами. Т.е. важно искать в окружении тех, на кого Вы хотите быть похожи - наставников, людей, которые уже достигли многое из того, что Вы хотите достичь сами. Такие люди "автоматически" будут тянуть Вас к себе, подтягивать на свой уровень. Чем больше будет такое окружение, тем сильнее будет "тяга" и быстрее Вы будете двигаться к намеченному уровню.

Допустим, если Вы хотите изучить английский язык - и будете общаться с теми, кто его не знает или не использует, находиться там, где его нет - совершенно ясно, что не будет никакого продвижения вообще. Если же по вечерам Вы будете ходить и встречаться с людьми, интересующимися английским языком - на курсы английского языка, по выходным в клубы любителей английского языка, дома подключите кабельный канал на английском, измените программы на всех

компьютерах с русских настроек на английские, будете общаться в социальных сетях с англоговорящими собеседниками, слушать радио на английском, читать газеты и интернет на английском - то произойдет очень быстрое погружение в атмосферу иностранного языка и его глубинное усвоение и понятийное освоение (в этом ключе глубинного погружения в атмосферу языка очень интересна методика мультилингвиста и полиглота Дмитрия Петрова - рекомендуем посмотреть его программы и пояснения к курсам в интернете).

Точно также обстоит дело с любыми другими сферами деятельности. Чтобы Вы не выбрали - окружите себя людьми, которые уже хорошо это знают и на практике многого достигли - и учитесь у них, берите пример, усваивайте манеры их поведения, считывайте их образ и общение с окружающим миром, помогайте им, работайте с ними и т.д. - т.е. "живите" вместе с ними и, в конце концов, Вы получите то, что "есть" у них. Окружение более высокого уровня будет"тянуть" Вас вверх, окружение более низкого уровня - вниз. Выбор за Вами.

Таким образом, каждый человек может и должен чувствовать, искать и определять сам свое профессиональное направление, вектор приложения своих сил - исходя из указанной выше методики, интуиции, постановки целей, компетенций, мастерства, знаний, навыков, умений и др. Для тех, кто все равно затрудняется - существуют психологические тесты, которые могут помочь определить хотя бы приблизительно сферу, вектор своих компетенций.

Литература

1. Коллинз Дж. От хорошего к великому. М.: Издательство: Манн, Иванов и Фербер, 2010.
2. Парабеллум А., Мрочковский Н., Толкачев А., Горячо О. Прорыв! 11 лучших тренингов по личностному росту. Спб.: Изд-во Питер, 2012.
3. Соколов Н.Н. Принятие и реализация управленческих решений. Уч.-метод. пособие. М.: Изд-во "Спутник+", 2014.

А.К. Соловьев

д-р экон. наук, проф.

(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ПРЕОДОЛЕНИЕ КРИЗИСА ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РФ: ПРАВОВЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Многочисленные пенсионные реформы, проходящие в нашей стране в течение уже более 20 лет, были направлены на перестройку тех или иных отдельных элементов исключительно самой пенсионной системы, в то время как пенсионная система – это абсолютная производная часть экономики, демографии и рынка труда, и соответственно все ее социальные и экономические параметры должны быть обусловлены современным и будущим состоянием указанных общественных институтов.

Однако несмотря на систематические реформы пенсионная система по-прежнему остается нестраховой и все более зависимой от государственного

© А.К. Соловьев, 2015

бюджета. Причины этого заключаются в том, что все номинально-радикальные реформы не затрагивают изменение институциональной сущности пенсионного процесса.

Современный бюджетный кризис в России потребовал окончательного приведения отечественной пенсионной системы к объективной реальности – создание реального дееспособного экономического механизма взаимоотношений участников пенсионной системы, непосредственно вытекающих из ее целевой функции – достойное материальное обеспечение человека, утратившего трудоспособность (по старости, инвалидности или потери кормильца).

При этом, должен быть решен институциональный вопрос о «страховом» или «нестраховом» механизме формирования пенсионных обязательств государства, т.е. в какой степени и в какой форме каждый человек должен участвовать в формировании собственных пенсионных прав. В цивилизованных западных пенсионных системах, основанных на страховых принципах, ответственность всех участников пенсионной системы четко определена и нормирована.

В условиях углубления бюджетного дефицита на предстоящий плановый период 2016-2018 г. одной из главных его причин называется «неоправданный рост государственных социальных расходов», обусловленных накопленными государственными обязательствами. На первом месте среди потребителей «завышенных» гособязательств традиционно находятся пенсионеры, которые с каждым годом требуют все больше денег на выплату своих пенсий, поскольку их численность ежегодно увеличивается, а галопирующая инфляция подталкивает номинальный рост размеров пенсии.

Действительно расходы государственной системы обязательного пенсионного обеспечения растут из года в год в номинальном выражении.

Наряду с демографическими и институциональными факторами пенсионной реформы необходимо особенно аргументировано отнестись к двум, по сути, целевым критериям:

- влияние возраста на уровень материального обеспечения пенсионеров, т.е.: при каком периоде получения страховой пенсии, каждый застрахованный получит максимально возможный результат;
- влияние возраста на финансовую обеспеченность государственных пенсионных обязательств, т.е.: при каком периоде выплаты пенсионная система обеспечивает максимальную актуарную (долгосрочную) устойчивость (сбалансированность прав и обязательств), и по возможности – экономию финансовых ресурсов.

Очевидно, что экономические критерии являются альтернативными, поскольку поддержание, а тем более повышение уровня материального обеспечения пенсионеров требует увеличения финансовых расходов. В то время как любая «оптимизация» госбюджетных расходов неизбежно сопряжена со снижением размера пенсий в настоящем или будущем периоде. Поэтому рассмотрение выделенных выше экономических аспектов проблемы пенсионного возраста необходимо начинать с обоснованного выбора точки равновесия – сбалансированности экономических и социальных интересов. Нарушение этого равновесия в любую сторону приведет в дальнейшем к негативному результату.

Цель и основной экономический смысл функционирования пенсионной системы - материальное обеспечение жизни человека в период, когда он состарится или станет инвалидом, или умрет, оставив иждивенцев, т.е. когда наступит страховой случай. Для достижения этой цели из фонда заработной платы конкретного работника в течение трудовой деятельности изымается часть средств (страховые взносы). Работник их не получает на руки в качестве заработной платы в

обмен на обещание страховщика (ПФР) выплатить ему эти деньги в виде пенсии после наступления страхового случая.

В соответствии с условиями страховой пенсионной системы справедливо (с экономической и социальной позиций), когда застрахованный человек получит пенсию в размере, эквивалентном тому, который был уплачен в качестве взносов с период работы.

Учитывая, что одной из функций государственной пенсионной системы является гарантия минимального прожиточного уровня, необходимо, чтобы выплачиваемая пенсия обеспечивала в течение всего периода оставшейся жизни необходимый уровень материального обеспечения.

Исходя из этих условий, размер пенсии и продолжительность ее получения должны быть полностью соотнесены со стажем работы и уплаченными страховыми взносами, чтобы:

1) каждый пенсионер успевал воспользоваться своими правами (а не умирал после назначения пенсии);

2) поддерживался достигнутый к старости уровень жизни на протяжении всего периода выплаты пенсии

Глобальный демографический кризис (рост продолжительности жизни и сокращение рождаемости) позволили всем западным странам осуществить повышение пенсионного возраста до 65 лет без учета гендерных различий (в отдельных странах с относительно низким уровнем жизни сохранились незначительные льготы по возрасту для женщин).

Аналогичная проблема стоит и перед российской пенсионной системой. Однако она должна решаться, как и в зарубежных странах с учетом национальной специфики, которая заключается в уникальной сложности самой пенсионной системы, которая вследствие многочисленных пенсионных реформ в течение перестройки от советской пенсионной системы к рыночно-страховой накопила многочисленные и институционально несовместимые пенсионные обязательства государства перед различными категориями пенсионеров.

Технология повышения пенсионного возраста автоматически приводит к изменению всех звеньев процесса формирования пенсионных прав в страховой пенсионной системе, одновременно усиливая или сокращая экономический механизм солидарного перераспределения пенсионных прав между всеми перечисленными категориями пенсионеров как настоящих, так и будущих.

Поэтому рассматривая проблему повышения пенсионного возраста необходимо учитывать не только «первичные» - внешние к пенсионной системе факторы – демографические изменения, но в первую очередь - внутренние, которые требуют изначально проведения радикальных институциональных реформ пенсионной системы.

Следует подчеркнуть, что несмотря на пятикратное изменение системы государственного пенсионного обеспечения до сих пор пенсионная система не соответствует базовым страховым принципам.

Поэтому повышению пенсионного возраста должна предшествовать либо – как минимум – параллельно сопровождать институциональная пенсионная реформа на страховых принципах формирования пенсионных прав, обеспечивающая нормативную эквивалентность пенсии достигнутому заработку, с одной стороны, и нормативный уровень солидарного перераспределения, с другой.

Другим объективным условием повышения пенсионного возраста является максимально полная адаптация установленного возраста к макроэкономическим условиям развития экономики страны как современным, так и в долгосрочной перспективе. Это означает на практике, во-первых, создание новых дополнительных

рабочих для всех категорий пожилых граждан предпенсионного возраста, независимо от желания и возможности продолжать работу.

Следует уточнить, что в настоящее время каждый третий пенсионер остается на своем или ином рабочем месте (всего около 15 млн.чел.) и это количество неуклонно увеличивается. Однако, это те работники, которые могут и/или хотят работать сами, а также их работодатель-страхователь хочет чтобы именно они продолжили выполнять свои производственные функции. В то время как другие граждане, которые не могут или не хотят работать после назначения пенсии, освобождают свое рабочее место для молодого поколения.

Когда же будет увеличен пенсионный возраст для всех, то вынуждены будут оставаться на своих рабочих местах не только здоровые, но и больные, не только квалифицированные, но и неквалифицированные, а молодые специалисты в условиях сохранения числа рабочих мест – должны становиться безработными, для которых предусмотрено как минимум соответствующее пособие из госбюджета. Еще хуже положение с повышением возраста в условиях долгосрочного прогноза, одобренного на долгосрочный период, который предусматривает не увеличение, а существенное сокращение рабочих мест.

Отсюда следует, что для любого сценария макроэкономического развития повышение пенсионного возраста сопровождается серьезными финансовыми последствиями не только для пенсионного бюджета, который на первом этапе получит определенную экономию, но и для федерального бюджета. Но самое главное, что в результате произойдет не повышение уровня материального обеспечения пенсионеров и молодого поколения, а их обеднение. Одновременно заметно снизятся и среднероссийские показатели уровня жизни.

При определении показателя, отражающего эквивалентность прав и обязательств, необходимо исходить из признания первичности государственных обязательств, для получения которых каждый застрахованный должен иметь к моменту наступления страхового случая необходимый объем страховых прав. На этот вопрос дается четкий, хотя и предельно скромный (по современным международным нормам) ответ – наше государство материально может обеспечить пенсионеров на уровне – 2.5-3.0 ПМП к 2030 г. при условии уплаты страховых взносов с зарплаты, соответствующей средне статистическому уровню в течение трудового стажа - 30 лет (при сохранении тарифа 26%), но во всех случаях в размере – не менее федерального или регионального ПМП путем социальной доплаты к страховой пенсии при условии продолжительности трудового стажа – не менее 15 лет (с переходным периодом).

Демографических предпосылок к повышению пенсионного возраста в нашей стране, по крайней мере, для мужчин нет, что четко видно из данных по ожидаемой продолжительности жизни после достижения пенсионного возраста и соотношения между периодами накопления пенсионных прав и их реализации

Ни в одной из стран Западной Европы, повысивших пенсионный возраст, нет столь высокого, как в России, соотношения между периодом, в течение которого человек накапливает свои права (трудоспособный период жизни - до пенсионного возраста), и периодом, когда он получает пенсию (т.е. ожидаемой продолжительностью жизни – после назначения пенсии).

Если бы в нашей стране сейчас был установлен пенсионный возраст 65 лет, то женщины работали бы в 2,5 раза дольше, чем получали пенсию, а мужчины – в 3,5 раза. Несмотря на то, что демографические условия в нашей стране не могут служить объективным основанием для повышения пенсионного возраста в условиях развития страховой модели формирования пенсионных прав именно низкий пенсионный возраст является одним из тормозов для «зарабатывания» страховой пенсии в достойном размере.

В таком – собственно балансово-страховом – контексте проблема пенсионного возраста никогда и никем не рассматривалась. Институциональная особенность страхового подхода (как альтернатива - демографическому) к пенсионному возрасту заключается в том, что застрахованное лицо обязано сформировать необходимый объем своих пенсионных прав на весь период их реализации (период получения пенсии). Только на этой основе можно добиться долгосрочной (актуарной) устойчивости и бюджетной независимости пенсионной системы.

Таким образом, проблема пенсионного возраста не может рассматриваться и решаться в нашей стране в рамках линейной зависимости от демографии, а обязательно в непосредственной взаимосвязи с комплексом правовых, политических, макроэкономических и социально-трудовых факторов.

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

И. А. Володичев
магистр
(ГУУ, г. Москва)

О ПРИМЕНЕНИИ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННО(МУНИЦИПАЛЬНО)-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ РЕКОНСТРУКЦИИ ОБЪЕКТОВ ПРЕДПРИЯТИЙ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА

Поддержание работы элементов предприятий водохозяйственного комплекса требует значительного финансового обеспечения, составляющего до 26 % от величины тарифа на соответствующие услуги, без учета заработной платы сотрудников. Затраты на поддержание системы в работоспособном состоянии далеко не единственная статья расходов. Для обеспечения эффективности их работы со временем, возникает необходимость расширения существующих мощностей. Это может быть связанно как с ростом числа потребителей, так и с заменой оборудования вызванной изменением условий оказания услуг или с внедрением новых технологий, применение которых диктуется научно-техническим прогрессом, а также необходимостью повышения эффективности работы предприятия. Опыт последних лет показывает, что подобные работы несомненно влекут за собой финансовые затраты, слишком большие, чтобы предприятия водохозяйственного комплекса, часто являющиеся муниципальными, могли покрывать их за счет собственного или муниципального бюджета. Как пример рассмотрим, проект реконструкции и расширения очистных сооружений канализации города Обнинска Калужской области. Данный проект увеличивает их производительность в два раза и повышающий степень очистки стоков, в конечном итоге он обошелся более чем в 895 миллионов рублей. Вряд ли, даже у самого успешного муниципального предприятия, есть возможность осуществлять подобные проекты без дополнительной помощи. В приведенном примере компенсация стоимости осуществляемого проекта была разделена на четыре основные источника финансирования:

1) бюджетные средства г. Обнинск -416 млн. руб.;
2) средства из бюджета МП "Водоканал" -29 млн. руб.;

© М.Е. Стадолин, И.А. Володичев, 2015

3) средства, предусмотренные инвестиционной надбавкой к тарифу для абонентов - 128 млн. руб.;

4) средства, предусмотренные тарифом подключения к сети канализации и очистки стоков - 322 млн. руб.

Схема осуществления инвестиционной программы основана на первоначальном привлечении заемных средств с возвратом их в дальнейшем за счет денежных средств, получаемых от использования надбавок к тарифу. С целью финансирования инвестиционного проекта МП «Водоканал» в ПАО «Сбербанк России» была открыта кредитная линия на срок до 24.02.2019 г. с лимитом в сумме 326 миллионов рублей. Таким образом основная финансовая нагрузка, более половины стоимости проекта, легла на само муниципальное предприятие «Водоканал» города Обнинск, включая долгосрочный кредит на 7 лет, и она коренным образом повлияла на бюджет предприятия до 2019 года. Таким образом внеся существенные ограничения на финансирование внутренних потребностей, начиная с приобретения оборудования и технических средств и заканчивая фондом заработной платы сотрудников, возникает определенное негативное влияние на деятельность всего предприятия.

Проект реконструкции и расширения очистных сооружений канализации города Обнинска осуществлялся при участии муниципального казенного учреждения «Городское строительство». Функционирование подобных организаций предусмотрено Гражданским Кодексом РФ, Градостроительным Кодексом РФ и Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». МКУ «Городское строительство» исполняет обязанности органов местного самоуправления в сфере возведения и реконструкции объектов коммунального назначения, а также их капитального ремонта. В рассматриваемом проекте МКУ «Городское строительство» выступает заказчиком и контролирует ход его реализации. Таким образом, МП «Водоканал» города Обнинск фактически финансируя большую часть проекта, после его согласования, выполняет лишь консультативную функцию в ходе осуществления работ, его реальные полномочия начинаются лишь на стадии пуско-наладочных работ при индивидуальных испытаниях и подписании актов приемки в эксплуатацию, когда построены все необходимые сооружения, смонтировано оборудование и налажены технологические процессы. Если допустить, что МКУ «Городское строительство» не достаточно качественно осуществляет свои функции по контролю исполнения работ или не исправляет замечания и недостатки, обнаруженные представителями МП «Водоканала», то при пуске оборудования возникнет ряд комплексных проблем, которые затруднят дальнейшую эксплуатацию или сделают её принципиально невозможной. Это объясняется сложностью проекта в целом. Так, например, при строительстве производственных корпусов в которых располагается насосное агрегаты и установки ультрафиолетовой обработки сточных вод, возникла проблема некачественной гидроизоляции части сооружения находящейся на отрицательной отметке (т.е. под землей), если не устранять это замечание, то возникает угроза подтопления грунтовыми водами оборудования, что особенно опасно для электрических компонентов. Такая ситуация приведет к срыву работы канализационных очистных сооружений, ведущему к санитарным и экологическим рискам для населения города и достаточно дорогостоящему ремонту. Также для решения проблемы некачественной гидроизоляции будет необходим комплекс мер по обработке внутренней поверхности стен в машинном зале для предотвращения просачивания воды, так как наружная гидроизоляция будет уже невозможна при производстве пуско-наладочных работ. Таким образом одна не устраненная на стадии возведения фундамента проблема, требующая на тот момент незначительных затрат на ее решение, влечет за собой угрозу для всего

технологического процесса и требует значительно больших затрат на разработку проекта внутренней гидроизоляции, его экспертизу, поиск подрядчика и время на осуществление.

Выбранный способ осуществления рассматриваемого проекта имеет ряд существенных недостатков, вызванных тем, что заказчиком и организацией, контролирующей ход выполнения работ, выступает МКУ «Городское строительство» заинтересованное в соблюдении законодательных норм, своевременном освоении денежных средств и сдаче объекта, а не в его последующем функционировании. Соответственно МКУ «Городское строительство» в большей мере уделяет внимание документальному оформлению результатов, а не качеству выполняемых работ и проблемы, которые неминуемо возникнут в процессе эксплуатации целиком лягут на МП «Водоканал» города Обнинска.

В современных условиях нарастающего дефицита местных бюджетов и других кризисных явлений в отечественной экономике альтернативой для подобной ситуации наиболее целесообразным представляется использование государственно(муниципально)-частного партнерства (далее ГЧП), как объединения видов взаимодействия государственных и коммерческих структур для решения общественно важных задач на условиях выгодных для всех участников процесса. Модели такого партнерства применяются в случаях, когда возможности частного сектора применяются для оказания услуг, которые обычно предоставляются государственными и муниципальными структурами. Базирующиеся на частной собственности на объект ГЧП, в соответствии с основными нормами законодательства Российской Федерации можно выделить ряд основополагающих видов, например, модели B.O.T. (Создать – Оперировать - Передать), B.O.O.T. (Создать – Владеть - Оперировать - Передать), D.B.F.O. (Спроектировать – Создать – Владеть - Оперировать - Передать) и т. п.

Для муниципальных предприятий водохозяйственного комплекса наиболее оптимальным будет применение модели B.O.O.T. Наглядными примерами реализации проектов такой модели ГЧП предприятием водохозяйственного комплекса является строительство ряда производственных объектов ПАО"Мосводоканал", например завода по механическому обезвоживанию осадка, сооружений канализации, станции аэрации в Южном Бутово и других. Указанная финансовая модель показала свою успешность на практике. Её основой выступает следующий принцип: запускается конкурс на строительство, затем, организация выигравшая его, создает и эксплуатирует новый объект. По окончанию оговоренного срока, в течение которого указанной организации из муниципального бюджета будут покрыты расходы на создание и эксплуатацию, объект передадут в собственность города. Строительство с участием инвесторов объектов, которые по окончанию должны представлять собой сбалансированные и законченные технологические предприятия или их подразделения, дает возможность муниципальным властям контролировать имущественный комплекс соответствующих предприятий и предоставлять абонентам необходимое качество услуг. Также появляется возможность реализовывать крупные и наиболее затратные проекты, не возлагая их на муниципальный бюджет.

При рассмотрении зарубежного опыта для эффективного применения ГЧП необходимо законодательное закрепление многих правовых норм. В нашей стране развитие ГЧП сдерживают не только пробелы в законодательстве. Так же важной проблемой является отсутствие эффективных механизмов финансирования. Современная ситуация не способствует планированию долгосрочных проектов, не подкрепленных политической составляющей. Причины этого, за исключением административных – не столько нежелание банков выдавать долгосрочные кредиты,

сколько общие настроения потенциальных инвесторов, опасающихся финансировать сложные долгосрочные проекты.

Для создания правовых условий привлечения инвестиций с применением государственно-частного партнерства в экономику Российской Федерации, а также повышения качества и обеспечения доступности оказываемых населению услуг был принят Федеральный закон N224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", вступающей в силу с 1 января 2016 года. Таким образом, впервые на федеральном уровне предусмотрено урегулирование проблематики развития государственно(муниципально)-частного партнерства.

При этом указанный закон носит, в основном, рамочный, общий характер. Для дальнейшего развития государственно-частного и муниципально-частного партнерства представляется необходимо разработать и принять в каждом субъекте Российской Федерации, включая Калужскую область, закон, более детально регулирующий взаимоотношения в сфере государственно-частного (муниципально-частного) партнерства в том числе в сфере ВКХ, что позволит определить конкретные механизмы взаимодействия исполнительной власти города Обнинска, МП «Водоканал» и возможных инвесторов в реализации соответствующих проектов .

С.Е. Степанова
студентка
*(*Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КИТАЕ: ОСОБЕННОСТИ И РЕЗУЛЬТАТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

На сегодняшний день Китай – одна из самых быстроразвивающихся стран в мире. На протяжении последних 30 лет с начала реформ (1979 г.) ВВП КНР ежегодно увеличивался приблизительно на 9% и в итоге он вырос в 15 раз, а внешнеторговый оборот увеличился в 125 раз. После наступления мирового финансово-экономического кризиса экономика в США и странах Европы упала, то в Китае она успешно развивалась. По объему внешнеторгового оборота Китай в 2012, достигнув $3,82 трлн., обогнал США, которые набрали $3,87 трлн., заняв первое место в мире.

Что же обеспечило Китаю такой стремительный экономический рост? Эти успехи во многом зависят от успешности проведения реформ в политической сфере. В качестве начального этапа перестройки политической структуры была выдвинута новая реформа. Ее целью было создание такой системы управления, которая способствовала бы развитию производительных сил страны.

Политическая реформа, направленная, прежде всего на демократизацию административной структуры управления. Демократизация заключается, в частности, во введении выборности руководителей различных звеньев управления. Современное состояние формирования структуры административного управления в КНР: общие установки отношений между центром и местами реализуются в рамках административной иерархической структуры, состоящей из пяти уровней (сверху вниз): центр – провинция – район – уезд – волость.[1]

© С.Е. Степанова, 2015
[1]Приложение 2

Для совершенствования системы административного управления и государственной службы в Китае после XIV съезда КПК осуществлялось по трем направлениям: 1) реорганизация структуры Госсовета 2) сокращение управленческого аппарата 3) осуществление упорядоченного подбора, подготовки, воспитания и расстановки кадров[1]

Также необходимо отметить положительную тенденцию, характерную для высших органов власти, а именно то, что в Китае уже многие десятилетия обеспечивается политическая стабильность, сохраняется преемственность власти, заключающаяся в регулярной и организованной сменяемости политического руководства страны.

Процветание Китая во многом обязано успешной реализации множества государственных программ.

Одна из них – это Китайская программа экономического стимулирования. Ее основной план включает в себя колоссальные государственные инвестиции в развитие образования, инфраструктуры, системы здравоохранения и, прежде всего в отсталых сельскохозяйственных внутренних провинциях Китая, застройка доступным жильем, вместо трущоб, а также программа восстановления районов, которые были разрушены или повреждены в результате Сычуаньского землетрясения 2008 года. На эту программу было выделено около 590 млрд. долл. Основную часть фонда взяла на себя инфраструктура, 60 проектов, включающих в себя строительство дорог, аэропортов и ирригационных систем. Большую сумму (приблизительно 700 трлн. юаней) получили банки Китая, которые выкупили акции местных производителей, тем самым укрепив национальную экономику. По 400 трлн. юаней получили сельскохозяйственное производство и институты технологического обновления. Главной целью проекта стала развития промышленного сектора Китая и устранения зависимости от внешних (международных) колебаний, уход от ориентира на импорт. Вместе с этим Правительством были выбраны десять сегментов промышленности, которые также эффективно стимулировались. 200 трлн. юаней были направлены на поддержание окружающей среды, уменьшение газовых и энергетических затрат. На культуру, образование и развитие семьи было выделено 150 трлн. юаней. Результатом темпы роста экономики Китая на 7 пунктов с 6,5 до 7,2 %.

Также многим известная концепция «Одна семья - один ребенок». Будучи самой густонаселенной страной на планете, люди Китая долгие года стремительно истощали природные ресурсы своей страны. Голод и бедность становились участью все больших китайских семей. В 70 х. годах КНР пришлось уменьшить количество детей в семье на законодательном уровне. В случае нарушения положения семью ждал большой штраф. В связи с сокращением работоспособного населения в октябре 2015 года Китай начал отказ от политики одна семья — один ребёнок и теперь, количество допустимых для любых семей детей было увеличено до двух. К негативным последствиям можно отнести нежелание общественности использовать принудительные аборты и стерилизацию. Миллионы детей из бедных слоев населения не имеют свидетельства о рождении и других официальных документов. К положительным результатам программы можно отнести уменьшение среднего количества детей, рождённых одной женщиной в течение жизни с 5,8 до 1,8.

На наш взгляд, одной из самых важных государственных программ Китая является государственная программа 863, функционирующая согласно плану развития высоких технологий. Эта программа фокусируется на следующих технических отраслях:

- Биотехнологии

[1]Гудошников Л.М., Кокарев К.А. Реформа государственного аппарата (90-е годы) / Л.М. Гудошников, К.А. Кокарев // Китай на пути модернизации и реформ. – М.: Восточная литература, 1999. - С. 430-431.

- Космос (Шэньчжоу.)
- Информационные технологии (Loongson)
- Лазерные технологии
- Автоматизация (ShenWei)
- Энергия
- Новые материалы

Начиная с 1986 года, еще две отрасли были добавлены под эгиду программы:

- Телекоммуникации (1992)
- Морской техники (1996)

Ключевая цель программы - стимулирование развития современных технологий в различных областях знания, отход от импорта зарубежных технологий.

Космическая программа под названием проект 921, который преследует широкие цели по освоению космоса и развитию технологий, связанных с ним. На базе этой программы было запущено несколько исследовательских лабораторий, осуществлено пилотируемые и непилотируемые экспедиции. В планах на будущее грандиозные проекты, связанные с созданием грузового корабля и оснащением его модулями и платформами. Китай – претендент на высадку человека на луну после США. Также планирует принимать участие в других межпланетных программах, осуществляемых ведущими мировыми державами.

Проект 211 нацелен на улучшение образования в Китае, который был разработан в 1995 году. Согласно этой программе 100 ведущих вузов страны должны готовить высококлассных специалистов разных отраслей. Все эти вузы должны соответствовать международным стандартам и стремиться войти в Топ мирового рейтинга (отдельный проект под номером 985). Для развития программы было выделено более 2 млрд.долл.

Высока вероятность того, что Азия останется главным локомотивом роста в XXI веке. Анализ и раскрытие китайского опыта решения сложнейших социально-экономических и политических проблем в стране с населением, составляющим более двадцати процентов населения земного шара, имеет глубокое теоретическое и практическое значение. Что же может позаимствовать для себя Россия?

Демографические проблемы наших стран прямо противоположные. Успешное и стремительное уменьшение населения в Китае не сопоставимо с нехваткой рабочей силы в России. Считается, что самая эффективная программа – это программа экономического стимулирования, которая всесторонне поддерживает экономику Китая. Также полезен опыт 863 программы, которая развивает технические отрасли и современные технологии. Именно на их основе следует планировать подобного рода программы в России, учитывая региональные, культурные, социальные и экономические особенности нашей страны.

Успешными оказались реформы Дэна Сяопина. Одна из них - Элемент китайской модели - практика регулярной смены «поколений руководителей». На высшем уровне это обновление кадров происходит каждые 10 лет, на низших уровнях - даже интенсивнее. При демонстрации экономических успехов чиновника может ждать повышение, а при их отсутствии — понижение или снятие с должности. Это порождает страх потери высокой должности и стимул работать качественно и эффективно чиновникам на всех уровнях управления. Такое нововведение в России будет эффективно сказываться на всей политической и экономической деятельности страны.

Почему государственный капитализм так успешно работает в Китае и слабо функционирует у нас? Карьера китайских чиновников зависит от того, удается ли им поддержать экономический рост в своем регионе, у российских чиновников другие интересы, порой противоположные китайским. Объяснением может послужить стимулы, которые сложились в системе государственного управления в РФ. После

значительного ограничения политической конкуренции в 2000-е годы основным драйвером развития стала конкуренция бюрократическая. Следствием этого стал бурный рост регулирования. По данным Минэкономразвития, в 2003–2012 годах только на федеральном уровне было принято свыше 180 тысяч новых нормативно-правовых актов. Это регулирование отличалось избыточностью и противоречивостью: часто в действие вводились нормы и требования, которые нельзя было выполнить одновременно. В итоге этот рост регулирования стал одним из факторов усиления коррупции на нижних уровнях «вертикали власти».

Литература

1. Административное право зарубежных стран. – М.: Спарк, 1996. - С. 193.
2. Литвинов О.В. Обновление социальной структуры и политической системы КНР / О.В. Литвинов // Проблемы Дальнего Востока. – 2004. - No4
3. www.rbc.ru
4. Гудошников Л.М., Кокарев К.А. Реформа государственного аппарата (90-е годы) / Л.М. Гудошников, К.А. Кокарев // Китай на пути модернизации и реформ. – М.: Восточная литература, 1999. - С. 430-431.

Д.П. Стригунова
канд. юрид. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОСТИ В СФЕРЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ ДОГОВОРОВ

Слово «принцип» происходит от латинского «principium» и определяется как основа, первоначало. По определению В. Даля, слово «принцип» означает научное начало, основу, от которой не отступают[1].

В современной теории права принцип права определяется как «комплекс основополагающих идей»[2], «отправные идеи (начала, положения), характеризующие его сущность, содержание и назначение…»[3], «основные идеи, руководящие положения, которые определяют содержание и направления правового регулирования»[4].

Указанный подход в понимании принципа права является распространенным в современной частноправовой науке. Например, Т.И. Илларионова формулирует определение принципов гражданского права, понимая под ними «руководящие идеи…, содержанием которых является результат оценки социально-экономических, моральных, политических и иных устоев общества, тенденции и потребности развития общественных отношений с точки зрения их влияния на гражданско-правовое регулирование»[5].

© Д.П. Стригунова2015

[1] Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. – М., 1982. С. 431.

[2] См.: Проблемы общей теории права и государства/ Под ред. В.С. Нерсесянца. – М., 1999. С. 277.

[3] Теория государства и права: учебник/ Под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. – М.: Проспект, 2015. С. 128.

[4] Теория государства и права: учебник для бакалавров/ Под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 437.

[5] Напр.: Илларионова Т.И. Система гражданско-правовых охранительных мер. Автореф. д.ю.н. – Свердловск, 1985. С. 11.

В соответствии с этим под принципами правового регулирования международных коммерческих договоров с позиции частного права можно понимать основные (руководящие) идеи их правового регулирования, имеющие закрепление в источниках применимого права либо выводимые из его общего смысла. Данные принципы обладают значительной устойчивостью, носят системообразующий характер и обладают такими признаками, как гуманизм, императивность, универсальность.

Приведенные черты принципов правового регулирования международных коммерческих договоров очень четко просматриваются, например, в таком принципе права как принцип справедливости.

По мнению В.И. Леушина, принцип справедливости имеет особую значимость, поскольку «он в наибольшей степени выражает общесоциальную сущность права, стремление к поиску компромисса между участниками правовых связей… Справедливость требует соответствия между действиями и их социальными последствиями»[1].

Проблемам справедливости уделяется особое внимание в правовой доктрине и практике[2]. Еще в Дигестах Юстиниана говорится о том, что право получило свое название от слова справедливость, «ибо согласно превосходному определению Цельса, право есть искусство доброго и справедливого»[3].

В советской правовой доктрине категория справедливости рассматривалась с различных позиций. Наиболее распространенным мнением являлось то, что справедливость понималась как принцип права[4]. Другое мнение состояло в том, что справедливость пронизывает все содержание правовых норм и является, таким образом, некоторым «качеством права»[5].

Представляется, что по данному вопросу точно высказался А.Л. Вязов, который считает, что в вопросе о том, является ли справедливость принципом права или его свойством, не может быть альтернативы[6]. Как отмечал еще А.И. Экимов, справедливость – это принцип права, пронизывающий все «этажи» правовой системы – от отдельных его норм до права в целом. Когда принцип справедливости воплощается в праве, то право тем самым приобретает свойство справедливости. Определенный принцип деятельности становится свойством ее результата[7].

Пронизывая все «этажи» правовой системы, принцип справедливости находит отражение в частном праве, в том числе при правовом регулировании международных коммерческих договоров. Так, нормы о справедливости содержатся в ст. 2 книги 6 и п.1 ст. 440 книги 7 Гражданского кодекса Нидерландов[8], ст. 271 Закона КНР «О договорах»[9] и ст. 4 Общих положений гражданского права КНР[1]. О

---

[1] Теория государства и права: Учебник для вузов/ Отв. ред. д.ю.н., проф. В.Д. Перевалов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2005. С. 121.

[2] Напр.: Иванова С.А. Принцип справедливости в гражданском праве России. Автореф. к.ю.н. – Владимир, 2006; Пресняков М.В. Конституционный принцип справедливости: юридическая природа и нормативное содержание. Автореф. д.ю.н. – Саратов, 2010.

[3] Дигесты Юстиниана. Книга 1/ Отв. ред. Л.Л. Кофанов. – М.: Статут, 2002. С. 83.

[4] Напр.: Черданцев А.В. Социалистическое право и справедливость// Справедливость и право: межвузов. сб. науч. Трудов. – Свредловск, 1989. С. 5-15.

[5] Напр.: Баранов В.М. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики. – Саратов, 1989. С. 312-313.

[6] Вязов А.Л. Принцип справедливости в современном российском праве и правоприменении (теоретико-правовое исследование). Дисс. к.ю.н. М., 2001. С. 47.

[7] Экимов А.И. Справедливость и социалистическое право. – Л., 1980. С. 67.

[8] Гражданский кодекс Нидерландов/ Пер. М. Ферштман; Отв. ред. Ф.Й. М. Фельдбрюгге. – Лейден: Лейденский университет, 2000. Кн. 2, 3, 5-7. С. 339.

[9] Закон Китайской Народной Республики «О контрактах» (Принят 15.03.1999 на 2-й сессии Всекитайского собрания народных представителей Девятого созыва)// СПС «Консультант Плюс».

справедливости упоминается в § 1-103, п.1 § 1-201 ЕТК США[2], п. 4 ст. 8 ГК Республики Казахстан[3] и т.д.[4]. Между тем, указанные акты не содержат определения термина «справедливость».

Справедливость выступает оценочным «корректором» содержания договоров в немецком праве[5]. Несмотря на то, что в Германском гражданском уложении термин «справедливость» не используется, в нем закреплен термин «несправедливый» как своего рода оформление в законе критерия справедливости (п. 1, 3 § 271 а ГГУ[6]).

В отечественном гражданском законодательстве принцип справедливости упоминается, прежде всего, в Гражданском кодексе РФ (ст.ст. 6, 451, 1101, 1252). На необходимость рассмотрения споров с учетом данного принципа неоднократно указывалось в Постановлениях Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ[7] и Верховного Суда РФ. Указанный принцип находит широкое применение при разрешении конкретных споров, в частности из осуществляемой сторонами предпринимательской деятельности[8].

Нормы о принципе справедливости содержатся в ряде международных соглашений с участием РФ. Одним из них является Конвенция УНИДРУА «О международном финансовом лизинге» 1988г.[9] В преамбуле данной Конвенции сказано следующее: «Признавая важность устранения определенных правовых препятствий в отношении международного финансового лизинга оборудования, одновременно поддерживая справедливое равновесие между интересами различных сторон сделки…». Отсюда, по мнению Д.Е. Богданова, следует, что «права и обязанности в отношениях по финансовому лизингу должны быть распределены таким образом, чтобы было обеспечено их равновесие, следовательно, соблюдался баланс интересов»[10].

Принцип справедливости получил отражение в документах «lexmercatoria». Одним из них являются Принципы европейского договорного права (Принципы ЕДП) 1998г. О справедливости, а точнее о несправедливом преимуществе упоминается в ст.ст. 4:109, 4:118, 6:111 в Принципах ЕДП, однако содержание указанного принципа в них также не раскрывается.

В Принципах УНИДРУА 2010г. в качестве самостоятельного принцип справедливости вообще не выделяется, хотя в ст. 7.1.6 Принципов УНИДРУА

---

[1] Общие положения гражданского права Китайской Народной Республики: приняты 12.04.1986г. URL: www.labatr.bsu.ru/grajd_pravo.doc (дата обращения: 18.11.2015г.).

[2] Единообразный торговый кодекс США/ Пер. с англ. Сер.: Современное зарубежное и международное частное право. – М.: Междунар. центр фин.-экон. Развития, 1996. С. 45, 47.

[3] Гражданский кодекс Республики Казахстан. Общая часть. Принят Верховным Советом Республики Казахстан 27.12.1994г. (с изм.)// URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006061 (дата обращения: 18.11.2015г.).

[4]Подр. об этом: Виниченко Ю.В. Разумность и справедливость как принципы гражданского права и начала функционирования системы гражданского оборота// Вестник Пермского Университета. Юридические науки 2014. № 3/ СПС «Консультант Плюс».

[5]Карапетов А.Г., Савельев А.И. Свобода договора и ее пределы: В 2 т. Т. 2: Пределы свободы определения условий договора в зарубежном и российском праве. – М.: «Статут», 2012// СПС «Консультант Плюс».

[6]Гражданское уложение Германии: ввод. закон к Гражд. уложению; пер. с нем./ В. Бергманн. – 3-е изд., перераб. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 896с.

[7]Напр.: Постановление Пленума ВАС РФ от 17.02.2011г. № 10 «О некоторых вопросах применения законодательства о залоге»; Постановление Пленума ВАС РФ от 12.07.2012г. № 42 «О некоторых вопросах разрешения споров, связанных с поручительством»// СПС «Консультант Плюс».

[8]Напр.: Постановление Президиума ВАС РФ от 12.07.2011г. № 17389/10 по делу № А28-732/2010-31/18; Определение ВАС РФ от 28.03.2012г. № ВАС-1831/12 по делу А40-49223/11-112-401 и др.

[9]Собрание законодательства РФ. 1999. № 32. Ст. 4040.

[10]Богданов Д.Е. Справедливость как начало и принцип гражданского права// Законодательство и экономика. 2013. № 12// СПС «КонсультантПлюс».

содержится положение о том, что оговорка, которая ограничивает или исключает ответственность одной стороны за неисполнение или допускает, чтобы одна сторона произвела исполнение, существенно отличающееся от того, что другая сторона разумно ожидала, не может быть использована, если ее использование привело бы к явной несправедливости, принимая во внимание цель договора.

Принцип справедливости закреплен в другом европейском документе – «Принципы, определения и модельные правила европейского частного права» 2009г., где указанный принцип наряду с принципами свободы, безопасности и эффективности позиционируется в качестве основополагающих ценностей. Элементами принципа справедливости в соответствии с данным документом являются: обеспечение равного обращения; недопущение полагаться на незаконное, нечестное или неразумное поведение; недопущение извлекать преимущества из слабости, несчастья или доброты других; недопущение предъявлять слишком завышенные требования; признание лиц ответственными за последствия собственных действий либо риски[1].

В частности, элемент равного обращения («treatinglikealike»), провозглашенного в Принципах 2009г., заключается в недопущении дискриминации, равенстве сторон договора перед законом, взаимности, что в целом показывает, что принцип справедливости в данном документе определяется посредством других принципов (равенство, недискриминация и т.д.). В этом усматривается всеобщий характер данного принципа применительно к рассматриваемому документу.

В целом анализ нормативных правовых актов показывает, что принцип справедливости в них упоминается, но не раскрывается. Принцип справедливости является в них оценочным понятием, определение содержания которого во многом зависит от судейского усмотрения и сформировавшейся системе нравственных ценностей в том или ином государстве. Между тем, анализ документов lexmercatoria, судебной практики и доктрины позволяют заключить, что под принципом справедливости в области правового регулирования международных коммерческих договоров можно понимать баланс интересов участников международных коммерческих договоров, который обеспечивается за счет соблюдения правила о том, что характер совершаемых каждой из участников рассматриваемых договоров действий соответствует наступающим последствиям.

В.А. Суворова
канд. полит. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

СОВРЕМЕННЫЙ ОПЫТ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КАНАДЫ И ВОЗМОЖНОСТЬ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Географический ландшафт и демографические особенности Канады в течение многолетней истории становились побудительными мотивами привлечения иммигрантов.

Система государственного регулирования иммиграции прошла несколько этапов развития: этап неограниченного освоения новых земель; этап зарождения

[1]Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference (DCFR)// Ed. ByCh.vonBar, E. Cliveandoth. – Munich, 2009. P. 84.

© В.А. Суворова, 2015

иммиграционной политики и законодательства; этап первых проявлений анти - иммиграционной политики; этап системной разработки иммиграционного законодательства; этап перехода к системе национальных квот и усиление иммиграционной политики; этап преференциальной системы баллов при допуске иммигрантов в страну; этап усиления борьбы с нелегальной иммиграцией и современный этап реформирования иммиграционного процесса в условиях глобализации мира. Таким образом, задачи иммиграционной политики в Канаде и правила, регулирующие реализацию этой политики, не всегда были одинаковыми. Иммиграционную политику формировало сочетание целого ряда факторов, в том числе внешняя политика, лоббирование со стороны групп, имеющих особые интересы, конституционное и бюрократическое давление, демографические реалии.

В Канаде существует целый ряд как федеральных, так и местных законодательных актов, регулирующих иммиграционные процессы. Однако все они базируются в первую очередь на Основном законе Канады - Конституции.

Регулированием иммиграционных процессов в Канаде занимаются все три ветви власти - законодательная, исполнительная и судебная. Все больше привлекаются неправительственные организации, выражающие интересы новоприбывших иммигрантов и этнических общин. Федеральный парламент Канады (сенат, палата общин) определяет иммиграционную политику в целом. Премьер - министр руководит правительственными органами, осуществляющими управление иммиграционным процессом (Министерство гражданства и иммиграции, Министерство общественной безопасности и чрезвычайных ситуаций, Министерство иностранных дел и др.). Судебные органы при необходимости формулируют прецедентные нормы (Федеральный суд Канады, Трибунал по правам человека, провинциальные суды).

Канадское законодательство относит иммиграционные вопросы к компетенции федеральной власти. Согласно действующему Закону об иммиграции и защите беженцев 2002 г.1 на федеральное Министерство гражданства и иммиграции, как главный орган в этой области, возложена задача выработки и проведения национальной иммиграционной политики Канады. С учетом федерального характера канадского государства закон предусматривает согласование федеральными властями с провинциальными тех аспектов иммиграционной политики, которые непосредственно относятся к интересам провинций. Инструментом такого согласования являются сделки, заключаемые между федеральным министерством и провинциальными органами, ведающими иммиграционной проблематике. Решение вопроса о целесообразности их заключения входит в соответствии с законом в компетенцию министра гражданства и иммиграции.

В Иммиграционном акте 1976 г определены основные цели иммиграции в Канаду2:

1) Поддерживать цели демографической политики Канады, периодически устанавливаемые правительством страны и основанные на размере, скорости роста, структуре и географическом распределении населения Канады.

2) Обогащать и развивать социокультурную базу Канады, несмотря на федеральные и двуязычные особенности страны.

3) Поддерживать воссоединения граждан и постоянных жителей Канады с их близкими родственниками, живущими за пределами Канады.

4) С помощью сотрудничества между правительством Канады и другими правительственными и неправительственными службами способствовать адаптации

---

[1]Положение о порядке применения закона об иммиграции и защите беженцев – Режим доступа: http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/

[2] Immigration Act, 1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://prezi.com/i2d-hatkratb/immigration-act-1978

в канадском обществе лиц, которым было предоставлено право на въезд в Канаду в качестве постоянных ее жителей.

5) Содействие визитам в Канаду гостей с целью развития торговли, туризма, культурной и научной деятельности, международных отношений.

6) Гарантировать, что любое лицо, желающее въехать в Канаду временно или на постоянное место жительства рассматриваться без какой-либо дискриминации на основе расовой, национальной или этнической принадлежности, цвета кожи, религии или пола.

Ключевым элементом современной структуры канадской системы иммиграционных органов является Министерство по делам гражданства и иммиграции, основано в 1994 г. Министерство обеспечивает проведение иммиграционной политики, выполнения положений законодательства, координирует работу в этой сфере с другими государственными учреждениями и ведомствами. Участвует также в реализации глобальной миграционной политики с учетом канадских интересов в иммиграционной сфере и гуманитарных целей. При этом руководствуется принципом Конституции 1867 о совместной с провинциями юрисдикцией в иммиграционной сфере1.

Главной задачей Министерства является укрепление канадской государственности, строительство сильной и процветающей Канады путем разработки и реализации сбалансированной иммиграционной политики, программ и услуг, которые способствуют прибытию переселенцев и их интеграции в Канаде, их вклада в развитие страны, обеспечивая одновременно охрану здоровья, надежность и безопасность канадских граждан; способствуют сохранению гуманитарных традиций Канады по защите беженцев и других лиц, нуждающихся в защите; способствуют утверждению канадских ценностей, соблюдению прав и обязанностей, обусловленных канадским гражданством, а также за счет продвижения глобальной миграционной политики при поддержке иммиграционных и гуманитарных целей Канады2.

Министерство гражданства и иммиграции тесно взаимодействует с Канадской комиссией по иммиграции и беженцев, а также с Канадским пограничным агентством, однако каждый из этих органов имеет свою сферу ответственности.

Важным правовым институтом защиты иммигрантов является Канадская комиссия по правам человека. Ее статус и деятельность регулируется Федеральным законом о правах человека 1977 года. Данный институт является неправительственной организацией, призванной отстаивать равенство прав жителей Канады и защищать их от любых форм дискриминации по расовому признаку, национальной и этнической принадлежности, цвету кожи, вероисповеданию. Главный комиссар и его заместитель назначаются парламентом Канады по рекомендации правительства на срок до 7 лет.

Таким образом, регулированием иммиграционных процессов в Канаде занимаются все три ветви власти - законодательная, исполнительная и судебная. Все больше привлекаются неправительственные организации, выражающие интересы новоприбывших иммигрантов и этнических общин.

Канадский Закон об иммиграции и защите беженцев определяет критерии допуска иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Канады, в соответствии с одним из двух возможных статусов: постоянного жителя и временного жителя.

---

[1] Consolidation of the Constitution Acts 1867 to 1982. Department of Justice. Canada. Ottawa, 1989.
[2] Consolidation of the Constitution Acts 1867 to 1982. Department of Justice. Canada. Ottawa, 1989.

Иностранец должен покинуть Канаду в течение 30 дней с момента окончания срока действия визы или получения уведомления об отказе в продлении ему разрешения на временное пребывание, иначе он подлежит депортации.

Закон об иммиграции и защите беженцев[1] устанавливает восемь категорий «неприемлемых лиц»:

1) По соображениям безопасности;
2) В связи с нарушением прав человека и международного права;
3) В связи с привлечением к преступной деятельности;
4) По состоянию здоровья;
5) По финансовым причинам;
6) В связи с предоставлением о себе не достоверных сведений;
7) В связи с несоответствием требованиям канадского законодательства (например, при отсутствии паспорта или действительной визы);
8) В связи с наличием членов семьи, относящихся к категории непринятых человек.

На сегодняшний день существуют следующие федеральные иммиграционные программы в Канаду[2]:

Программа Skilled Worker Class;
Программа Canadian Experience Class;
Программа Federal Skilled Trades Program;
Программа Self-employed ;
Программа Family Class;

Долгое время Skilled Worker Class была наиболее популярной и наиболее интересной среди всех остальных иммиграционных программ Канады. По ней проходят люди, которые благодаря наличию у них хорошего образования и навыков работы по нужной в Канаде специальности имеют потенциальную возможность успешно устроиться после въезда в страну. Данная программа, по сравнению с другими программами, имеет самую большую квоту на количество выдаваемых иммиграционных виз. Программа Skilled Worker является очень привлекательной для многих, так как дает шанс получить статус постоянного жителя Канады благодаря наличию квалификации и опыта работы.

Federal Skilled Trades Program относится к федеральным иммиграционным программам. Она ориентирована на специалистов рабочих профессий, не требующих высшего или среднего специального образования (техникума или колледжа). Отбор заявителей по данной программе производится на основании оценки их трудовых навыков, то есть по профессиональной пригодности. В настоящий момент действует список из 43 профессий, по которым принимают заявления по данной программе. Чтобы иметь возможность подавать заявление по программе Federal Skilled Trades Program иммигрант должен иметь соответствующую подготовку и как минимум два года работы из последних пяти по одной из специальностей из списка востребованных профессий.

Программа Self-employed (специалисты, работающие как индивидуальные предприниматели) является одной из наименее популярных, так как предназначена для очень узкого круга лиц, желающих иммигрировать в Канаду. Несмотря на название, по ней не могут проходить те, кто работает как предприниматель-индивидуал, то есть, кто ведет бизнес в частном порядке, без найма работников. Программа Self-employed предназначена в первую очередь для деятелей искусства

---

[1] Immigration and refugee protection Act 2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/

[2] Русский Торонто. – Режим доступа: http://russiantoronto.com/

и спортсменов, имеющих достижения на мировом уровне. По ней также могут проходить лица, которые планируют вести фермерское хозяйство в Канаде.

Те лица, что планируют заниматься фермерством, должны иметь не менее двух лет опыта ведения фермерского хозяйства.

Кроме того иммигрант должен показать, что имеет достаточно денежных средств, для того, чтобы жить на них первое время в Канаде. Данные средства должны принадлежать ему лично, и не быть занятыми у кого бы то ни было. Одним из важнейших приоритетов иммиграционной политики Канады является вопрос воссоединения семей. В этой связи для лиц, у которых есть близкие родственники из числа граждан и постоянных жителей Канады, и кто хотел бы иммигрировать в Канаду, существует такая иммиграционная программа, как Family Class.

Таким образом, рассмотрев канадскую иммиграционную политику можно сформулировать ряд направлений совершенствования российской иммиграционной системы с привлечением канадского опыта.

Следует провести изменения в таких областях, как иммиграционное законодательство, система учета иммиграционного движения, иммиграционные программы.

Для Российской Федерации представляется важным развитие постоянной иммиграции, т.е. переселений на постоянное место жительство. Подобная политика ускорит реализацию стремлений тех иностранцев, которые хотят жить в России и быть ее полноправными гражданами, будет содействовать процессу воссоединения семей, привлечения в страну квалифицированных специалистов и инвесторов (экономических иммигрантов).

Важной категорией иммигрантов выступают иностранные студенты, которые должны быть обеспечены теми же социальными гарантиями, что и студенты - граждане России. В целях развития учебной иммиграции в Россию необходимо разрабатывать специальные программы, позволяющие привлекать в Россию перспективную молодежь для обучения в российских вузах. По завершении образования студенту предоставляется право на работу и постоянное проживание в России.

Исходя из опыта Канады, в России необходимо разработать иммиграционные программы для привлечения иммигрантов, а именно:

ИП для специалистов;

ИП трудовых мигрантов имеющих опыт работы в РФ

ИП для специалистов рабочих профессий

ИП для инвесторов;

ИП для предпринимателей;

ИП для лиц имеющих близких родственников в РФ.

В.В. Таболин
док. юрид. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ГОСУДАРСТВА

В настоящее время государственность во всем мире переживает определенный кризисный период. Это касается различных видов государств, но в данном случае рассмотрим современные проблемы конституционных (демократических) государств, к которым несомненно относится и Россия.

Как пишет профессор С.А. Авакьян: «В наиболее общем виде ученые определяют государство, как образование, которому свойственны следующие признаки:

1) территория государства, т.е. внутреннее пространство, обозначенное внешними границами;

2) население, оно состоит из граждан (подданных) данного государства, а также иностранцев, длительно проживающих на территории государства; сюда нередко добавляют такой признак, как гражданство (подданство) государства;

3) организация государственной власти, т.е. существование центральных и региональных государственных органов, которые управляют государством, а также в целом государственного механизма, куда включаются наряду с государственными органами также подразделения обороны, правопорядка, социальной организации (образование, здравоохранение, социальная помощь) и т.д.;

4) наличие финансово-налоговый и денежной системы;

5) наличие законодательства государства, т.е. юридических законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих экономические и политические процессы, а также в немалой степени и личную жизнь людей в этом государстве;

6) суверенитет государства, т.е. его независимость и самостоятельность в международном общении, а также верховенство по отношению ко всем субъектам права (органам, организациям, учреждениям, гражданам и их объединениям) внутри государства;

7) выполнение задач и функций государства организационными усилиями, но при необходимости также применение принуждения;

8) наличие символов (атрибутов) государства; ими являются герб, флаг, гимн и столица государства»[1].

Для удобства исследования, возьмем данный перечень признаков за основу классификации уже имеющихся и возникающих проблем конституционного государства.

Территория государства на первый взгляд, как признак государства имеет универсальный характер и особого беспокойства в современных условиях (когда мир в основном поделен и границы достаточно стабильны) вызывать не должен. На самом деле процесс территориального «передела» далеко не закончен и более того, приобретает все более острый характер. Причинами такого положения являются не только проблемы сырьевых ресурсов, которые имеют удивительное свойство заканчиваться в самый неподходящий момент (в частности углеводородное сырье), но и уже более существенных ресурсов для жизни человека, таких как вода и пища. Очевидной мировой проблемой является их неравномерное и «несправедливое» (по мнению некоторых политков) распределение между государствами.

© В.В. Таболин, 2015

[1] Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян – М.: Юстицинформ, 2015. – С.237-238.

Другой не менее важной проблемой является острая нехватка территории, пригодной для проживания многочисленного и быстро растущего населения отдельных регионов, которая в свою очередь также усугубляет проблему ресурсов.

Как не парадоксально это может прозвучать, но для России серьезной территориальной проблемой является огромный размер государства, который требует государственного присутствия и контроля повсеместно. Примером могут послужить наши заполярные территории, которые долгое время были как бы «бесхозны» и почти бесконтрольны, что привело к тому, что Северный морской путь стал удобной и бесплатной торговой дорогой для целого ряда стран Юго-восточной Азии, стала оспариваться суверенность территории российской части шельфа Северного ледовитого океана и др.

Нашей большой внутренней территориальной проблемой остается весьма слабая социально-экономическая развитость регионов Дальнего Востока. Это нарушает конституционный принцип равенства прав граждан, т.к. государство часто не может обеспечить должный уровень даже основных социальных условий жизни граждан на этих территориях (жилье, образование, медицина и т.п.) по сравнению с центральной частью России.

Также, на мой взгляд, абстрактное понятие «территория» сегодня уже не отвечает конституционно-правовым характеристикам развитых государств, т.к. важнейшим элементом территории, обеспечивающим ее развитие, является развитая сеть городов и транспортной инфраструктуры, что в геоурбанистике называется «опорным каркасом», при том, что около 75% населения нашей страны проживает в городах. Это создает новые направления и методы правового регулирования развития территории страны и обеспечения достойных условий жизни населения.

Население, по моему мнению, ключевой признак любого государства вообще, а конституционного в особенности. Почему?

Во-первых, само существование государства на любой территории определяется наличием населения – нет населения, нет государства, т.к. все выше перечисленные признаки имеют хоть какой-то смысл только в присутствии людей, постоянно проживающих на данной территории.

Во-вторых, глобальной проблемой современных демократических государств как ни странно, стала толерантность, которая из социальной категории превратилась в политическую, пройдя путь от терпимости и снисходительности со стороны государства по отношению к мигрантам, через безразличие и равнодушие к безответственности по отношению к своим гражданам. Более того, навязывание на этой основе своим гражданам всякого рода безнравственных теорий «гендерной свободы», необузданного потребительства, мультикультурности и проч. привело к устранению их от реального участия в принятии государственно важных решений и деградации т.н. «демократических ценностей».

Серьезной проблемой в ***организации государственной власти*** в России стало возникновение, не приемлемой для конституционного государства, тенденции на ущемление принципа народовластия путем усиления представительских функций государственных органов и деградации форм прямого участия населения в управлении государством и прежде всего через систему местного самоуправления. А также излишне «раздутая» роль политических партий в деятельности Парламента, когда они в сущности, не представляя сколько-нибудь большой части населения, выступают и принимают решения от его имени в угоду конъектурным лоббистским интересам.

Рассматривая проблемы в организации ***финансовой деятельности***, необходимо отметить, что в связи с активным формированием и поощрением в обществе потребительских тенденций, в России неимоверно возросла роль

финансово-кредитных структур при практически полном отсутствии системы защиты прав граждан от их произвола. Грабительская система кредитования и часто полное отсутствие у населения хотя бы минимальных знаний о кредитных процедурах, привели к возникновению нового социального слоя населения – должников по предпринимательским, потребительским, жилищным и другим кредитам, по надуманным штрафам за парковку, несвоевременную уплату всяческих сборов и т.д. и т.п. Государство не только не помогает и не защищает граждан, но и всячески способствует их реальному порабощению путем прямого ущемления их конституционных прав (запретов на выезд, изъятия единственного жилья, ограничения пользования имуществом, блокирования водительских удостоверений и др.).

Если такое необузданное ограничение прав будет продолжаться, то в конституционном праве Российской Федерации скоро может появиться новый субинститут в рамках института защиты прав человека и гражданина, который можно назвать «неокрепостным правом», предмет которого - это общественные отношения в сфере долгов населения перед государством, банками, коммерческими структурами и тому подобными организациями.

С точки зрения современного российского ***законодательства***, хочу обратить внимание только на очевидные его недостатки – избыточность и нарастающее низкое качество уровня конституционной законности, т.е. законов так много, что их уже перестают замечать и их противоречие Конституции РФ уже никого не пугает. Все это требует безотлагательного и научно обоснованного механизма устранения данных недостатков.

Не могу с удовлетворением не отметить, что за последние годы Российской Федерацией проделана значительная и плодотворная работа по укреплению ***суверенитета государства***, т.е. его независимость и самостоятельность в международном общении стали уважаться и серьезно приниматься расчет не только нашими надежными друзьями, но и давнишними противниками. Это конечно не означает, что в этой области у нас нет никаких проблем, но они перестают быть актуальными и определяющими наше место в мировой иерархии государств.

Рассматривая конституционно-правовые аспекты ***применения государством методов принуждения,*** считаю нужным отметить излишнюю увлеченность законодатей разных уровней карательно-запретительным методом нормотворчества. Так, на мой взгляд, Кодекс об административных правонарушениях превратился в кодекс о штрафах, а деятельность Федеральной службы судебных приставов в государственную коллекторскую кампанию, о чем я уже говорил выше.

Ну и конечно остается острой дискуссия в обществе и научном мире об отмене или сохранении моратория на смертную казнь, которые видимо еще не скоро найдут оптимальное решение этого морально-правового конфликта между справедливостью и гуманностью.

Самым беспроблемным признаком нашего и практически всех остальных государств является ***наличие его символов***, характеристики которых должны быть закреплены в его конституции.

Подводя итог проведенному очень обобщенному анализу, можно сказать, что приведенная классификация проблем по признакам государства естественно не дает широкого представления о всем многообразии современных критических и конструктивных взглядов на проблемы конституционного государства и мы находимся сейчас на этапе серьезного переосмысления подходов и механизмов дальнейшего развития конституционного законодательства и государственного строительства в нашей стране и миропорядка в целом.

Д.К. Тузкова
аспирант
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ НАУКОГРАДОВ

С 1 января 2017 года вступают в силу новые изменения федерального закона от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»[1]. Согласно последней редакции, обязательным условием для присвоения статуса наукограда Российской Федерации является наличие в муниципальном образовании стратегии социально-экономического развития (далее – стратегия) и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Стратегия должна будет включать в себя следующие обязательные разделы. Во-первых, характеристику научного, научно-технического, инновационного потенциалов организаций, входящих в научно-производственный комплекс наукограда, и, во-вторых, способы и механизмы развития научного, научно-технического потенциалов и использования научно-производственного комплекса наукограда для достижения целей и решения задач социально-экономического развития муниципального образования. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда или сохранение такого статуса, должен включать мероприятия, которые будут способствовать во-первых, развитию научно-производственного комплекса наукограда, в том числе малых и средних предприятий; во-вторых, реализации инновационных проектов, направленных на создание и развитие производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров и услуг в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации; и в-третьих, сохранению и развитию инфраструктуры наукограда.

В соответствии с федеральным законом от 28.06.2014 №172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" под стратегия социально-экономического развития муниципального образования понимается документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период. Муниципальная программа - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.[2] К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;

2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

© Д.К. Тузкова 2015

[1] Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (с изменениями). URL: http://base.garant.ru/180307/

[2]Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» URL: http://base.consultant.ru/ 164841/

3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;

5) муниципальная программа.

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р, реорганизуется система стратегического управления в сфере инновационного развития. [1]В документе закрепляется, что с учетом Стратегии разрабатываются государственные программы Российской Федерации. В рамках государственных программ детализованы механизмы реализации Стратегии и определены конкретные меры, источники и объемы финансирования. При этом посредством государственных программ общая инновационная политика будет связана с решением задач инновационного развития в различных секторах экономики и социальной сферы.

Для наукограда изменение подхода в социально-экономическом развитии со программного на стратегический может означать следующее. Во-первых, отражение согласованного мнение субъектов стратегического планирования по основным долгосрочным целям и приоритетам развития наукограда. Именно наличием стратегии с планом мероприятий, а не программы социально-экономического развития муниципального образования оправдывается присвоение статуса на пятнадцатилетний период.

Во-вторых, Стратегия определяет направление движения социально-экономического развития муниципального образования и его приоритеты с учетом наукоградской специфики. Переход к стратегическому планированию оправдан тем, что наукоград, наделенный особым статусом, должен выполнять особые задачи, отличные от задач любого другого муниципального образования. В связи с этим стратегия наукограда подлежит согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности. А вот уже сам план мероприятий содержит мероприятия со сроками, объёмом и источниками финансирования, а также с другой конкретикой, необходимой для достижения целей, обозначенных в Стратегии.

В-третьих, стратегия предполагает концентрацию ресурсов на тех стратегических инициативах (мероприятиях, проектах и программах), реализация которых позволит достичь поставленных стратегических целей, а в случае с наукоградами в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

Таким образом разрабатываемая стратегия наукограда должна коррелировать со Стратегией развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2020 года. Тогда стратегическими ориентирами развития наукограда могут выступать следующие направления:

---

[1]Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 N 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» URL: http://base.consultant.ru/ 123444/

- развитие механизмов для обеспечения более тесной взаимосвязи используемых федеральным центром и регионами инструментов стимулирования инноваций, а также мер по развитию инфраструктуры;
- учетом степени активности региональных властей в формировании региональной инновационной системы, ужесточение требований к уровню коммерциализации разработок и динамике развития инновационного бизнеса при формировании стратегии наукограда;
- проектный подход как основа интенсификации развития наукоградов, направленный на обеспечение высокой степени интеграции отдельных элементов инновационной системы, создание и реальное освоение новых технологий, специальных проектов, условий для комфортной работы, бизнеса и международного сотрудничества.

В настоящее время Постановлением Правительства РФ от 25.11.2004 № 681 «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса» установлена процедура рассмотрения документов, касающихся присвоения муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации, а также процедуру прекращения такого статуса.[1] Также при подготовке документов для присвоения статуса наукограда муниципальное образование руководствуется «Методическими рекомендации по подготовке документов о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации» (утв. Минобрнауки России 31.07.2006).[2] Методические рекомендации включают в себя рекомендуемую структуру программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования как наукограда РФ, образцы форм и приложений, основные понятия и определения.

Таким образом в настоящее время Программа комплексного социально-экономического развития муниципального образования как наукограда Российской Федерации не в полной мере отражает специфику муниципального образования как наукограда. Сравнительный анализ структур Программы и стратегии представлен в таблице 1.

Таблица 1

Сравнительный анализ структуры программы и стратегии комплексного социально-экономического развития муниципального образования как наукограда РФ

Название раздела	Содержание раздела программы	Содержание раздела стратегии
Паспорт	общая информация о программе	общая информация о стратегии
Оценка уровня социально-экономического развития муниципального образования	анализ стартовых условий развития муниципального образования и его место и роль в экономике региона и страны в целом	оценка достигнутых целей социально-экономического развития
Стратегический выбор развития муниципального образования как	направления научной, научно-технической и инновационной деятельности,	анализ достигнутого уровня социально-экономического развития, характеристика

[1]Постановление Правительства РФ от 25.11.2004 N 681 «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса» URL: http://base.consultant.ru/ 108466/

[2]«Методические рекомендации по подготовке документов о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации» (утв. Минобрнауки России 31.07.2006) URL: http://base.consultant.ru/ 132906/

наукограда Российской Федерации	экспериментальных разработок, испытаний и подготовки кадров, являющиеся приоритетными для муниципального образования как наукограда Российской Федерации и соответствующие приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации	проблем, подлежащих решению в долгосрочном периоде и характеристика имеющихся ресурсов, на базе которых планируется развитие
Основные направления комплексного социально-экономического развития муниципального образования	мероприятия по реализации поставленных целей и задач (комплекс программных мероприятий)	приоритеты, цели, задачи и направления государственной политики в сфере социально-экономического развития
Организация управления и контроль за ходом реализации	структура управления Программой, контрольные показатели Программы и организацию их мониторинга	показатели достижения целей социально-экономического развития; сроки, этапы и механизмы реализации стратегии социально-экономического развития
Ресурсное обеспечение	объемы и источники финансирования Программы и иные ресурсы, обеспечивающие реализацию Программы	оценка финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии социально-экономического развития
Оценка результативности	порядок подведения итогов реализации Программы в соответствии с контрольными показателями	ожидаемые результаты реализации стратегии социально-экономического развития
		информация о государственных программах (планах мероприятиях), утверждаемых в целях реализации стратегии социально-экономического развития

Анализ существующей типовой программы и предлагаемой стратегии показывает, что разделы указанных документов совпадают, однако программа ориентирована на реализацию краткосрочных целей и не учитывает специфики наукограда. С введением новых изменений в федеральный закон основное внимание должно уделяться анализу потенциала наукоградов (научный, научно-технический, инновационный) и разработке мероприятий по его развитию.

Отсюда вытекает необходимость построения такой стратегии для наукограда, которая в качестве цели закрепляет формирование динамичной и высокотехнологичной экономики, позволяющей обеспечить устойчивое экономическое развитие региона. При этом отличительной особенностью разработки может стать принципиально иной характер – не директивный характер «сверху-вниз», а разработка стратегии по принципу «снизу-вверх». Примером работы по такому принципу может служить опыт наукограда г. Обнинска. В основу построения лег проектный подход, подразумевающий дальнейшее развитие города с усилением роли прикладных инновационных производств. Данный подход предполагает

проведение форсайт-сессий для формирования карт будущего – согласованного видения заинтересованных представителей наиболее активных городских сообществ, бизнеса, науки, образования и органов власти. На основе разработки дорожных карт, формируемых в результате коллективной работы, складывается стратегия, в написание которой вовлечено городское сообщество.

С целью развития научно-технического потенциала наукограда целесообразно включить в стратегию комплексного социально-экономического развития раздел, содержащий характеристику научно-технического потенциала организаций, входящих в состав научно-производственного комплекса. В плане мероприятий по реализации стратегии должны быть отражены мероприятия, способствующие развитию научно-производственного комплекса наукограда, а также малых и средних предприятий, осуществляющих инновационную деятельность. Таким образом, мероприятия разделов программы будут увязаны не только с сохранением и развитием инфраструктуры наукограда и решением его социально-экономических задач, но и с его научно-производственным комплексом. Использование механизма стратегического планирования в развитии наукоградов позволит решить задачу с оценкой объёмов финансирования программных мероприятий, а также повышением эффективности и системности реализации программ, а также ужесточить над их реализацией.

Однако помимо инновационной, научной и производственной составляющих, существует целый блок социальных вопросов, которые стоят перед органами местного самоуправления. Поэтому стратегия наукоградов должна носить сбалансированный характер. В равной степени необходимо уделять внимание всем вопросам комплексного социально – экономического развития. Ведь наукоград - это, прежде всего, муниципальное образование со всеми присущими ему характеристиками, проблемами и задачами, а не только совокупность градообразующих предприятий инновационной деятельности.

Таким образом муниципальные образования позволят обеспечить необходимую комплексность подхода к развитию инновационной системы региона посредством приоритезации задач по поддержке инновационной активности бизнеса, развития человеческого капитала и целого ряда других задач. Основные направления развития на муниципальном уровне должны носить системный характер и быть скоординированы с государственными стратегиями и программами, которые должны осуществлять координации территориальных аспектов инновационной политики. А усиление обратной связи в системе государственного управления в сфере инновационного развития поможет федеральным органам власти осуществлять меры по поддержке инноваций в соответствии с региональными потребностями и с учетом их особенностей. Именно в этом случае общий экономический рост и темпы инновационного развития будут взаимосвязаны.

Литература

1. Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (с изменениями). URL: http://base.garant.ru/180307/

2. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» URL: http://base.consultant.ru/ 164841/

3. Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 N 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» URL: http://base.consultant.ru/ 123444/

4. Постановление Правительства РФ от 25.11.2004 N 681 «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному

образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса» URL: http://base.consultant.ru/ 108466/

5. «Методические рекомендации по подготовке документов о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации» (утв. Минобрнауки России 31.07.2006). URL: http://base.consultant.ru/ 132906/

6. Актуальные проблеммы и перспективы развития государственного управления: сборник научных статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 23 ноября 2013 года. / под ред. С.Е. Прокофьева, О.В.Паниной, С.Г.Еремина. – М. Юстицинформ, 2014

7. Р.Н. Шамгунов, Стратегическое планирование или управление – что выбрать?/ cfin.ru/management/strategy/competit/department.shtml

А.А. Туровский
д-р экон. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

И.М. Карелина
канд. псих. наук
(г.Томск)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ КАК ОБЪЕКТ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Проблема эффективности функционирования и развития государственной власти в современной России является объектом исследования многих специалистов и ученых, экспертных и научных коллективов. В течение нескольких лет эта проблема глубоко изучалась коллективом специалистов Центра современного государственного управления в России и в работах привлекаемых центром ведущих ученых нашей страны. В этом центре активно работает семинар по проблемам современного государственного управления в России, посредством которого осуществляется основная идея государства, состоящая в обеспечении общих интересов, взятых как целое против частного интереса, который угрожает этой целостности. При этом объектом государственного управления являются как общественные дела, так и основные цели самого государственного аппарата.

Государство выступает как основной, но не единственный институт политической системы общества. В широком смысле государственное управление понимается как непосредственное осуществление государственной власти. В узком же смысле - это вид управления ассоциируется с политической партией или с деятельностью государственных органов, например, исполнительной власти. В результате получается, что применительно к характеристике государственного управления применима определенная дихотомия, заключающаяся в двойственности политической и государственной власти. Государственное управление выполняет одновременно две базовые функции: политическую, которая состоит в выработке общих направлений политики и законов, и административную, которая является приложением политики и законов к отдельным индивидуумам и конкретным ситуациям.

© А.А. Туровский, И.М. Карелина, 2015

Термин «административное» происходит от слова «администрация», под которым понимаются органы исполнительной власти и государственного управления; должностные лица управления, руководящий персонал какого-либо учреждения, предприятия; распорядители, ответственные устроители. Применительно к какой-либо организации администрация – это совокупность линейных и функциональных руководителей и их заместителей на всех уровнях управления организацией, имеющих право принимать решения. В общем плане под администрацией организации подразумевается ее руководящий состав.

Государственное управление как система состоит как минимум из трех диалектически взаимосвязанных между собой подсистем:

1. Управляющей системы, под которой понимается, как правило, государство как определяющий субъект управления.
2. Управляемой системы, которая соответствует общественной системе.
3. Системы взаимодействия между государственной властью и обществом.

Система государственного управления при таком подходе соотносится с политической системой общества, совокупностью взаимодействующих государственных и общественных органов и организаций, посредством которых принимаются общезначимые государственно-политические решения. При этом следует признать, что понятие «политическая система» все же более емкое, чем термин «государственное управление». Поскольку первое включает не только тех, кто имеет отношение к процессу принятия важнейших социальных решений, но также включает формальные и не формальные организации и факторы, влияющие на механизм выявления, постановки проблем, выработки и реализации решений в сфере общественных отношений.

Система государственной власти сложилась относительно давно. Ее сущностными чертами являются преобладание административных явлений и процессов (целей, средств и методов) над политическими. Современная политическая власть стране нуждается в серьезном реформировании. К такому выводу неизбежно приводит изучение зарубежного опыта реформирования государственных систем. Одним из возможных путей этого является принципиальное изменение действий Российского государства в отношении социума (не только по средствам, но и по объекту влияния/воздействия). По всей видимости, коренным образом должно быть пересмотрена совокупность объектов государственного воздействия. То есть государство должно вмешиваться в общественную жизнь точечно и избирательно, а не пытаться, как это уже неоднократно бывало ранее, контролировать «всех и вся».

Характеризуя же систему государственного управления в современной России, А. Чадаев полагает, что «…власть находится в «подвешенном состоянии», которая несет ответственность за существование всех граждан. Однако непосредственно управляет лишь крайне небольшой (в масштабах страны) административной пирамидой» [1]. И далее А. Чадаев отмечает о том, что «…реальным инструментом власти в современной системе является не административная вертикаль, а система влияния, основанная на моральном авторитете и значимости». Позволим себе поставить под сомнение и эти оценочные суждения. Поскольку из текста приведенных выше цитат не слишком понятно, во-первых, зачем руководству Российского государства понадобилось создавать так называемую «вертикаль власти», если в результате оно не может использовать эту самую «вертикаль» в качестве своего инструмента. Кроме того, известно, что государственная бюрократия в количественном выражении в России не просто не уменьшилась по сравнению с СССР, но даже выросла в несколько раз (об этом неоднократно говорил В.В. Путин в своих Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации). Рациональное зерно в суждениях А. Чадаева заключается в

признании того, что в современной России принципиально изменились общественные отношения, которые до конца еще экспертным сообществом не осмыслены.

Важнейшим системообразующим фактором государственного управления является взаимодействие государства с окружающей социальной средой, поскольку государственное управление связано с восприятием множества сигналов идущих как от общества, так и от самой власти. Однако конечной целью управляющей системы - это не ее собственное существование «для себя», а обеспечение базовых параметров надлежащего состояния и развития общества, удовлетворение его основных потребностей, интересов и ожиданий. В этом и состоит уникальность и особая значимость диалектических связей системы государственного управления с обществом.

Главным же результатом функционирования системы государственного управления, создающим необходимый эффект на выходе системы, являются управленческие решения, которые носят политический характер или проявляются властные административные решения исполнительных органов власти. Эти решения могут касаться вопросов распределения или перераспределения собственности, государственного имущества, ценностей, ресурсов, укрепления правопорядка и законности, защиты прав и свобод граждан. При этом, как правило, эти решения могут быть оформлены в виде новых правовых нормативных актов (законов, указов, постановлений), инвестиций, ассигнований на конкретные нужды и пр.

Для эффективного функционирования системы государственного управления важным является выполнение двух базовых требований. Во-первых, управленческие решения должны опережать и предопределять те или иные конкретные управленческие действия. Во-вторых, управляющая система может стабильно функционировать только как открытая система по признаку «вход – выход», когда каждому сигналу, поступающему на вход системы, соответствует отклик, выходной сигнал. При этом адекватность управления возможностям и запросам общества – это одна из закономерностей системы государственного управления. И ее нарушение всегда заметно обществу: управляющая система начинает работать на себя, бюрократия становится не доступной для общественного запроса, власть используется чиновниками, прежде всего, для самих себя, а не для людей, а политические решения государственной власти становятся непонятными для большинства граждан.

Система государственного управления включает в себя как политические процессы, так и процессы администрирования. Конечно, в различных социумах соотношение «политического» и «административного» бывает различным. Фактически же управленческий процесс является совокупностью этих процессов, как бы связывает между собой, с одной стороны, политическую власть/политическую элиту; с другой стороны – государственную власть/государственный аппарат и общественность и граждан – с третьей стороны. При этом надо признать, что разделение процессов позволяет изменить по форме и функциям многопрофильные и громоздкие государственные структуры и создать меньшие по размеру, но более эффективно действующие организации (агентства, например, вместо министерств).

Как явление и процесс государственное управление представляет собой довольно разветвленную и взаимосвязанную деятельность различных государственных и общественно-политических акторов по снижению степени неопределенности в обществе и достижению социально значимых целей в конкретном социуме. В современных условиях оно осуществляется в социуме за счет передачи сверху вниз (то есть, от власти – к общественности и гражданам) многочисленных политических, по сути установок и их реализации в основном

административными методами. Общество нельзя назвать объектом управления в том понимании, как это делается в технических или механических системах, так как решающую роль в исследовании общественных процессов играет организация и самоорганизация. Следовательно, политологу желательно исследовать, прежде всего, такие процессы, которые органично сочетаются с процессами самоорганизации, а не только постоянно воздействуют на них. Поэтому, видимо, есть смысл находить и анализировать процессы выборочного, более избирательного влияния власти на современный социум.

Любой процесс в обществе – это совокупный результат, равнодействующая действий многих субъектов влияния. Их действия никогда не могут быть до конца регламентированы и согласованы, поэтому реакции общества (возмущение среды) могут быть просто непредсказуемы. В этих условиях видимо следует рассматривать не только управленческие, но и регулирующие воздействия на общество, особенно в сфере политики. Направляющие/регулирующие воздействия создают определенный уровень устойчивости в общественных отношениях, предотвращают развитие кризисных явлений, а их системное применение, в совокупности с государственным управлением поможет нашей стране избежать разрушительных кризисов. Необходимость налаживания системы государственного регулирования в стране детерминирована общемировыми тенденциями.

В настоящее время современное российское общество нуждается в системе согласования интересов государства, публичных (общественных и политических) и частных интересов. Фактически государству предстоит измениться самому вслед за изменением характера российской власти (некоторые ученые называют ее русской). Имеем в виду отказ от желания контролировать в России «всё и вся» чем отечественная высшая власть и органы государственной власти занимались практически постоянно. По всей видимости, избирательность вмешательства в дела общества может явиться одним из объективных признаков перехода государства в России на путь государственного регулирования.

Литература

1. Чадаев А. Путин. Его идеология. – М.: Изд-во «Европа», 2006. – С. 8.

А.А. Туровский
д-р экон. наук, проф.
(ГУУ, г. Москва)

Р.Е. Мансуров
канд. экон. наук, доц.
(Институт экономики, управления и права, г. Казань)

GR-ТЕХНОЛОГИИ В СТРУКТУРЕ ОТНОШЕНИЙ БИЗНЕСА И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРУКТУР

Объективная необходимость применения GR-технологий в структуре отношений бизнеса и государственных структур обусловлено рядом обстоятельств. *Во – первых,* появление в постсоветский период бизнес-структур и усложнения решаемых ими задач вызвало необходимость сотрудничества с органами

© А.А. Туровский, Р.Е. Мансуров, 2015

государственной власти с целью институализации и упорядоточения взаимоотношений между ними для взаимовыгодного сотрудничества. *Во-вторых*, в связи с экономическим кризисом и санкциями отдельных зарубежных стран усилилась роль государства в оказании им необходимой финансовой и иных видов помощи. *В-третьих*, в связи с возникновением новых форм коммуникаций бизнеса и власти в России, складывающихся между институтом гражданского общества, бизнеса с государством и продвижение их интересов в политическую сферу. *В-четвертых*, возрастанием запроса на GR в России у бизнес – сообщества, наиболее подверженного по своей природе всем видам риска. *В – пятых*, необходимостью легализации и увеличением транспарентности рынка GR в нашей стране.

Известно, что более 55 процентов компаний имеют в штате сотрудника, отвечающего за GR направление. Это специалист, на которого возложена ответственность за установление деловых связей с органами государственной власти за счет создания личных, доверительных отношений с представителями властных структур и общественных организаций. В функционал его обязанностей, как правило, входит обеспечение эффективного взаимодействия с представителями органов государственной власти и общественных организаций, организация встреч и переговоров, участие в специализированных выставках, конференциях и семинарах, анализ законодательных и политических тенденций, а также продвижение интересов компании в органах государственной власти. Данное направление является новым для отечественной науки и практики, многие подходы к организации деятельности GR-менеджера еще не проработаны и требуют уточнения.

При реализации любого проекта организации существует круг людей или групп (сторон) которые заинтересованы в его выполнении и результатах, а также круг лиц, которые не заинтересованы (или слабо заинтересованы) в их результатах. При этом поддержка заинтересованных лиц чрезвычайно важна для успешной реализации любого проекта. Кроме того, важно и вовлечение не заинтересованных (слабо) заинтересованных лиц. Следовательно, можно сказать, что одной из ключевых задач GR-менеджера является выявление заинтересованных сторон и вовлечение не заинтересованных сторон. При этом они могут находиться как вне, так и внутри организации, поэтому не сразу становится понятным, кто является заинтересованной стороной и каковы его интересы. На первом этапе работы GR-менеджера определяется круг заинтересованных и не заинтересованных сторон, позволяющих лучше управлять их интересами.

В качестве возможного способа решения данной проблемы применяется модель «анализ заинтересованных сторон». Применение данной модели позволит спрогнозировать потенциальных сторонников и «проводников» проекта. При этом первым шагом является составление «карты заинтересованных сторон». Она представляет собой схему, показывающую каким основным заинтересованным сторонам необходимо уделить внимание. На рисунке 1 представлена карта при реализации проекта: «создание компании с государственным участием (ГЧП)». На карте приводятся все стороны, которые в той или иной степени заинтересованы или не заинтересованы в результатах реализации данного проекта, для этого используется приведенная соответствующая таблица. В ней приведены вопросы, с помощью которых GR-менеджер может понять: является ли анализируемая заинтересованная сторона «проводником», помощником или наоборот противником проекта и как лучше всего управлять заинтересованными сторонами с учетом их интересов.

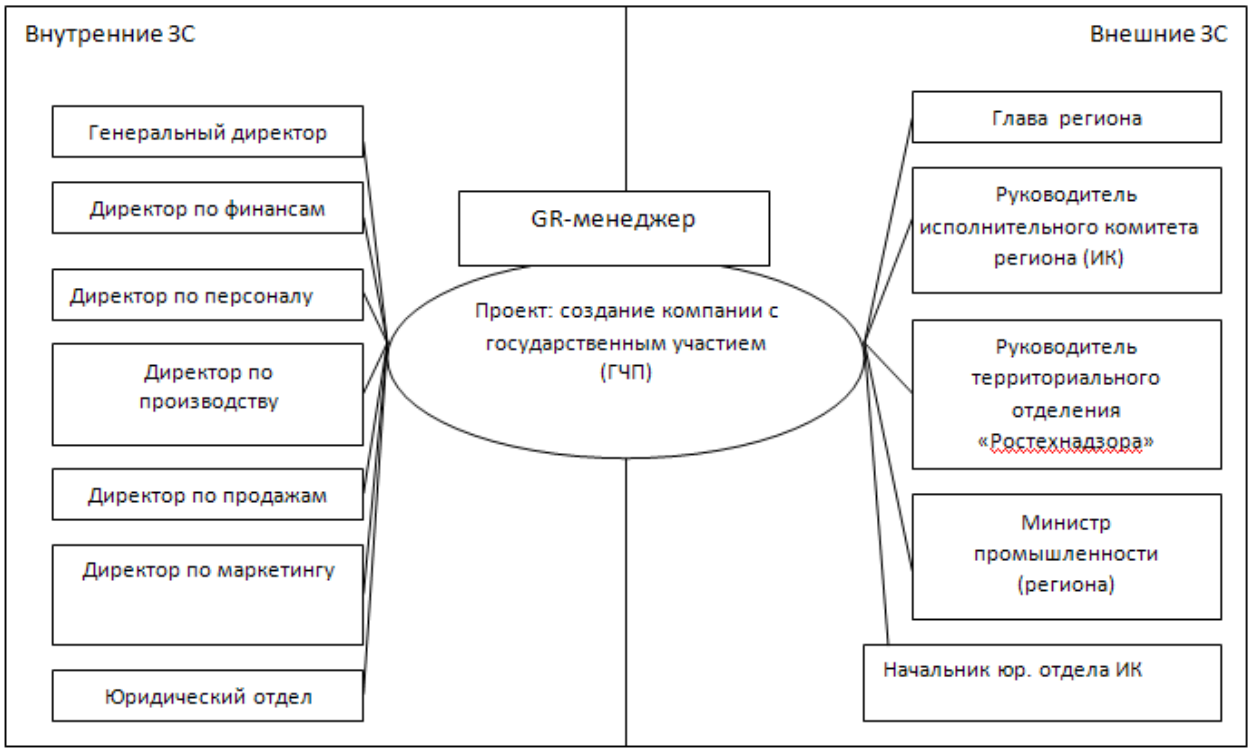


Рис.1 Укрупненная карта заинтересованных сторон (ЗС)

В связи с этим следует рассмотреть интересы заинтересованных сторон. Так, генеральный директор заинтересован в реализации проекта по созданию предприятия на основе принципов государственно-частного партнерства, так как это позволит повысить стоимость его компании, повлияет на его личный статус и вознаграждение. При этом от него ожидается поддерживающий тип поведения, который, скорее всего, не будет активно помогать, а будет лишь координировать и контролировать работу. При этом его будет отличать позитивное отношение к проекту. Директор по финансам также заинтересован в реализации проекта, так как это позволит повысить экономическую эффективность организации, что в свою очередь поднимет статус главного финансиста и повлияет на его вознаграждение. Кроме того, увеличение оборотов денежных средств компании позволит директору по финансам обосновать необходимость увеличения численности персонала финансового отдела. В связи с этим тип поведения финансового директора будет поддерживающий, который не будет активно помогать, однако будет способствовать своевременному выделению средств на проект в соответствии с внутренними регламентами компании, у него отношение к проекту позитивное, так как поддерживает реализацию проекта.

Директор по производству не заинтересован в реализации проекта по созданию предприятия на основе принципов государственно-частного партнерства, так как это добавит ему сложностей с выполнением производственной программы. Особенно на начальном этапе пока новое оборудование не отлажено. При этом возрастет личная нагрузка и нагрузка на подчиненный ему персонал, а также появится сверхурочная работа. Однако активно противодействовать данному проекту не может в виду поддерживающего отношения генерального и финансового директоров. В связи с этим будет скрыто противодействовать реализации проекта в виду того негативного к нему отношения. Без его поддержки вряд ли удастся осуществить проект, поэтому необходимо предпринять действия по «переводу» его

в категорию «поддерживающих», а еще лучше «содействующих» или «помогающих». Этого возможно в результате оплаты сверхурочной работы.

Директор по персоналу заинтересован в реализации проекта. Это связано с тем, что монтаж новой линии потребует поиск нового квалифицированного персонала, а это возможность хорошо себя показать. С другой стороны, после запуска новой линии снизится количество не квалифицированных рабочих, с которыми всегда были проблемы из прогулов и текучести. Тип поведения помогающий, отношение к проекту позитивное. в связи с этим имеем полную поддержку и помощь в реализации проекта. Директор по продажам заинтересован, так как это может привести к росту продаж и, следовательно, увеличению его вознаграждения. Тип поведения помогающий, отношение к проекту позитивное.

Директор по маркетингу проявляет повышенный интерес к проекту, ввиду того, что в настоящее время компания теряет долю рынка из-за появления сильного федерального конкурента. Реализация данного проекта позволит ему сохранить свой статус. Тип поведения содействующий, а отношение позитивное, а, следовательно, можно рассчитывать на полное содействие при реализации данного проекта. Начальник юридического отдела не заинтересован, так как опасается, что сокращение персонала «собственному желанию», что приведет к увеличению судебных исков к компании. Ожидается противодействующий тип поведения и негативное отношение к проекту. Однако возможно поменять на позитивное отношение путем обоснования необходимости выделения дополнительных средств на выплату пособий, тем, кто попал под сокращение.

Рассмотрим интересы внешних заинтересованных сторон. Глава региона заинтересован в проекте, так как его реализация позволит повысить его собственный рейтинг и престиж среди глав региона. Ожидается тип поведения поддерживающий, отношение к проекту позитивное. Руководитель исполнительного комитета региона не заинтересован, так как опасается проблем при создании предприятия, основанного на принципах ГЧП. Открыто противодействовать не будет, поэтому возможно скрытое противодействие. Его необходимо будет убедить, что реализация данного проекта позволит снизить уровень безработицы в региона, что улучшит социально-экономические показатели и позволит руководителю претендовать на продление полномочий. Руководитель территориального отделения «Ростехнадзора» заинтересован в соблюдении законодательства. Тип поведения помогающий, отношение к проекту нейтральное.

Министр промышленности региона заинтересован, так как реализация данного проекта по ГЧП позволит повысить его собственные показатели и статус. Тип поведения поддерживающий, отношение к проекту позитивное. Начальник юридического отдела исполнительного комитета не заинтересован, так как в виду не достаточности законодательной базы в области ГЧП могут возникнуть проблемы. в связи с этим ожидается открыто противодействующий тип поведения и негативное отношение к проекту. Для успешной реализации проекта его необходимо «перевести» хотя бы в разряд «поддерживающих». Этого можно добиться за счет убеждения начальника юридического отдела в перспективности создания компаний, основанных на ГЧП. Кроме того, в процессе реализации проекта начальник юридического отдела может получить уникальный профессиональный опыт, что позволит ему двигаться по карьерной лестнице. Для большей наглядности можно сформировать новую карту с учетом их отношения к проекту (рис.2).

Анализируя построенную модель, видно, что сильные и достаточно значимые внешние игроки, от которых зависит непосредственная реализация проекта со стороны органов государственной власти, выступают против него. И хотя причины их позиции во многом личные и несколько преувеличенные при таком старте данные значимые фигуры окажут существеннейшее сопротивление, и найдут совершенно

другие значимые аргументы для доказательства своей позиции. Поэтому задача GR-менеджера на данном этапе сводится к тому, чтобы путем переговоров, убеждений и т.д. перевести данных лиц хотя бы в категорию нейтральных. Основой для проведения переговоров при этом будет служить информация о вероятном отношении данных лиц к проекту и ожидаемый тип поведения. Конечно, в ряде случаев бывает крайне сложно понять истинные причины противодействия тех или иных лиц и в этом как раз и заключается талант GR-менеджера.

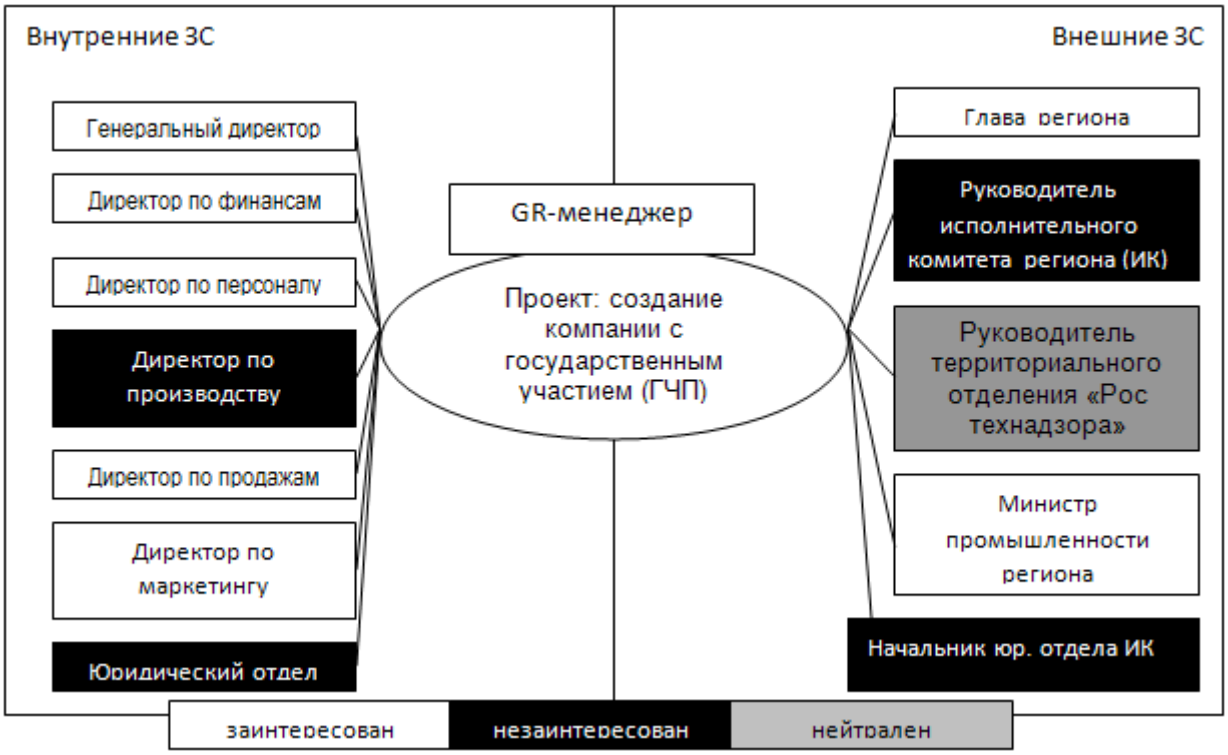


Рис. 2. Карта заинтересованных сторон (ЗС) с учетом их отношения к проекту

В данном случае показан один из возможных управленческих подходов к работе с заинтересованными сторонами, который предусматривает определение перечня заинтересованных сторон, уточнение их интересов и работу по изменению отношения к реализуемому компанией проекту. Формализация получаемой GR-менеджером в процессе его работы информации в виде «карты ЗС» и «таблицы требований ЗС» позволяет организовать системную работу по выстраиванию отношений с представителями органов власти и общественных организаций.

Д.А. Филимонов
канд. социол. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА РОССИИ И ВЕКТОРА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ РЕФОРМ

Институциональная система любого общества представляет собой взаимосвязанную систему, успешное функционирование и развитие которой зависит как от корректной конфигурации каждого элемента в отдельности, так и от их взаимосвязей, характера и общих принципов их построения, формирующих системные характеристики целостности.

Для понимания функционирования институциональной системы рассмотрим ее через призму институциональных матриц, представляющих собой первичные модели связанных между собой экономических, политических и идеологических базовых институтов, на основе которых постоянно воспроизводятся исторически развивающиеся формы конкретных социальных отношений. В них отражены 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. Любая институциональная система предполагает доминирование одной из двух возможных матриц: X или Y. Институты иной, не доминирующей, матрицы носят дополнительный или комплементарный характер. Доминирующая матрица имеет всеобъемлющий характер, а институты комплементарной заполняют только отдельные ниши в институциональном пространстве, обеспечивая необходимое разнообразие. X-матрица характеризуется редистрибутивными отношениями в экономической сфере, предполагающими централизованное совмещение условий производства и потребления основных создаваемых продуктов, их аккумулирование, распределение ресурсов и продукции между участниками хозяйственного процесса; для нее характерно унитарное политическое устройство в политической сфере 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. В любом обществе взаимодействуют институты как X, так 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. Следует отметить, что в истории каждой страны имеет место устойчивое доминирование только одной матрицы, которая определяет рамки и пределы действия институтов из другой матрицы. Важнейшим фактором здесь являются общественная инфраструктура и отрасли производства, приоритетные для обеспечения жизнедеятельности всего населения. Необходимо понимать, что 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. Исторически сложившийся тип институциональной матрицы является неизменным для конкретного общества, невозможно изменение доминирующей матрицы с X на Y и наоборот. Такие попытки всегда неудачны приводят к серьезным дисфункциям в

© Д.А. Филимонов, 2015

институциональной системе. Именно они и обусловили значительное число проблем российского общества.

Функционирование отдельного института характеризуется его обеспеченностью ресурсами, необходимыми для выполнения институциональных предписаний, замотивированностью людей в принятии институциональных ролей, а также интеграцией его в институциональную систему, и, прежде всего, взаимодействиями км с ключевыми институтами-контрагентами. Начавшиеся в 90-е годы социально-экономические преобразования, полностью преобразили наше общество, характер отношений в нем. На смену советской системе планирования пришли рыночные отношения в условиях сырьевой спекулятивной экономики. Исчезло множество старых институтов и появилось множество новы. Те же, которые сохранились, существенно поменяли свой портрет, им пришлось адаптироваться к этим новым условиям. Это серьезно нарушило существовавшие ранее связи. Вестернизация России, с энтузиазмом проводившееся в первую половину 1990-х годов, была направлена на кардинальное изменение всех институтов по образцу европейских и американских, соответствующих чужой для нас Y-матрице. Эти изменения были в 1993 году закреплены конституционно. В частности, статья 2 провозглашает что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», отталкиваясь от западного примата индивидуального над личным. Такое постулирование прав личности могло быть хорошим дополнением провозглашенных коммунитарных ценностей, которые, однако, на таком уровне не провозглашаются. Государственная политика в отношении ключевых институтов на современном этапе предполагает постулирование как индивидуальных, так и коммунитарных ценностей.

Таким образом, динамика институциональных изменений по ключевым институтов шла от высокой степени соответствия базисной матрице в советский период через неудачную попытку смены базисной матрицы в процессе реформ 1990х годов. Вероятным будущем направлением реформирования институциональной системы новой конфигурации будет стремление соответствовать базисным X- отношениям. Однако далеко не во всех институтах такой разворот возможно осуществить достаточно быстро ввиду громоздкости институциональных структур и сложившейся системы Y-отношений и интересов. Однако данный вектор предопределён объективными потребностями общества и необходимостью соответствия этих институтов базисной системе ценностей и отношений.

Литература

1. Кирдина С.Г. Современные российские реформы: поиск закономерностей // Общество и экономика. – 2002. – №3-4.
2. Сибиряев А.С., Кривцова М.К., Подзорова М.А. Перспективы развития частной собственности в России // Theoretical & Applied Science. 2013. № 9. С. 68-71
3. Соколов Н.Н. Глобализация как социально-инновационный процесс трансформации общества // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2009. № 25. С. 212-215.
4. Соколов Н.Н. Организационные и социально-психологические основы подготовки и реализации управленческих решений // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 8. С. 167-171.
5. Соколов Н.Н. Стратегические управленческие решения в контексте современного управления и планирования // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 171-177.
6. Филимонов Д.А. Направление реформирования ключевых институтов российского общества // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2015. № 6. С. 84-87.

7. Филимонов Д.А. Проблемы институционального развития высшего образования в России // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 16. С. 242-245.

Э.В. Фокин
магистрант
(ГУУ, г. Москва)

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

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ МЕРАХ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА ГОРОДА МОСКВЫ

В соответствии с ранее действующей редакцией постановления Правительства Москвы от 26.12.2012 № 849-ПП «О стимулировании управ районов города Москвы», стимулирование участия управ районов города Москвы в работе по обеспечению поступления отдельных видов доходов в бюджет города Москвы осуществлялся путем предоставления управам районов дополнительных бюджетных ассигнований за счет поступлений от четырех основных источников, в том числе от налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, налога на доходы физических лиц в части доходов, получаемых от сдачи жилых помещений по договору аренды и найма, денежных взысканий (штрафов) за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком условий государственных контрактов, а также от взимания платы за размещение транспортных средств на парковочных местах платных городских парковок. Необходимо отметить, что средства стимулирования, согласно вышеуказанному постановлению Правительства Москвы, доводились до управ районов города Москвы по итогам исполнения бюджета города за второе полугодие предыдущего года и по итогам первого полугодия текущего года.

Примечательно, что основной объем средств стимулирования управ районов города Москвы в 2015 году пришелся на доходы от налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения и составил около 38% от общего объема средств стимулирования управ районов города Москвы в 2015 году. На примере Северо-Западного административного округа города Москвы отметим, что по данным информационной автоматизированной системы «Реестр патентов индивидуальных предпринимателей» в СЗАО г.Москвы в 2014 году было приобретено 932 патента, а за десять месяцев 2015 года их количество возросло до 1351 патента. При этом необходимо отметить, что сумма патентов, приобретенных индивидуальными предпринимателями в СЗАО г.Москвы, в 2014 году составила совокупно 61,8 млн.рублей, а по итогам десяти месяцев 2015 года сумма патентов возросла до 98,3 млн.рублей. Примечательно, что удельный вес Северо-Западного административного округа города Москвы в части приобретения индивидуальными предпринимателями патентов составляет 6,7% от совокупного объема патентов города Москвы. Отметим, что, исходя из данных информационной автоматизированной системы «Реестр патентов индивидуальных

© Э.В. Фокин, С.А. Зуденкова, 2015

предпринимателей», наибольшее количество патентов в городе Москве приобретено в 2015 году в сферах розничной торговли, осуществляемой через объекты стационарной торговой сети с площадью торгового зала не более 50 кв.м. (25,4%), бытового обслуживания граждан (14,8%), сдачи в аренду (наем) нежилых помещений (13,9%), перевозки грузов автомобильным транспортом (7,9%). При этом в вопросе информирования о патентной системе налогообложения важное значение имеет проведение встреч с индивидуальными предпринимателями по вопросу популяризации применения патентной системы налогообложения. Подобные встречи в районах города Москвы проводятся с участием Совета предпринимателей и ГБУ «Малый бизнес Москвы». В частности, Консультационным центром Совета предпринимателей города Москвы и территориальными подразделениями ГБУ «Малый бизнес Москвы» в 2015 году проконсультировано более восьми тысяч человек по вопросам применения патентной системы налогообложения и торгового сбора. Также на базе Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 46 по г. Москве, начиная с июля текущего года, на постоянной основе действует консультационный пункт, где все физические лица, обращающиеся за государственной регистрацией индивидуального предпринимателя, получают консультации и справочно-информационные материалы по вопросам применения патентной системы налогообложения и торгового сбора. Также необходимо отметить, что в соответствии с Законом города Москвы от 18.03.2015 № 10 «Об установлении ставок налогов для налогоплательщиков, впервые зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей и перешедших на упрощенную систему налогообложения и (или) патентную систему налогообложения» для индивидуальных предпринимателей с 25 марта текущего года по 31 декабря 2020 года введены «налоговые каникулы», а именно, установлена нулевая ставка налога по 17 видам деятельности (бытовые услуги, репетиторство, частная медицинская деятельность и др.) для индивидуальных предпринимателей, применяющих патентную систему налогообложения. Одновременно, налогоплательщики вправе применять налоговую ставку в размере 0 процентов со дня их государственной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей непрерывно в течение двух налоговых периодов. Стоит отметить, что в 2016 году ожидаются изменения в законодательство о патентной системе налогообложения. Предполагается, что патентная система налогообложения распространится на новые виды деятельности, в том числе на производство хлебобулочных и мучных кондитерских изделий, разработку программ для ЭВМ, ремонт компьютеров, уход за престарелыми и инвалидами. Вместе с тем, ожидается дополнительная дифференциация стоимости патента для сдаваемых в аренду помещений до 100 кв.м. в зависимости от площади помещений, а также снижение стоимости патента на перевозку грузов автотранспортом, грузоподъемностью свыше 10 тонн, до 108 тыс. рублей в год.

Вторым по объему источником средств стимулирования управ районов города Москвы в 2015 году стал налог на доходы физических лиц от сдачи помещений в аренду (наем), составивший около 34% от общего объема средств стимулирования управ районов города Москвы в 2015 году. В данном случае следует отметить тот факт, что по сравнению с 2014 годом в текущем году в городе Москве увеличилось на 5,6% количество поданных налоговых физическими лицами деклараций, подтверждающих факт сдачи помещений в аренду или наем. При этом по данным ИФНС города Москвы сумма фактически уплаченного налога на 1 ноября 2015 года составляет 94,8% от суммы заявленного к уплате налога. К примеру, в Северо-Западном административном округе города Москвы за указанный период текущего года количество поданных налоговых деклараций достигло 1772, а сумма фактически уплаченного налога составила 61,5 млн.рублей. Необходимо в данном

случае напомнить, что объем финансовых поступлений в управы районов города Москвы от налога на доходы физических лиц в части доходов, получаемых от сдачи жилых помещений по договору аренды (найма), напрямую зависит от количества выявленных и документально подтвержденных фактов сдачи собственниками жилых помещений по договору аренды (найма).

16.10.2015 года Правительством Москвы принята новая редакция постановления № 849-ПП «О стимулировании управ районов города Москвы», содержащая ряд новаций и существенныеизменения в формировании источников средств стимулирования управ районов города Москвы, а также ожидаемые поступления средств стимулирования в 2016 году.

Во-первых, из перечня источников поступлений исключен такой источник формирования средств стимулирования как денежные взыскания (штрафы) за неисполнение и ненадлежащее исполнение поставщиком условий государственных контрактов, в связи с чем остались только три источника финансовых поступлений.

Во-вторых, изменился порядок доведения средств стимулирования управ районов города Москвы. В соответствии с новой редакцией постановления Правительства города Москвы 80% средств стимулирования от общего объема поступлений доводится до управ районов не позднее 1 января 2016 года, а остальные 20% доводятся не позднее 15 марта очередного года исходя из доли участия управ районов в реализации проектов по патентной системе налогообложения, налогообложения доходов от сдачи жилых помещений физическими лицами и использования гражданами города платных парковок за 12 месяцев предыдущего года.

В-третьих, постановлением определено, что объем выделяемых из бюджета города Москвы средств стимулирования управ районов определяется с учетом количества выявленных и документально подтвержденных фактов сдачи собственниками (нанимателями) жилых помещений по договору аренды или найма, количества патентов, выданных индивидуальным предпринимателям, количества парковочных мест в зонах организации платных городских парковок на территории конкретного района, и, наконец, численности населения соответствующего района города Москвы.

Также следует отметить, что изменились и направления использования средств стимулирования управ районов города Москвы. С 2016 года из программы распределения средств стимулирования районов города Москвы исключен капитальный ремонт многоквартирных домов в связи с началом реализации отдельной государственной программы по данному направлению. При этом, в соответствии с вышеуказанным постановлением Правительства, средства стимулирования направляются управами районов по согласованию с Советами депутатов муниципальных округов на благоустройство территорий районов, обустройство улиц и на создание условий для доступа маломобильных групп населения к объектам городской среды, а также, по инициативе жителей соответствующего района, на установку ограждающих устройств (шлагбаумов) на придомовых территориях, расположенных в зонах организации платных городских парковок. При этом существенно возрастают объемы средств стимулирования управ районов. Если ранее управам районов города Москвы выделялось только 50% от поступлений по патентной системе налогообложения и налогов на доходы физических лиц от сдачи помещений в аренду и 20% поступлений от взимания платы за размещение транспортных средств на парковочных местах, то по новым правилам все 100% средств от указанных источников доходов будут поступать на стимулирование управ районов.

Следует отметить, что Департамент экономической политики и развития города Москвы уже довел объем средств стимулирования управ районов на 1

января 2016 года до главных распорядителей бюджетных средств, что составляет 80% от общей суммы стимулирования управ районов города Москвы. Указанные объемы определены исходя из доли соответствующего района в формировании доходной базы средств стимулирования управ районов. Оставшиеся 20% будут доведены до управ районов города Москвы не позднее 15 марта 2016 года, исходя из доли участия управ районов в формировании доходной базы по итогам 12 месяцев 2015 года. Как было указано выше, данные средства будут направлены на развитие города после согласования благоустроительных работ с жителями столицы.

Литература

1. Постановление Правительства Москвы от 26.12.2012 № 849-ПП «О стимулировании управ районов города Москвы»

К. Н. Хейгетова
студентка
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА МАЛОГО БИЗНЕСА

В Российской Федерации малое предпринимательство постепенно, спокойно маленькими шагами развивается и набирает обороты, завоевывая свою нишу в экономике. В настоящее время малый бизнес является движущей силой рыночной экономики России, несмотря на то, что на каждом этапе своего развития он сталкивается с чередой трудностей, которые увеличиваются в период кризиса, из чего следует, что ему просто необходима государственная поддержка.

Государство осознает значение малого бизнеса в экономике, вследствие чего Правительство РФ способствует созданию необходимых условий для его развития с помощью различных методов и инструментов государственной поддержки. Но, обращая внимание на то, что Россия находится в условиях западных санкций, автор считает, что обеспечение малого предпринимательства государственным заказом должно стать актуальным способом государственной поддержки бизнеса для обеспечения стабильности экономики.

Государственные закупки являются отличной возможностью малому предпринимательству продвигать свою продукцию в рамках их ограниченного бюджета. Так, в 2015 году для обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в нашей стране был утвержден план, частью которого является возможность расширения доступа малого бизнеса к государственным закупкам в соответствии с ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».[1] Доля государственных заказов у малых предприятий должна была составлять не меньше 15% в соответствии с ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», который обязывал к этому заказчиков. К 2015 году этот процент должен был вырасти до 18%,а в 2018 минимальная доля

© К.Н. Хейгетова, 2015

[1] Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».

государственных закупок у малых предприятий должна быть в размере 25% от общего объема. [1]

Также, государственная поддержка предприятий заключалась в том, что в 2014 году для малого бизнеса были сняты ограничения по перечню закупаемых товаров, работ и услуг, а цена возможных заключаемых контрактов возросла до 20 млн рублей(с 15 млн.руб.) [2]

Кроме того, Россия, основываясь на опыте зарубежных стран, а конкретно Японии, ввела правило «второй руки», которое привязывало малый бизнес к крупным предприятиям. Это нововведение было связано с тем, что необходимо привлекать малых предпринимателей к определенным видам работ и услуг, а государственные закупки ориентированы в основном на интересы крупных компаний.[3]

Все эти новшества дают малому бизнесу достаточно возможностей для заключения контрактов на государственные закупки и достойное функционирование в период кризиса. Но, несмотря на это, доля государственных закупок малого бизнеса все равно остается невесомой. Так, в 2014 году доля малого бизнеса была лишь 5% закупок от общего объема заказов, а в текущий период опубликовано лишь 4% заказов от годового объема. [4] Эти цифры говорят о том, что заказчики не выполняют требования статьи 30 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Кроме того, согласно данным мониторинга Минэконом РФ и ФАС РФ 1/3 часть федеральных органов власти нарушает правила государственных закупок. Вследствие этого очевидно снижение эффективности государственных закупок как метода государственной поддержки малого бизнеса, так как кроме пополнения карманов чиновников, проводящих данные торги, больше ни о чем речь идти не может.

Кроме этого, существуют и другие факты, преграждающие малым фирмам участие в государственных закупках. Так, не каждое мелкое предприятие в состоянии заплатить сумму размера обеспечения заявок, которая составляет 5-30% от начальной стоимости контракта. Некоторые компании для решения данной проблемы пользуются банковской гарантией, но при этом автоматически они становятся дважды должниками государства, рискуя, что в итоге заказчик не будет удовлетворен результатом и финансовых потерь в таком случае не избежать.

Таким образом, требования, предъявляемые государством к предприятиям, препятствуют участию малого бизнеса в государственных закупках, тем самым снижая конкуренцию и увеличивая коррупцию.

Для решения данной проблемы следует в первую очередь обратить внимание на улучшение нормативно-правовой базы в сфере государственных заказов. Кроме того, усилить контроль со стороны государства и общества за государственными заказами и ввести административные взыскания с заказчиков, не соблюдающих квоты для малого бизнеса. Также, безусловно, необходимо снизить процент стоимости кредитов для мелких предприятий и упростить процесс их получения. Не стоит забывать и о несовершенствах контрактной системы. Данная система должна влиять на развитие малого бизнеса и формировать конкурентоспособность в сфере государственных заказов. Малый бизнес может

---

[1] Тенденции и перспективы развития малого и среднего бизнеса в России

[2] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

[3] Курганов А.Д. Совершенствование методов государственного регулирования и поддержки малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2012. 28 с.

[4] Портал закупок.

существовать на этом рынке, только при четком соблюдении всех правил и устранении коррупции. А при правильной реализации государственной поддержки, малые предприятия смогут успешно существовать в условиях кризиса с помощью государственных закупок.

Литература

1. Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».
2. Тенденции и перспективы развития малого и среднего бизнеса в России
3. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
4. Курганов А.Д. Совершенствование методов государственного регулирования и поддержки малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2012. 28 с.
5. Портал закупок. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/analytics/public-control.html

Е.Г. Хмельченко
канд. биол. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

А.В. Телеба
(ГУУ, г. Москва)

ВЕЛИКИЙ УСТЮГ – ГОРОД – ПИОНЕР МАРКЕТИНГА ТЕРРИТОРИИ

В современном мире экономический успех территорий не зависит от удобного географического положения или наличия полезных ископаемых. Поэтому территории вынуждены конкурировать за инвестиционные, информационные и туристские потоки, но главное – за привлечение человеческого капитала: талантливых врачей, преподавателей, менеджеров, высококвалифицированных представителей рабочих специальностей.

Маркетинг территорий представляет собой один из возможных ответов территорий на вызовы процесса глобализации. Глобализация означает новые возможности для территорий — доступ на новые рынки, новые технологии для национального и регионального роста, возможности контактов с неограниченным числом потенциальных потребителей.

Реализация преимуществ глобализации и элиминирование ее угроз возможно только при условии экономической, политической и социальной консолидации территориальных органов управления, повышения степени их самоидентификации, эффективного использования внутренних ресурсов и уникальных конкурентных преимуществ.

Сегодня города и регионы перестают быть просто «географическими территориями», они нуждаются в продвижении в масштабах национальной и мировой экономики.

© Е.Г. Хмельченко, А.В. Телеба, 2015

Экономические и социальные преобразования, осуществляемые в России, требуют внесения изменений в методологию и практику территориального управления. В этой ситуации особую роль приобретает маркетинг территорий - он становится важнейшим фактором успешного территориального развития.

Маркетинг территорий позволяет взглянуть на территорию с новой точки зрения – не только как географическую единицу, но и как на объект продвижения. Маркетинг территорий дает возможность создавать, поддерживать или изменять мнения, намерения или поведение потребителей территориальных продуктов и услуг, способствует формированию нового образа территории.

Несмотря на то, что тема маркетинга территории в России становится очень модной, примеров успешных городских проектов достаточно мало. Обычно выделяют два примера, сегодня ставших уже эталонами, - города Мышкин и Великий Устюг. И замечательны в них не столько сами созданные бренды (Мышь и Дед Мороз), сколько то, что этих города являются первыми успешными городскими проектами в России.

Великий Устюг — один из древних русских городов с населением 32 тыс. чел, расположен в Вологодской области у слияния рек Сухоны и Юга. Расцвет города пришелся на XV—XVI века, когда город был важным торгово-транспортным центром российского Севера.

К середине 90-х годов XX века город утратил свое значение и перспективы развития, став одним из неблагополучных и бедных провинциальных мест. Исторические памятники находились в плачевном состоянии.

В этих условиях у администрации города и Вологодской области возникла идея «поселить» российского Деда Мороза в Великом Устюге. Суть детского и молодежного проекта заключалась в создании Вотчины Деда Мороза и ее продвижении в экономическом, почтовом, культурном, развлекательном, туристическом аспектах. Социальное содержание: сохранение русских культурных, семейных традиций под общим лозунгом: делать добрые дела и помогать ближним, как Дед Мороз.

Проект был поддержан кроме региональных и местных властей также Правительством г. Москвы, ОАО «Лукойл»,ОАО «Азот», ОАО «Межрегионгаз». Несмотря на конкуренцию с Архангельском, Якутией, Костромой (ей в итоге досталась роль родины Снегурочки), проект удалось запустить, он начал действовать с 1999 г.

В настоящее время ООО «Вотчина», располагающаяся в 15 км от города, включает в себя Дом Деда Мороза; гостиницу на 48 мест; коттеджи с гостиничными номерами; кафе; площадки для зимних игр и аттракционы; стадион; каток; зоопарк; каскад прудов; пасеку; торговые ряды.

В самом городе также создана резиденция Деда Мороза, эксплуатацией которой занимается ОАО «Дед Мороз». В состав городской резиденции входят: «Лавка Деда Мороза», где можно приобрести сувениры и книги с тематикой проекта; «Тронный зал», в котором каждый желающий может не только сфотографироваться с Дедом Морозом, но и увидеть за работой мастеров народных промыслов; «Почта Деда Мороза» — специализированное почтовое отделение, принимающее и отправляющее всю переписку Деда Мороза.

Утверждены герб и флаг Деда Мороза. Зарегистрирован товарный знак «Дед Мороз», который активно используется в пищевой и ликеро-водочной промышленности, производстве елочных игрушек. В Академии Деда Мороза будущие режиссеры, постановщики и деды морозы учатся ставить новогодние представления.

Развиваются межрегиональные и международные связи с аналогичными проектами: финским Санта-Клаусом из Рованиеми, немецким Вайнахтсманом,

хранителем холода из Якутии Чисхааном, ямальским Дедушкой Севера Ямал При, Снегурочкой из соседней Костромы.

Календарь событий носит всесезонный характер и включает в себя не только рождественские и новогодние праздники в декабре—январе, но и Межрегиональный фестиваль детского творчества «На полянах Деда Мороза» в мае; фестиваль «Макушка лета» в июле; конкурс рыбаков в сентябре; Всероссийский музыкальный фестиваль школьной лиги КВН «Мы доброй сказке сердца откроем» в октябре; День рождения Деда Мороза 18 ноября. Дополнительно организуются праздники русскою блина, выпускников школ и детских садов, молодоженов, юбиляров, дни семейного отдыха, Всероссийские соревновании на Кубок Деда Мороза.

Кроме того, важной составной частью проекта являются ежегодные путешествия Деда Мороза по стране и за рубежом в ноябре—декабре. Результаты этого начатого с нуля чисто маркетингового проекта впечатляют.

Начиная с ноября и до середины января принимается примерно 20 туристических поездов из Москвы, Санкт-Петербурга, Самары, Екатеринбурга, Нижнего Новгорода, Челябинска общей численностью 7500 чел.

Кроме того, организуются специализированные автобусные поездки. С 2011 г. началась реконструкция аэропорта: удлинение взлетно-посадочной полосы, реконструкция аэровокзала для приема международных рейсов.

В целом родину Деда Мороза в год посещает более 200 тыс. чел. (т.е. почти в 7 раз больше населения города), ему приходит более 150 тыс. писем из России, Белоруссии, Украины, Прибалтики, Польши, других стран.

Привлекается внимание к «традиционным» достопримечательностям региона: храмам, монастырям, памятникам истории, кустарным и художественным промыслам (чернение по серебру, плетение, резьба, роспись по бересте).

Туризм по своему значению в регионе уже вышел на 2-е место после лесной и деревообрабатывающей промышленности. Туристический бум привел к общему оживлению угнетенной территории: снизились преступность и безработица; растет спрос на сувениры и изделия народных промыслов; строятся дороги, гостиницы, предприятия торговли и общественного питания (товарооборот вырос в 15 раз), открываются туристические фирмы. Планируется строительство нового Дворца Деда Мороза с современным интерактивным оборудованием и спортивного Ледового дворца с конференц-залом и круглогодичной выставкой ледовых фигур.

Таким образом, проект подтверждает общее положение: не бывает неперспективных и неинтересных местностей. В каждом регионе и в каждом населенном пункте можно найти свои уникальные конкурентные преимущества и построить на них успешную стратегию социально-экономического развития.

Внедрение подобных проектов, как проект «Великий Устюг – родина Деда Мороза» в других городах России позволит решить ряд существующих проблем, а именно:

1. Повысить конкурентоспособность города.
2. Модернизировать и совершенствовать инфраструктуру.
3. Создать новые рабочие места.
4. Привлечь новые инвестиции.
5. Привлечь дополнительные доходы.
6. Повысить туристическую привлекательность как региона, так и города.
7. Создать комфортные условия для развития бизнеса.
8. Повысить имидж города.
9. Переориентировать туристические направления внутри страны.
10. Усилить региональную экономику.

На примере данного проекта необходимо сказать о развитии других регионов нашей страны. Для России, страны огромной по территории и

федеративной по устройству, достаточно остро стоит проблема неразвитости и непривлекательности некоторых субъектов.

С помощью таких проектов мы сможем переориентировать туристические потоки и направить их на внутренние направления наше страны, что позволит уменьшить отток денежных средств за границу за счет туризма жителей России.

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. Маркетинг регионов: учеб пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям «Менеджмент» и «Экономика» / И.И. Арженовский. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. — 135 с.

4.Панкрухин А. П. Маркетинг территорий.2-е изд.,дополн. – СПб.: Питер, 2006.

5.Сачук Т. В.Территориальный маркетинг. – СПб.: Питер,2009.

Е. Г. Хмельченко
канд. биол. наук, доц.
(ГУУ, г. Москва)

Д.В.Техова
(ГУУ, г. Москва)

ИНТЕРНЕТ-МАРКЕТИНГ В РАЗВИТИИ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ

Интернет-маркетинг — это организация маркетинга в среде Интернет.

К методам Интернет-маркетинга относятся: поисковый маркетинг, баннерная реклама, контекстная реклама, e-mail маркетинг, разработка и развитие Интернет-сайтов, а также Web 2.0 стратегии.

Интернет-маркетинг дает уникальные возможности, он обеспечивает возможности коммуникации с целевыми аудиториями, обеспечивает возможность коммуникации с международной аудиторией, дает возможность анализировать эффективность маркетинга.

Территории (страны, регионы, муниципальные районы, города) могут использовать различные возможностями маркетинга в Интернет.

Во-первых, прекрасным коммуникационным инструментом может быть сайт города. Собственный сайт обеспечивает коммуникации, как с внутренними, так и с внешними аудиториями.

Во-вторых, в ряде случаев имеет смысл создание сайтов по отдельным направлениям: экономика, инфраструктура, образование, здравоохранение, экспорт и т.п.

© Е.Г. Хмельченко, Д.В. Техова, 2015

В-третьих, территория города может быть представлена на сторонних сайтах: Википедия, тематические ресурсы по промышленности и туризму, сайты посвященные субъекту федерации, муниципальному району и т.п..

В Интернете территория может продвигать: собственный имидж в целом, конкретные достопримечательности, инфраструктурные возможности, а также выдающихся людей или группы людей [1].

Современный Интернет — это единая коммуникационная среда, связывающая 1,5 млрд. человек по всему миру. При этом к 2016 г. количество интернет-пользователей, по мнению Джона Гантца, может составить 2 млрд человек [2].

В России количество пользователей Интернета составляет более 40 млн. человек, 36% населения страны. По проникновению Интернета Россия отстает от развитых стран (в Австралии Интернетом пользуются 77% населения, в Великобритании — 71%, в Германии — 70%). В Приволжском федеральном округе уровень проникновения Интернета чуть ниже, чем в других округах страны (за исключением Сибирского) [3].

Большинство городов настоящее время сталкивается с необходимостью привлечения сторонних инвесторов, т.к. собственных сил, как правило, недостаточно для полноценного развития экономических кластеров, эффективной интеграции в протекающие урбанизационные процессы, вхождение в агломерацию или стимулирование интеграционных процессов в социальной и экономической сфере. Использование Интернет-маркетинга может стать ключевым инструментом стимулирования процессов развития района.

Интернет-маркетинг для городов призван, на наш взгляд, решать следующие принципиальные задачи:

- развивать местную предпринимательскую культуру, формировать локальную идентичность;
- формировать инновационную и творческую среду, привлекательную для местной молодежной аудитории;
- привлекать инвесторов и бизнес на территорию города;
- привлекать новые рабочие кадры;
- создавать благоприятное впечатление о продукции, производимой на территории города, а также способствовать сбыту продукции.

Например, Интернет-маркетинг муниципальных районов исследовался Центром регионального развития, инноваций и управления Пермского государственного технического университета и взаимодействовал в рамках разработки документов территориального планирования. Это 12 районов Пермского края: Верещагинский, Гайнский, Добрянский, Краснокамский, Кудымкарский, Куединский, Кунгурский, Нытвенский, Очерский, Пермский, Чайковский, Юрлинский.

В рамках данной работы анализировали информацию, содержащуюся на официальных сайтах районов, а также в Википедии, с точки зрения интереса для ключевых групп аудиторий: местного сообщества, местных жителей района; инвесторов и бизнесменов из других территорий.

Большинство обследованных районов (кроме Куединского и Юрлинского) имеют собственные официальные сайты. Сайты имеют невысокие показатели, т.е. территориальный индекс цитирования (ТИЦ), рассчитанный по специальной методике. Минимальный показатель — 10, характерен для большинства обследованных районных сайтов, максимальный — 80 — у сайта Добрянского муниципального района. Индекс PR составляет 0 — у сайтов Верещагинского и Нытвенского районов, 4 — у остальных.

Однако, наряду с невысокой конкуренцией по многим релевантным поисковым запросам, то есть отсутствием коммерческих сайтов целенаправленно продвигающихся по запросу, например, «Нытвенский район», это позволяет

большинству официальных сайтов районов находиться в ТОП-10 поисковой выдачи Яндекс и Google.

В Википедии также присутствуют разделы, посвященные исследованным районам. Большинство районов имеют лишь страницу на русском языке, раздел по Юрлинскому муниципальному району имеется также в финской Википедии.

Информация, размещенная на официальных сайтах районов, нацелена, в основном, на местное население и инвесторов. Информация для экспортных рынков практически отсутствует. При этом даже существующие разделы официальных сайтов зачастую не предоставляют пользователю полной информации по предмету, встречаются вовсе не заполненные разделы.

Информация в Википедии, как правило, не дает полного представления о муниципальном районе, плохо раскрыты вопросы, касающиеся местной экономики, достопримечательностей, истории. Очевидно, что работа по информационному наполнению Википедии органами местного самоуправления не ведется.

Рассмотрены возможности Интернет-маркетинга на примере двух районов Пермского края — Пермского муниципального района и Кудымкарского муниципального района.

Кудымкарский район находится в южной части Коми-Пермяцкого округа, граничит с городом Кудымкар. Население района — около 30 тыс. человек, живут в 6 сельских поселениях. Базой экономики района являются предприятия, занимающиеся заготовкой и переработкой леса, сельскохозяйственные предприятия (мясомолочное животноводство). Район имеет нераскрытый туристический потенциал (экологический туризм, этнокультурный туризм), перспективной отраслью также могут стать народные ремесла.

Для Кудымкарского района Интернет-маркетинг должен способствовать решению следующих задач:

- привлечь инвесторов, предпринимателей и энтузиастов (ранних потребителей, журналистов, ученых и других популяризаторов) для развития потенциала местного туристического комплекса;
- привлечь инвесторов и предпринимателей для развития местной промышленности (лесной и пищевой), сельского хозяйства, отрасли народных промыслов, добычи и переработки местных полезных ископаемых;
- привлечь инвесторов и предпринимателей для строительства жилья на территории района (прежде всего, на участках отведенных согласно генеральному плану Степановского сельского поселения вблизи города Кудымкар).

В перспективе добавится еще несколько, не столь актуальных на сегодняшний день, задач:

- стимулирование сбыта продукции местной промышленности;
- привлечение туристов;
- развитие местной культуры.

Для привлечения инвесторов, предпринимателей и энтузиастов в целях развития потенциала местного туристического кластера предлагается:

- создание раздела на сайте www.kudraion.ru, посвященного туристическому кластеру района, размещение баннеров, ведущих на раздел главной страницы сайта, а также на сайт Коми-Пермяцкого округа www.komipermyatskiiao.ru.

В настоящее время на сайте района размещена довольно объемная презентация туристических объектов района. Раздел можно сделать на основе презентации; создание в Википедии полноценных статей, посвященных: основным достопримечательностям района (Строгановская окраина, Свято-Алексеевская церковь, церковь с. Белоево, Проня-ключ, урочище Крот, Буждомский ельник, Кувинский сосновый бор), выдающимся личностям, проживавшим на территории района (например, поэту Лихачеву М.П.), населенным пунктам, которые могут

привлекать внимание туристов (с. Белоево, с. Кува), значимым событиям (фестиваль «Ай да Рыжик»).

Для привлечения инвесторов и предпринимателей в целях развития местной промышленности предлагается:

- расширение статьи о Кудмкарском районе в Википедии, написание статей по основным поселениям района, в которых существуют наилучшие перспективы для создания производственных предприятий (Белоевское с.п., Степановское с.п.);

- размещение на сайте района информации о предприятиях, работающих на территории района, выпускаемой ими продукции, возможностях применения продукции, потребностях предприятий;

- в настоящее время на сайте существуют разделы с описанием площадок для развития бизнеса (1 площадка) и бизнес-идей, возможно расширение данного раздела за счет добавления информации о предприятиях, которым требуются инвестиции или предприятиях, которые владелец готов продать, в случае, если данная информация, на взгляд местной администрации, может быть действительно интересна потенциальному инвестору. Возможна организация рекламной кампании в Яндекс и Google по ключевым запросам (например, «малый бизнес — идеи» — 627 запросов в Яндекс по Пермскому краю). С учетом невысокой конкуренции по запросам бюджет даже относительно масштабной рекламной кампании составит менее 1000 рублей в месяц.

Для привлечения инвесторов и предпринимателей для строительства жилья на территории района предлагается размещение на сайте района раздела с описанием площадок, зарезервированных под жилищное строительство (в соответствии с СТП Кудымкраского района и генеральными планами поселений).

Перед Пермским районом стоят схожие маркетинговые задачи, однако экономика Пермского района развита лучше, чем Кудымкарского, поэтому маркетинг должен способствовать не только привлечению инвесторов, но и привлечению потребителей, в частности, туристических услуг и сельскохозяйственной продукции.

Задачи, которые могут быть решены с помощью Интернет-маркетинга Пермского района:

- привлечение туристов;
- привлечение инвесторов в основные отрасли района;
- развитие местной культуры.

Так как мероприятия по привлечению инвесторов для Пермского и Кудымкарского районов не слишком отличаются, остановимся на привлечении туристов и развитии местной культуры.

Привлечение туристов предполагает:

- создание в Википедии страниц, посвященных туристическим объектам района (Усть-Качка, Хохловка), перевод статей на английский язык, включение информации в англоязычную статью Википедии о Пермском крае;

- визуализация существующих и будущих разделов Википедии, размещение фотографий культурных и природных достопримечательностей;

- создание Гида по Пермскому району с перечислением достопримечательностей, возможностей их посетить, ценах, транспорте, событийном календаре и прочей необходимой туристу информацией (включая карту района). Это может быть реализовано в виде отдельного мини-сайта, раздела Википедии (или другого сайта на Вики-движке, например, Wikitravel), раздела сайта Пермского района.

Интернет-маркетинг может способствовать также развитию местной культуры.

- увеличение количества статей Википедии, посвященных знаменитым жителям Пермского района, а также местным достопримечательностям будет способствовать формированию местной идентификации;

- создание мини-сайта или раздела сайта Пермского района, посвященного успешным местным предпринимателям, размещение на данном ресурсе рекомендаций по ведению и созданию бизнеса, то есть своего рода «виртуального бизнес-инкубатора» сможет помочь развитию местной предпринимательской культуры.

Очень важно рассматривать структуру основного сайта района не просто как перечень необходимых, логичных разделов, а с учетом интересов пользователей, осуществлять стратегию продвижения сайта в Интернет. Под интересами мы понимаем анализ той информации, которая реально востребована — можно использовать статистику-опыт аналогичных ресурсов, анализ поисковых запросов. Анализ стратегии продвижения подразумевает адаптацию структуры к механизмам привлечения посетителей на сайт.

Кроме официального сайта необходимо использовать и сторонние ресурсы. В этой статье мы сделали упор на Википедию, однако, можно использовать www.youtube.com (для размещения видеоматериалов) и www.flickr.com (для размещения фоторесурсов). Последний ресурс может быть особенно актуальным.

Таким образом, инструменты Интернет-маркетинга могут быть использованы районами Пермского края для решения различных задач. Улучшение собственного сайта, за счет заполнения пустых или недостаточно информативных разделов, а также активная работа по написанию статей в Википедии (которых требуется для полного раскрытия информации о районе не так уж много) способны дать быстрые результаты хотя бы в плане информирования заинтересованных аудиторий. Привлечение заинтересованных аудиторий, при наличии хорошего информационного ресурса, может потребовать проведения специальной рекламной кампании в Интернете, которая потребует незначительных расходов.

Литература

1. Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест. — СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005. — 376 с.

2. IDC прогнозирует рост числа постоянных пользователей интернета [Электронный ресурс] // Ежедневный сетевой журнал об Интернете internet.ru [сайт] URL: http://www.internet.ru/node/18678 (дата обращения: 02.01.2010).

3. Опросы «Интернет в России». Спец. вып. Март 2009. — М.: Фонд Общественное Мнение, 2009. — 58 с.

Е.В. Ходос
(Финансовый университет при Правительстве РФ», г. Москва)

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ ПОДХОДЫ В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

Специфика развития регионов Российской Федерации состоит в высоком уровне дифференциации социально-экономических характеристик развития регионов. Однако, именно регионы соединяют огромную территорию России, тем самым обеспечивая единство и целостность государства. Поскольку

© Е.В. Ходос, 2015

пространственная неоднородность усиливается, то следует учитывать особенности регионального развития для каждой конкретной территории.[1]

Калининградская область имеет свои исключительные особенности, которые выделяют ее от остальных регионов Российской Федерации. Она представляет собой анклавную территорию, не имеющую общей сухопутной границы с основной территорией РФ, на суше Калининградская область окружена территорией Европейского Союза. Это обстоятельство оказывает влияние на все стороны жизнедеятельности региона, определяет его развитие в демографическом, экономическом и социальном аспектах. На территории Калининградской области на основании Федерального закона от 10 января 2006 г. N 16-ФЗ "Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" создана и функционирует особая экономическая зона. В результате влияния этих факторов ни один субъект РФ не имеет таких проблем, как этот регион. Благодаря особенностям, указанным выше, Калининградская область является интересным объектом программно-целевого подхода в управлении социально-экономическим развитием региона.

Основу для разработки государственной целевой программы Калининградской области составляет Стратегия социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу.[2] Программно-целевой подход в управлении социально-экономическим развитием региона включает в себя постановку конкретной цели, вытекающей из существующей проблемы, и комплекс мероприятий социально-экономического, производственного, научно-технического, организационно-хозяйственного характера, призванный наиболее эффективными способами и в установленные сроки решить проблему региона и достичь намеченных результатов.[3]

К основным проблемам, сдерживающим социально-экономическое развитие Калининградской области, относятся:

-сформировавшийся тип промышленного производства с опорой на низкотехнологичные производства и дешевую рабочую силу;

- отсутствие конкурентоспособной европейской специализации и ориентация производимой продукции на российский рынок;

- низкая обеспеченность элементами социальной и инженерной инфраструктуры и их высокий физический износ;

- проблемы развития энергетического комплекса;

- ухудшение экологической ситуации и проблемы подтопления территории;

- потеря территорий.

Для решения указанных проблем региона Правительство РФ приняло решение об использовании программно-целевого подхода в управлении социально-экономическим развитием Калининградской области. В этой связи было принято постановление о разработке федеральной целевой программы по развитию Калининградской области до 2020 года. (Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. N 866 "О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2020 года")

Цель ФЦП - обеспечение комплексного и устойчивого социально-экономического развития Калининградской области.

---

[1] Кохужева С.Н. Роль региональных целевых программ в развитии экономики региона //Ученые записки. Выпуск 10. Сборник статей ученых и аспирантов Адыгейского филиала Московской открытой социальной академии. – Краснодар: Изд-во «Кубанькино», 2012.

[2] Постановление Правительства Калининградской области от 02 августа 2012 года №583 "О Стратегии социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу"

[3] Жуковский А.И., Васильев С.В. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ. Учебник – М.: «ДИАЛОГ», 2006. – 175с.

Для достижения цели поставлены следующие задачи:

1) Обеспечение устойчивого экономического развития Калининградской области в условиях действия норм и правил Всемирной торговой организации;

2) Формирование комфортного жизненного пространства на территории Калининградской области;

3) Развитие транспортно-инженерной инфраструктуры г. Калининграда в связи с проведением матчей Чемпионата мира по футболу в 2018 году и дальнейшее развитие территории г. Калининграда.[1]

Федеральная целевая программа по развитию Калининградской области реализуется с 2002 по 2020 год. Состоит из 3-х этапов:

1 этап (2002-2005 годы). Характеризуется реализацией масштабных инфраструктурных объектов. Была создана база для экономического развития региона и разработаны правовые механизмы действия особой экономической зоны.

2 этап (2006-2013 годы). В этот период продолжали реализовываться успешные мероприятия 1 этапа.

3 этап (2014-2020 годы) – современный этап; характеризуется необходимостью выполнения задач принятой программы.

Общий объем финансовых ресурсов для реализации Программы с 2002 по 2020 год составляет 314621,13 млн. рублей.

Для 3 этапа выделено 212177,35 млн. рублей. Структура финансовых ресурсов представляет собой:

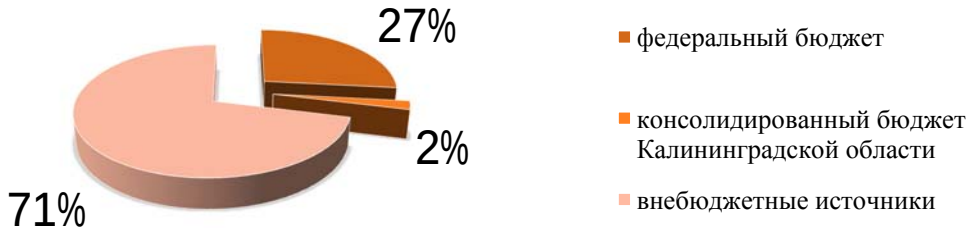


Рис.1 Структура финансовых средств для реализации 3 этапа программы (2014-2020 гг.)

Механизм реализации Программы - средство организации эффективного выполнения программных мероприятий и контроля за достижением намеченных результатов.[2]

Реализацией Программы управляет Государственный заказчик–координатор в лице Министерства экономического развития Российской Федерации и Государственные заказчики Программы в лице различных федеральных министерств и агентств.

Механизм реализации Программы представляет собой комплекс организационных, экономических и правовых мероприятий, необходимых для достижения цели и решения задач Программы.

Функциональный механизм реализации Программы включает в себя следующие элементы:

-стратегическое планирование и прогнозирование (определение стратегических направлений, темпов, пропорций структурной политики социально-

[1] Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. N 866 "О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2020 года"

[2] Белова Н.П, Калинина Г.В, Калинин А.М Программно-целевой подход в управлении социально-экономическим развитием региона //Журнал «Вестник Чувашского университета». Выпуск 3. 2009.

экономического развития Калининградской области и ее основных секторов экономики);

-мероприятия, позволяющие активизировать финансово-кредитный механизм Программы и стимулировать выполнение мероприятий Программы;

-правовые рычаги влияния на экономическое развитие.

Государственные заказчики Программы осуществляют следующие функции по управлению реализацией Программы:

1) уточняют объем средств, необходимых для финансирования Программы в очередном финансовом году, а также представляют предложения по размерам и направлениям расходов по Программе на очередной финансовый год и плановый период;

2) ежегодно целевым назначением получают бюджетные ассигнования на реализацию Программы на очередной финансовый год;

3) разрабатывают меры по привлечению средств внебюджетных источников для реализации мероприятий Программы;

4) обеспечивают контроль за реализацией мероприятий Программы и обеспечивают соответствие результатов выполнения Программы показателям и целевым индикаторам, предусмотренным Программой;

5) в установленном порядке отчитываются о ходе реализации Программы, в том числе предоставляют государственную статистическую отчетность по реализации Программы.

В результате реализации программы планируется достижение грандиозных результатов: рост обрабатывающих производств в 2 раза; повышение производительности труда в 2,25 раза относительно уровня 2012 года; увеличение числа туристов; создание 60 тыс. новых рабочих мест; рост среднедушевых денежных доходов населения до 40 тыс. рублей, т.е. увеличение почти в 2 раза; увеличение продолжительности жизни до 76,2 года.[1]

Однако Программа является недостаточно гибкой. Она включает жесткий план на весь период ее реализации, поэтому имеется необходимость в формировании процедур принятия своевременных и эффективных решений, обеспечивающих изменение программы в соответствии с условиями. Каждая федеральная целевая программа, принятая на долгосрочную перспективу, нуждается в корректировке вследствие изменения экономической и политической обстановки в стране. Так, 3 этап ФЦП по развитию Калининградской области разрабатывался еще в 2012-2013 гг., в условиях относительной стабильности в экономике страны. Соответственно, бюджет программы и список конкретных мероприятий были разработаны один раз и изменениям не подвергались. Но в 2014 году Российская Федерация столкнулась с очень сложной экономической ситуацией, когда страны Европейского Союза ввели экономические санкции против России. Данное решение европейских стран сильно повлияло на функционирование и развитие отечественной экономики, в результате чего некоторые мероприятия ФЦП стали нереализуемы в той мере, какой были задуманы изначально. Помимо этого, в данной целевой программе необходимо продумать конкретные действия, которые будут способствовать повышению объема туризма в Калининградскую область. В связи с изолированным положением региона, гражданам России необходима дополнительная поддержка государства в виде льгот на авиа и железнодорожные перевозки пассажиров в Калининградскую область. Данные мероприятия также следует отражать в федеральной целевой программе развития Калининградской области.

[1] Официальный сайт Правительства Калининградской области.- URL: http://gov39.ru/

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что Федеральная целевая программа развития Калининградской области на период до 2020 года, принятая Правительством РФ направлена на комплексное развитие территории Калининградской области за счет решения наиболее острых и актуальных проблем.

Федеральные целевые программы развития регионов занимают одно из важнейших мест в достижении целей государственной региональной политики. Они дают руководству региона возможность построить программу действий по развитию региона не на месяц и не на год с ограниченными целями, а на гораздо более значительный период и соответственно поставить более глобальные цели, достижение которых обеспечило бы коренное улучшение ситуации в региональной экономике и социальной сфере.

Однако разработка и реализация ФЦП по развитию региона требует глубокого и всестороннего анализа социально-экономического положения региона, всеобъемлющего и прозрачного контроля над претворением в жизнь мероприятий ФЦП, а также возможности корректировки и подведения промежуточных результатов программы и корректировки в связи с постоянно изменяющейся мировой обстановкой.

Литература

1. Кохужева С.Н. Роль региональных целевых программ в развитии экономики региона //Ученые записки. Выпуск 10. Сборник статей ученых и аспирантов Адыгейского филиала Московской открытой социальной академии. – Краснодар: Изд-во «Кубанькино», 2012.
2. Постановление Правительства Калининградской области от 02 августа 2012 года №583 "О Стратегии социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу"
3. Жуковский А.И., Васильев С.В. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ. Учебник – М.: «ДИАЛОГ», 2006. – 175с.
4. Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. N 866 "О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2020 года"
5. Белова Н.П, Калинина Г.В, Калинин А.М Программно-целевой подход в управлении социально-экономическим развитием региона //Журнал «Вестник Чувашского университета». Выпуск 3. 2009.
6. Официальный сайт Правительства Калининградской области.- URL: http://gov39.ru/

Г.Г. Чахкиев
канд. экон. наук, доц.
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

СОВРЕМЕННЫЕ ФОРМЫ СОГЛАШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО И МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Формы и конкретные модели государственно-частного и муниципально-частного партнерства различаются в зависимости экономических, правовых, национальных и других особенностей рыночных отношений.

Это касается, в первую очередь, разделения ключевых правомочий, таких как перераспределение собственности между государством и частным бизнесом, право контроля над использованием активов, право на доход, право на управление и техническое обслуживание объектов собственности, право на изменение капитальной стоимости объектов соглашений.

Практика делегирования государством ряда правомочий частному бизнесу сложилась в так называемых секторах публичных услуг (в частности, в инфраструктурных отраслях), как наиболее востребованных обществом, а частному предпринимательству присущи мобильность, высокая эффективность использования ресурсов, склонность к инновациям, что, в свою очередь, позволит обеспечить население качественными публичными благами.

Накопленный к настоящему времени арсенал форм ГЧП позволяет при сохранении важнейших объектов в государственной собственности передавать часть правомочий собственника частному сектору. Имеются в виду, прежде всего, такие функции, как строительство, реконструкция, сооружение, эксплуатация и содержание объектов производственной и социальной инфраструктуры, а также управление ими. Таким образом, в традиционно государственную сферу экономики привносятся своего рода частные товары и услуги, что создает условия для эффективного функционирования указанных объектов, оптимального управления ими, рационального использования ресурсов.

При принятии такого решения органы государственной власти и органы местного самоуправления должны в обязательном порядке определить форму государственно-частного партнерства, форму муниципально-частного партнерства, посредством включения в соглашение обязательных элементов соглашения и определения последовательности их реализации.

Обязательными элементами соглашения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства являются[1]:

1) строительство и (или) реконструкция (далее также - создание) объекта соглашения частным партнером;

2) осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения;

3) осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;

4) возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения в соответствии с федеральным законодательством.

© Г.Г. Чахкиев, 2015

[1] Статья 6, Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», 17 июля 2015 г. в "РГ" - Федеральный выпуск № 6727

В федеральном законодательстве, вступающем в силу с 1 января 2016 г., не отражена классификация форм соглашений государственно-частного и муниципально-частного партнерства, но для более точного определения формы соглашения в закон включены дополнительные элементы[1]:

1) проектирование частным партнером объекта соглашения;

2) осуществление частным партнером полного или частичного финансирования эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;

3) обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения, а также финансирование его эксплуатации и (или) технического обслуживания;

4) наличие у частного партнера обязательства по передаче объекта соглашения о государственно-частном партнерстве, объекта соглашения о муниципально-частном партнерстве в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня прекращения соглашения.

4. В случае, если объем финансирования создания объекта соглашения публичным партнером и рыночная стоимость движимого и (или) недвижимого имущества, передаваемого публичным партнером частному партнеру по соглашению, либо рыночная стоимость передаваемых прав на такое имущество (в случае, если соглашением не предусматривается возникновение права собственности частного партнера на такое имущество) в совокупности превышают объем финансирования создания таких объектов частным партнером, обязательным элементом соответствующего соглашения является наличие у частного партнера обязательства по передаче объекта соглашения в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня прекращения соглашения.

5. Финансирование создания объекта соглашения, его эксплуатации и (или) технического обслуживания за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется исключительно за счет предоставления субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

6. Финансирование создания объекта соглашения может осуществляться Инвестиционными фондам РФ и субъектов РФ. Согласно ст. 179.2 Бюджетного кодекса РФ инвестиционный фонд Российской Федерации (субъекта РФ) представляет собой часть средств федерального (субъектового) бюджета, подлежащую использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. Бюджетные ассигнования Фонда предоставляются исключительно для финансирования создания и (или) развития объектов капитального строительства транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры, а также для реализации концессионных проектов. Одним из возможных вариантов реализации новых проектов может стать внедрение в рамках Инвестиционного фонда нового механизма отложенных платежей, такого как Контракт жизненного цикла. Он представляет собой модель финансирования строительства и реконструкции объектов инфраструктуры на определенной ограниченной территории за счет средств инвесторов с последующей компенсацией таких расходов за счет

[1] Статья 6, Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», 17 июля 2015 г. в "РГ" - Федеральный выпуск № 6727

дополнительных доходов бюджетной системы РФ, полученных вследствие развития такой территории[1].

В мировой практике сложились основные институциональные и контрактные формы и модели публично-частного партнерства. В тоже время разнообразие практикуемых моделей не позволяет разработать их единую классификацию.

В российском законодательстве к институциональным формам ГЧП и МЧП относятся стороны соглашения, являющиеся публичным партнером и частным партнером:

1. От имени публичного партнера выступает:

- Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти;
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования;

2. От имени частного партнера выступает:

- российское юридическое лицо, с которым в соответствии с законодательством заключено соглашение.

Частными партнерами не являются и не участвуют на стороне частного партнера:

- государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные и муниципальные учреждения;
- публично-правовые компании и иные создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов юридические лица;
- хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, находящиеся под контролем Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования;
- дочерние хозяйственные общества, находящиеся под контролем государственных и муниципальных организаций;
- некоммерческие организации, созданные Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями в форме фондов;
- некоммерческие организации, созданные государственными и муниципальными организациями в форме фондов.

Отдельные права и обязанности публичного партнера, объем и состав этих прав и обязанностей, исполняющиеся органами и юридическими лицами, выступающими на стороне публичного партнера, определяются соглашением на основании решения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства.

Частный партнер исполняет обязательства по соглашению своими силами или с привлечением третьих лиц, неся ответственность за действия третьих лиц как за свои собственные, только в случае, если это допускается условиями соглашения. При этом исполнение обязательств, третьим лицом, допускается только с согласия в письменной форме публичного партнера, которое оформляется отдельным документом, являющимся неотъемлемой частью соглашения, и в котором может быть определен перечень третьих лиц с указанием сведений, их идентифицирующих.

---

[1]Спасская Н. В. Инвестиционный фонд РФ как федеральный институт развития инвестиционного процесса, Евразийский юридический журнал № 3 (82) 2015.

В тоже время частный партнер, определяющийся соглашением на основании решения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства должен соответствовать следующим требованиям:

1) юридическое лицо не находится в состоянии ликвидации или в состоянии о производстве в арбитражном суде дела о банкротстве юридического лица;

2) наличие административного приостановления деятельности юридического лица в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, на день представления заявки на участие в конкурсе;

3) отсутствие недоимки по налогам, сборам и задолженности по иным обязательным платежам, а также задолженности по уплате процентов за использование бюджетных средств, пеней, штрафов, отсутствие иных финансовых санкций не ранее чем за один месяц до дня представления заявки на участие в конкурсе;

4) отсутствие необходимых в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, свидетельств о допуске саморегулируемых организаций к выполнению предусмотренных соглашением работ и иных необходимых для реализации соглашения разрешений.

К контрактным формам ГЧП и МЧП относятся:

1. Государственный контракт:

- контракт на предоставление публичных услуг с применением системы оценки качества оказанных услуг, на основе заранее устанавливаемыми государственными органами ключевыми показателями эффективности, к тому же государство оплачивает услуги частной стороны в зависимости от выполнения этих показателей;
- контракт на управление и содержание объекта для обеспечения его нормального функционирования путем улучшение частным партнером внутренней системы управления и операционной деятельности объекта. В тоже время ответственность, связанная с рисками неплатежей по коммунальным сборам и возвратом вложенных средств, остается за государственными органами.

2. Контракт жизненного цикла:

- контракт, при котором государственный партнер на конкурсной основе заключает с частным партнером соглашение на проектирование, строительство и эксплуатацию объекта на срок жизненного цикла объекта. Государство осуществляет оплату по проекту равными долями после ввода объекта в эксплуатацию при условии поддержания частным партнером объекта в соответствии с заданными функциональными требованиями.

3. Аренда с инвестиционными обязательствами:

- контракт на эксплуатацию и содержание с целью повышения операционной эффективности и улучшение качества оказываемых услуг, а также привлечения средств из частного сектора для финансирования объекта. Аренда государственного имущества осуществляется на длительный срок для выполнения частным сектором обязанностей оператора услуг. Частный партнер за это получает вознаграждение, размер которого напрямую зависит от эффективности и качества оказываемых услуг, выплачивая при этом государству арендную плату, которая используется для внесения капитальных вложений.

4. Концессионное соглашение:

- соглашение, при котором государство, оставаясь полноправным собственником имущества, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока определенные функции, которые оговариваются в соглашении,

наделяя его при этом соответствующими правомочиями. Частный партнер оплачивает использование государственной собственности, оговоренной в соглашении, при этом получает право собственности на выработанную концессионером продукцию.

Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», 17 июля 2015 г. в "РГ" - Федеральный выпуск № 6727
2. 2 Спасская Н. В. Инвестиционный фонд РФ как федеральный институт развития инвестиционного процесса, Евразийский юридический журнал № 3 (82) 2015год

Д.В. Чорный
бакалавр
(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

РАЗВИТИЕ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В ПЕРИОД ОТ ДРЕВНЕЙ РУСИ ДО XX ВЕКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Несмотря на существующее мнение, часто высказываемое различными учеными-историками, самоуправление в России имеет богатую историю и обладает бесценным опытом. Хоть его развитие происходило неравномерно, как и многих гражданских институтов нашего государства, и с переменными успехами, а культурные и духовные основы во многом разнились с европейскими устоями управления городами, но в целом, на сегодняшний день, в своем развитии мы добились примерно того же, чего сумели достичь за свою богатую историю самоуправления развитые страны Запада.

По моему мнению, важнейшей особенностью неравномерного развития рассматриваемого мною института является исторически напряженная геополитическая обстановка вокруг сначала Киевской Руси и Московского княжества, а в последствии Российской империи и СССР. Нашему государству приходилось в разные годы обороняться от посягательств на свои земли хазар, половцев, татар, поляков, шведов, турок, французов, немцев и других. А преодолев все эти испытания стране приходилось играть роль «догоняющей» в развитии западные страны.

Происходящее сегодня не геополитической карте мира подчеркивает актуальность рассматриваемой мною темы. Именно опыт предыдущих лет позволяет взвешенно принимать те или иные решения на высоком уровне, позволяет не совершать ошибок прошлого и с уверенностью предпринимать шаги для развития местного самоуправления и внедрения новых методик и технологий в управления современными поселениями и мегаполисами.

Подходя ближе к сути рассматриваемого мною вопроса можно выделить три ключевых этапа развития местного самоуправления в России:

© Д.В. Чорный, 2015

1. Местное самоуправление в условиях зарождения и становления российской государственности (VI-XIV вв.)

2. Местное самоуправление в Московском государстве XVI-XVII веков

3. Развитие самоуправления в России в период до «Великих Реформ» (XVIII-XIX вв.)

4. Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы

Местное самоуправление в условиях зарождения и становления российской государственности (VI-XIV вв.)

Важнейшей особенностью самоуправления на Руси в дохристианский период был его вечевой характер Вечевое устройство[1], возникшее примерно в X в., охватывало все стороны жизни и строилось на принципе строжайшей подчиненности: племя рассматривалось как союз городов и пригородных общин, город – союзом улиц (концов), улица – союзом семейств. В XI-ХП вв. значение веча в Древней Руси было велико. Так, киевляне играли решающую роль в посажении и признании князей, заключавших договор (ряд) уже не только с «братьями и дружиной», но и «с кияны». На вече решались вопросы войны и мира, призвания князей и сбора средств для ведения военных действий. Многие города (Киев, Новгород, Псков, Смоленск, Ростов и др.) состояли из более дробных административно-территориальных единиц – концов. Они представляли собой исторически сложившиеся общины, выросшие из древних родовых поселений и имели свои веча. Городское население подразделялось на десятки и сотни во главе с десятскими и сотскими и вместе с дружиной составляло княжеское войско. Решениям вече старшего города подчинялись пригороды (новые города) и села, составлявшие его волость: их жители считали себя младшими относительно горожан. Сельское население управлялось старостами, сохранявшими свое значение и во время военных действий. Таким образом, в древнерусском государстве наряду с княжеской властью действовала и развивалась вечевая власть, уходившая корнями в догосударственную организацию племен и, следовательно, в основании политической системы Руси X-ХШ веков лежал дуализм княжеской и вечевой власти, при котором ни отношения этих властей, ни организация веча не опирались на твердо установленные начала. Это обстоятельство открывало широкий простор для насильственных столкновений и лишало государственную жизнь устойчивых оснований.

Местное самоуправление в Московском государстве XVI-XVII веков

Новый этап в развитии местного самоуправления связан с периодом становления и развития Русского централизованного государства в XVI веке, во время правления Ивана IV Грозного. Если в Новгородской республике местное самоуправление, как разновидность управления еще не вполне отпочковалось от государственного, то в рассматриваемый период, в ходе проведенных губной (30-е гг. XVI в.) и земской (50-е гг. XVI в.) реформ, началось формирование его подлинных основ, структур и элементов, хотя и в интересах прежде всего самодержавной власти, решительно боровшейся за свои привилегии с боярской оппозицией. Русское государство представляло собой в это время объединение земель без жесткой вертикальной системы соподчинения (центр – периферия), а местные органы власти имели достаточно высокую степень автономии. Важное значение имело взаимодействие верховной власти и сословий (служилых и тяглых) посредством

[1]Цит. по: Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного само- управления / Под ред. В.А. Лапина: Учеб. пособие.– М.: Дело.– 2006.– С. 45.

сословно-представительных учреждений – Земских соборов, или как их еще называли – «Советов всея земли».[1]

В XVI в. стала формироваться и такая ключевая административно-территориальная единица, как уезд. Именно с историей развития уездной формы территориальной организации общества неразрывно связана вся история российского местного самоуправления. Уезд изначально формировался из пригородов или воссоединяемых с Российским государством земель по мере освобождения их от монголо- татарского ига. Отсюда шло и неравенство уездов и различие в их наименовании – «уезд», «земля», «царство». Постепенно из уезда вычленялись другие административно-территориальные единицы – волости, а также особые единицы – станы, погосты, трети, четверти. К концу XVI в. уезд по своей значимости превосходит как более крупные единицы – земли, так и более мелкие – волости.

В этот период значительный ущерб местному самоуправлению нанесла опричнина. Это было время дезорганизации не только государственного управления, но и уничтожения самостоятельности и инициативы граждан в решении местных дел. Однако заложенные в период правления Ивана Грозного ростки гражданской и территориальной самоорганизации народа не исчезли бесследно. Сохранившись в городских и сельских общинах, они, в период великой смуты начала XVII века, сыграли решающую роль в освобождении Русской земли от самозванцев и сохранение ею своего национально- государственного суверенитета.

Необходимо отметить, что эволюция местного самоуправления во второй половине XVII века отражало общую тенденцию к централизации и бюрократизации власти и государственного управления в России. На практике это выражалось в падении выборного начала в местном управлении и усилении власти воевод (оно наметилось еще в начале XVII в.), со временем заменивших всех должностных лиц земских выборных органов – городовых приказчиков и губных старост. При царе Михаиле Федоровиче происходит деление территорий исключительно по-военному признаку – создаются так называемые разряды (своего рода военные округа), границы которых позднее легли в основу проведенного Петром первого губернского деления.

Развитие самоуправления в России в период до «Великих Реформ» (XVIII-XIX вв.)

Созданная в петровские времена система управления практически в неизменном виде просуществовала около полувека и была изменена лишь в царствование Екатерины II[2]. Императрица начала социально-экономические и политические преобразования в стране сразу после двух тяжелейших войн (с Пруссией и Турцией), подавления мощного Пугачевского восстания, а также в условиях ясно обозначившегося упадка и разложения феодальной хозяйственной системы. Помимо войн, хозяйственному кризису способствовала также политика предшествующих царствований, подорвавшая реформы Петра I, усилившая чиновничий аппарат в центре и ослабившая участие земств и городских магистратов в местном управлении.

Децентрализация управления с целью укрепления местных органов власти и управления и введение института генерал-губернаторства явилось основным нововведением Екатерины II. Другой особенностью ее областной реформы следует считать усиление роли земского элемента в местном управлении, который по

[1]Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии. Учебное пособие. – СПб, Издательство Санкт-Петербургского Государственного Университета Экономики и Финансов. – 2008.
[2]Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычай, повинность, право - Отечественная история.– 2001.– №3.– С. 29.

разным причинам после смерти Петра I был либо вытеснен, либо подчинен бюрократическому началу в лице губернаторов и воевод.

Именно при Екатерине II, а не при Николае I, как принято считать, было положено начало полицейскому государству в России и по функциям, и по источникам формирования администрации. Павел I своеобразно завершил этот процесс, упразднив в 1796 г. дворянское самоуправление, восстановив в городах должность обер-полицмейстера с широкими полномочиями, которому подчинялись все губернские чины, в том числе губернаторы.

Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы

19 февраля 1861 г. Александр II подписал знаменитый Манифест об отмене крепостного права и утвердил «Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости». Крестьяне были объединены по месту жительства в сельские общества, которые, в свою очередь, объединялись в волости, включавшие в себя сельские общества (поселения) с количеством жителей от 300 до 2 тысяч человек.

Если рассматривать Земскую реформу, то к ее основным результатам можно отнести систему земских учреждений, в которую входили: избирательные съезды, задача которых – раз в три года определять состав корпуса уездных гласных; губернские и уездные земские собрания – распорядительные органы; губернские и уездные земские управы – исполнительные органы.

Основным положительным итогом реформ 60-70-х гг. в России стала демократизация общественного строя и всей системы управления, что нашло свое отражение в появлении всесословных органов местного самоуправления, всесословного суда, трехуровневой системы образования, сокращении срока службы в армии и введении всеобщей воинской повинности. Однако в условиях, когда основная масса населения по уровню своей культуры и самосознания еще не была готова к самостоятельному осуществлению публичной власти и участию в управлении делами общества, возникали различного рода проблемы как во взаимоотношениях общества и государства, так и внутри самой государственной машины.

Если подводить итог рассмотренному мною периоду развития местного самоуправления в России, то можно заключить, что его развитие шло неравномерно. Затормаживалось внешними и внутренними факторами (опричнина и войны) и, наоборот, ускорялось путем коренного изменения системы самоуправления в период реформ XVII-XIX. Очень важно для нас сегодня, что российское местное самоуправление имеет такую богатую историю. Это позволяет нам рассматривать последствия реформ на разных этапах его развития и применять этот реформаторский опыт сегодня и в дальнейшем.

Литература

1. Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии. Учебное пособие. – СПб, Издательство Санкт-Петербургского Государственного Университета Экономики и Финансов. – 2008.

2. Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления / Под ред. В.А. Лапина: Учеб. пособие.– М.: Дело.– 2006.– С. 45.

3. Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычай, повинность, право // Отечественная история.– 2001.– №2; №3.

П.В. Чрагян
бакалавр
(РГУТиС, г. Москва)

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ПРОБЛЕМЫ

Муниципальные и государственные закупки представляют собой мощный фактор, который влияет на уровень развития экономики любой страны, вне зависимости от степени участия в рыночных отношениях государства. При этом государство выступает таким потребителем, который помимо закупки товаров, работ, услуг независимо устанавливает порядок осуществления закупок. В России в настоящее время действуют рыночные принципы закупок, в отличие от предшествующих ранее планово-административных. В рамках планово-административной экономики государство брало на себя обязанность приобрести весь объем продукции, производимый предприятиями, вне зависимости от уровня спроса на нее. Условия рыночной экономики предполагали полную свободу в закупке получателям бюджетных средств. Несостоятельность обоих подходов способствовало принятию государством решения о необходимости создания особого юридического механизма закупок. Таким механизмом стала контрактная система[1].

В соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"[2] под контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд подразумевается совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

В отличие от Федерального закона № 94-ФЗ[3] (до 1 января 2014 гола основного нормативного регулятора в данной сфере), новый закон включает совокупность норм и правил, регулирующих государственную закупку как единый цикл, состоящий из следующих ключевых этапов: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; формирование планов обеспечения государственных (муниципальных) нужд; размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг и заключение контрактов; исполнение, мониторинг и аудит государственных контрактов[4].

© П.В. Чрагян, 2015.

[1]Митьковская И.В. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 10. Интернет-ресурс: http://web.snauka.ru/issues/2014/10/39593 (дата обращения: 01.12.2015).

[2]Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"/ "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1652.

[3] Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"/"Российская газета", N 163, 28.07.2005.

[4]Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы иограничения развития. Научный доклад.Руководитель темы – д.э.н. Смотрицкая И.И., исполнители: д.э.н. ЧерныхС.И., к.э.н. Шувалов

Сущность контрактной системы состоит в объединении различных субъектов сфере закупок, они должны осуществлять возложенные на них законом, иными нормативными правовыми актами действия и функции, которые направлены на достижение поставленных целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд. В основе взаимодействия участников контрактной системы положены механизмы партнерства государственного и частного сектора, поскольку среди участников контрактной системы есть не только органы государственной власти, но и физические и юридические лица[1].

На практике основными субъектами в сфере госзакупок являются заказчики и поставщики(подрядчики, исполнители). Из-за несовершенства законодательства контрактной системы возникают разногласия между обеими сторонами данных отношений. Одной из важных проблем является отсутствие равноправия сторон.

Таким образом можно отметить, что в настоящее время механизм работы в контрактной системе еще не отточен. Периодические внесения изменений в Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ и преобразования в системе госзакупок еще не достигли своей целенаправленности. Для решения данной проблемы требуется налаженное взаимодействие обеих сторон и соблюдение законодательства всеми участниками контрактной системы.

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

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Переориентация на инновационный путь развития и вложений в человеческий капитал – одна из приоритетных государственных задач на сегодняшний день. Обострение внешнеполитических отношений со странами Запада актуализируют данную задачу. Отмеченное обстоятельство требует интенсификации развития собственного производства, повышения его технического уровня и конкурентоспособности[2]. Кроме того, учитывая глобальные тенденции развития постиндустриального общества, такие как формирование человека с более высоким уровнем знаний, гуманизацией производства, переход к более высокому технологическому укладу (формирование технологий 6 технологического уклада)[3], спрос на результаты интеллектуального труда, можно с уверенностью заявить о необходимости перехода на инновационные рельсы развития России как о национальном приоритете, дабы занять в мировом сообществе достойное конкурентоспособное место.

С.С. М.: ИЭ РАН, 2014. Интернет-ресурс:http://inecon.org/docs/Smotritskaya_paper_20140619.pdf (дата обращения: 01.12.2015).

[1]Шмелева М.В. Федеральный портал «Российское образование» http://www.edu.ru, статья Шмелевой М.В. «Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации».

© А.Н. Шиленкова 2015

[2] Гончаренко Л. П. Инновационная политика: учебник для бакалавриата и магистратуры. // М.: Издательство Юрайт, 2015. – с.18

[3]Глазьев С.Ю. Новый технологический уклад в современной мировой экономике. Статья// Международная экономика. 2010, №5 - С. 5-27

Обозначенная проблема отмечается в ряде стратегических документов, в том числе в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года, а также в публичных выступлениях руководства страны. Возникает необходимость в переосмыслении государственной инновационной и научно-технической политики.

Актуальность данной темы объясняется также тем, что одной из проблем формирования и реализации государственной инновационной политики является неразвитость системы и форм взаимодействия политических институтов, отсутствие отлаженного механизма работы институциональной основы, которая является одним из важнейших показателей функционирования любого из направлений государственной политики в целом[1]. В этой связи представляется важной разработка и научное обоснование модели взаимодействия политических институтов в процессе формирования и реализации государственной инновационной политики.

Важно отметить, что развитие форм взаимодействия политических институтов, являясь в настоящее время приоритетом российской государственной инновационной политики, происходит в непростом политико-культурном контексте политической модернизации, которая во многом определяется развитием гражданского общества[2]. Прослеживая тенденции последних лет в нашей стране, наблюдается рост уровня доверия Президенту РФ и проводимой им политики (по состоянию на декабрь 2014 года 75 % россиян «безусловно» доверяли В.В. Путину, по состоянию на ноябрь 2015 года – 88%)[3]. Вместе с тем стоит отметить, что уровень тревожности населения, классовые различия остаются высокими, монополизированное политическое пространство обусловливает несбалансированность партийно-политической системы. Что касается институтов развития гражданского общества, позиционирующих себя как «глас народа» и созданных в большинстве своем при участии руководства страны, то они, как правило, являются подконтрольными и регулируемыми извне. Действующие институты гражданского общества характеризуются низким уровнем доверия общественности. Большинством проводимых социологических исследований отмечается высокий уровень скептицизма граждан к общественным институтам и их возможности влиять на решения, принимаемые органами власти. По данным опроса ВЦИОМ 14 августа 2014 г., 40% опрошенных полагают, что деятельность общественных организаций никак не влияет на жизнь большинства граждан, 34% опрошенных склонны думать, что общественные организации не нужны вообще[4]. Проблема легитимности институтов гражданского общества остается не решенной.

Одним из ключевых аспектов в состоянии гражданского общества в современной России выступает социокультурный раскол большинства российского населения и правящей элиты, который рассматривается как важнейший и постоянно действующий барьер политической модернизации в истории России[5]. Немаловажную роль играет политическая культура населения России (в том числе ее дихотомичность, недоверие к представительным органам власти,

---

[1] Знаменский Д.Ю. Политические институты в процессе формирования государственной научно-технической политики в современной России: монография. М.: ГУУ, 2015. - С. 8

[2] Андронова И. В. Политико-правовые и социокультурные условия становления гражданского общества в современной России / под ред. А. А. Вилкова. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 2004. – с. 32

3 Политические индикаторы. Опрос «ФОМнибус» 28–29 ноября. 207 населенных пунктов, 73 субъекта РФ, 3000 респондентов.2015. [эл. ресурс]: режим доступа: http://bd.fom.ru/pdf/d48ind15.pdf

[4] Подробнее см.: Пресс-выпуск №2647. Нужны ли нашему обществу - общественные организации? 2014. [эл. ресурс]: режим доступа: ttp://wciom.ru/index.php?id=236&uid=114932

[5]Зимин В. А. Формирование политико-культурного контекста постсоветской модернизации: автореф. дис. ... доктора полит. наук. – Саратов, 2013. С. 3

дистанцированность общества от власти)[1]. В совокупности данный политико-культурный контекст оказывает влияние в том числе на формирование и реализацию государственной инновационной политики.

Нельзя не отметить, что существует определенный дефицит политологических исследований в рассматриваемой области. Как правило, вопросы формирования и реализации государственной инновационной политики рассматривались многими авторами в историческом (П.С. Селезнев, В.В. Калинов, А.А. Шахматов), социологическом (В.К. Левашов, Ж.Г. Тард) и экономическом (М. А Шляхов, Л.П. Гончаренко) аспектах. Немногочисленные исследования в рамках политической науки, представлены работами В.М. Кононова, А.С. Сибиряева и др. При этом нельзя не отметить, что исследование государственной инновационной политики в основном сводилось к описанию односторонних действий государства по управлению обществом[2], что необоснованно, на наш взгляд, ограничивает понимание инновационной политики.

В свете перечисленного думается, что исследование вопросов формирования государственной инновационной политики следует начинать с уточнения самого понятия «государственная политика». Под государственной политикой, по нашему мнению, следует понимать результат взаимодействия государства, институтов гражданского общества, научного, экспертного и бизнес сообщества, причем государство в данном процессе играет ведущую, определяющую роль[3].

Исходя из вышесказанного, под государственной инновационной политикой следует понимать формируемую в результате взаимодействия различных политических институтов систему мер, направлений деятельности государства, имеющих своей целью создание комплексного механизма поддержки инновационной деятельности, повышения конкурентоспособности через систему институциональных преобразований, разработку и совершенствование нормативно-правовой базы и развитие инфраструктуры инновационного процесса. При этом формирование и реализация государственной инновационной политики осуществляется исходя из признания приоритетности инновационной деятельности для повышения конкурентоспособности отечественной продукции на внешнем и внутреннем рынках, обеспечения устойчивого экономического роста, повышения уровня и качества жизни населения, обеспечения оборонной, технологической и экологической безопасности РФ[4].

В рамках предполагаемого диссертационного исследования представляется важным уделить внимание таким принципиальным вопросам, как методологические основы исследования государственной инновационной политики, участие политических институтов в процессе ее формирования и реализации, системно-динамический подход к исследованию государственной инновационной политики, определить концептуальные и институциональные основы государственной инновационной политики в современной России, технологии формирования и ее реализации, а также выявить перспективы развития российской модели государственной инновационной политики.

При этом в данном диссертационном исследовании под государственной политикой следует понимать взаимодействие государственных и общественных

---

[1] Омельченко Н.А. Политическая культура общества и реформы государственной власти и управления // Маркетинг. - 2005. - № 6 (85).

[2]Знаменский Д.Ю. Политические институты в процессе формирования государственной научно-технической политики в современной России: монография. М.: ГУУ, 2015. С. 12

[3]Там же. – с. 12.

[4] Гончаренко Л.П. Инновационная политика: учебник/ Л.П. Гончаренко,Ю.А. Арутюнов. – М.: КноРус, 2012, - с.52.

институтов в процессе принятия и реализации государственных решений. Что касается сущности государственной инновационной политики, то на наш взгляд, она представляет собой совокупность совместных организационных, экономических, правовых мероприятий политических институтов, общественных институтов, обеспечивающих развитие инновационной деятельности, поддержку инновационной активности, с целью научно-технического лидерства на международной арене и удовлетворения потребностей общества.

Важно отметить, что формирование и реализация государственной политики – это прежде всего процесс, предположительно характеризующийся тремя измерениями: пространственным, временным и технологическим. Первое сопряжено с областью осуществления государственной политики. А также с теми политическими институтами и государственными органами, которые задействованы в этом процессе. Второе предполагает, что государственная политика проходит через этапы ее жизненного цикла, такие как формирование, реализация и оценка результативности. Третье означает ключевую роль технологий взаимодействия общества и государства в рассматриваемых процессах[1]. Подобный подход к пониманию государственной политики, по мнению Д.Ю. Знаменского, можно назвать системно-динамическим.

В предполагаемом диссертационном исследовании данный подход будет положен в основу анализа государственной инновационной политики, так как позволит всестороннее и комплексно раскрыть сущность государственной инновационной политики, определить ее область осуществления, институциональную основу, а также технологии и модели взаимодействия общества и государства, что в итоге позволит сформулировать основные тенденции и перспективы развития государственной инновационной

А.Ю. Яковлев
канд. полит. наук
(ГУУ, г. Москва)

П.Ю. Яковлев
(РУДН, г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМПАНИЙ В ИНДИИ

Индия в последние десятилетия вошла в число наиболее быстроразвивающихся стран мира. С каждым годом, все большее число иностранных компаний пытается выйти на внутренний рынок страны. Россия также предпринимает шаги в данном направлении. На нем уже представлены ПАО «КамАЗ», Банк ВТБ (ПАО), ПАО «МТС».

Индия, в отличие от Российской Федерации и множества иных государств имеет специальный орган власти, занимающиеся вопросами деятельности компаний - Министерство корпоративных дел Индии.

Если говорить о том, что в Индии относиться компании, то это организация, созданная и зарегистрированная в соответствии с Законом о компаниях или уже

[1] Знаменский Д.Ю. Политические институты в процессе формирования государственной научно-технической политики в современной России: монография. М.: ГУУ, 2015. С. 14

© А.Ю. Яковлев, П.Ю. Яковлев, 2015

существующая фирма, созданная и зарегистрированная в соответствии с ранее действовавшим нормативным правовым актом о компаниях.

Следует различать такие понятия как компания и товарищество. Основными отличными являются:

- правовое регулирование существования и функционирование организаций - для компаний это Закон о компаниях 1956 г., а для товариществ - Индийский Закон о партнерствах 1932 г.;
- мера ответственности - в товариществах все партеры несут неограниченную ответственность, в то время как в компаниях, она ограничена;
- порядок изменения величины капитала - в товариществах она может быть изменена по соглашению партеров, а для увеличения (уменьшения) капитала компании требуется более сложные правовые процедуры.

При создании компании определяется каким родом деятельности она будет заниматься, т.к. от этого будет зависеть ее форма и вид.

В стране действуют компании, учреждаемые специальным законом и регистрируемые по Закону о компаниях. Несколько похожим статусом в России обладают государственные корпорации, деятельности каждой из которых регулируется отдельным федеральным законом.

Специальным законом центральной или региональных властей создаются организации, функционирующие в сферах, затрагивающих национальные интересы. Примерами служат Резервный Банк Индии, Национальный Банк Индии, Пищевая Корпорация Индии. Порядок деятельности подобных юридических лиц прописывается в соответствующем законе, если же какие-то нормы там отсутствуют, то необходимо руководствоваться положениями Закона о компаниях.

Помимо этого, ряд компаний определенных профилей подпадают под действие отраслевых нормативных правовых актов. В частности, структуры, занятые страхованием, банковским делом или энергоснабжением, подконтрольны Закону о страховании 1938 г., Закону о банковской деятельности 1949 г. и Закону о энергоснабжении 1948 г. соответственно. Для них предусмотрен специальный порядок ведения отчетности и контроля.

Компании отличаются и по количество членов - частные и публичные. В соответствии с Законом о компаниях, фирма является частной, если ее минимальный капитал составляет 100 тыс. рупий (приблизительно 1,5 тыс. долл. США) и учтены следующие условия:

- запрет на передачу акций организации;
- ограничение максимального количества членов 50 (за исключением персонала работающего на компанию);
- минимальное количество членов - 2;
- запрет привлечение капитала извне.

Выше изложенные правила распространяются на компании, созданные после принятия поправок к Закону о компаниях в 2000 г. Для существующих на тот момент частных компаний, при условии того, то их капитал составляла сумма меньшая, чем прописанная в законе, необходимо было привести его в соответствие в течение 2-х лет. В противном случае организация признавалась неэффективной и прекращала свое существование.

Согласно поправкам, внесенным в Закон о компаниях в 2000 г., публичной компанией является фирма, которой присущи следующие признаки:

- она не является частной;
- капитал не менее 500 тыс. рупий (11 тыс. долл. США);
- отсутствуют ограничения при передаче акций;
- максимальное количество членов не ограничено;
- минимальное - 7;

- есть право привлечения средств со стороны.

Ситуация с уже созданными публичным компаниями, схожа с частными, после принятия поправок от 2000 г., они были обязаны увеличить свои капиталы до пятисот тысяч рупий.

Различаются компании и по ответственности их членов. Принято выделять: компании, ограниченные акциями; компании, ограниченные гарантиями и компании с неограниченной ответственностью.

Компания, ограниченная акциями, – фирма ответственность членов, которой ограничена номинальной стоимостью акций, принадлежащих каждому из них. Чаще всего их называют компаниями с ограниченной ответственностью. Ответственность может быть исполнена в принудительном порядке в любое время, в период существования и закрытия организации. Большинство компаний в Индии относятся к настоящему типу.

Компании, ограниченные гарантией, - организации, обладающие ответственностью своих членов ограниченных по меморандуму такой суммой, которую они могут взять на себя обязательства выплатит в активы компании в случае ее закрытия. Сумма гарантируемая, каждым членом не может быть истребована до закрытия компании, поскольку она является резервным капиталом. Следует заметить, что в организациях такого вида ответственность членов может быть исполнена после начала процесса закрытия фирмы, в то время, как в случаи компаний ограниченных акциями, ответственность исполнена в принудительном порядке в любое время.

Такие компании могут иметь акционерный капитал. Но, как правило, они образуются без него, т.к. открываются для продвижения торговли, искусства, науки, культуры и спорта. Акционерный капитал необходим в случае создания организации для коммерческих целей. Тогда регистрация компании ограниченной гарантиями не будет отличаться пакетом документов, необходимым для открытия компании ограниченной акциями.

Компания, не имеющая ограничений ответственности своих членов, является компанией неограниченной ответственностью. В подобных организациях ответственность может распространяться на личную собственность ее членов. Каждый член обязан внести свой вклад соразмерно его доли в компании, вплоть до суммы, требуемой для погашения всех требований выдвинутых по отношению к компании. Если кто-либо не в состояние внести свой вклад, то дефицит бюджета, будет пополнен за счет остальных членов, пропорционально их доли в организации. Но это отличается от товарищества тем, что кредиторы не могут направлять иски к любому из членов напрямую, а осуществлять процесс лишь путем объявления компании банкротом.

Подобные юридические лица могут иметь акционерный капитал. При регистрации такой компании необходимо указать количество членов, состоящих в организации, и сумма уставного капитала. Она впоследствии может изменяться. Сегодня такие компании создаются крайне редко.

Все чаще на индийском рынке встречаются иностранные компании, под которыми понимаются организации, зарегистрированные за пределами Индийской Республики, но осуществляющие свою деятельность на ее территории.

Они также обязаны соблюдать и действовать в рамках Закона о компаниях 1956 г., поскольку ведут деятельность в Индии. Данный тип компаний, может осуществлять операции в стране лишь тремя возможными вариантами - открытием представительства, проектного офиса или филиала.

Проведение этих действий возможно лишь после получения письменного разрешения от Резервного Банка Индии. Также их не минует и стадия включения в Реестр юридических лиц. Это необходимо сделать в течение тридцати дней после

начала осуществления своей деятельности (для организаций, учреждаемых гражданами Индии, данную процедуру необходимо провести сразу).

Представительство создается для того, что бы оценить обстановку на рынке, понять, оценка конкурентов и способности с ними соревноваться в той или иной отрасли. Их роль в основном ограничиваются сбором информации возможных рыночных возможностей и предоставления информации о компании, ее продуктах потенциальным индийским клиентам. Их открытие и функционирование регулируется Законом об управлении иностранной валютой 1999 г.

Представительствам разрешается вести только следующие виды деятельности:

- представление интересов в Индии материнской структуры или группы компаний;
- содействие импорту или экспорту;
- помощь в сотрудничестве между материнской компанией и индийскими юридическими лицами.

Ограничение деятельности:

- невозможность использования в коммерческих целях, т.е. запрещено осуществлять какую либо торговую, производственную или иную деятельность;
- финансирование должно полностью происходить за счет основной компании, находящейся за рубежом, тем самым обеспечивая приток капитала в страну;
- невозможность получения капитала со стороны и запрет на вывод и передачу средств другим юридическим лицам.

Проектный офис является еще одним видом иностранных компаний. Он похож на филиал, но создается для осуществления конкретного проекта. Регулируется также Законом об управлении иностранной валютой.

Третий вид, филиал. Его создание сравнимо с полноценным функционированием организации. Главенствующим нормативным правовым и актом и здесь выступает закон 1999 г. Помимо получения разрешения Резервного Банка Индии обязательным условием для создания такого юридического лица является необходимость прописывания сферы деятельности, которую оно будет осуществлять на территории страны.

Филиалам иностранных фирм в Индии разрешается осуществлять лишь следующие виды деятельности:

- экспорт и импорт товаров;
- оказание профессиональных или консультационных услуг;
- проведение научно-исследовательских работ;
- техническое или финансовое содействие сотрудничества между индийскими компаниями и материнской;
- представление фирмы-учредителя в Индии, выступление в качестве агента купли-продажи в стране;
- оказание услуг в области информационных технологий и разработки программного обеспечения в Индии;
- техническая поддержка продукции, поставляемой материнской компанией.

Резервным Банком Индии обычно накладываются следующие условия при выдаче разрешения на создание филиала:

- филиал может осуществлять деятельность лишь в рамках разрешенных Банком;
- все расходы происходят за счет финансирования из-за рубежа или заработанных средств;

- филиал не может принимать финансирование от внутренних компаний.

Существуют в Индии и другие виды компаний. Одними из таковых выступают лицензированные компании и компании не для коммерческих целей.

Лицензированные компании регистрируются в таком же порядке, как и все остальные, но перед осуществлением данного процесса необходимо получить лицензию на ведение соответствующего вида деятельности. После регистрации структура пользуется привилегиями, по сравнению с другими видами компаний. Такие организации могут не содержать указание на то, что компания «ограниченная» в своем названии. Ими не уплачивается государственная пошлина при регистрации. Лицензия может быть отозвана высшим исполнительным органом страны в любое время, если организация нарушает лицензию. Данные компании бывают публичными и частными, а также могут, иметь капитал или нет.

Компании не для коммерческих целей - это любая организация, создаваемая для научных, религиозных, культурных целей или любой другой общественно полезной деятельности, которая не преследует извлечения прибыли.

Есть в стране еще и такой вид компании, как индивидуальная. Таковой является фирма, где один человек обладает практически всем капиталом организации и привлекает к работе в компании лиц лишь для выполнения уставных целей минимальное количество людей (6 в случае публичной и 1 в частной).

Подводя итоги, следует отметить, что индийская практика государственного регулирования деятельности компаний довольно специфична. С одной стороны, в государстве сохранено английское наследие. С другой, система подвержена динамичным изменениям под прессингом рыночных процессов внутри страны и за ее пределами.

Литература

1. The Companies Act, 1956.
2. The Foreign Exchange Management Act, 1999.
3. The Partnership Act, 1932.

С.Р. Янтурин

(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)

ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

В сфере управления общественными финансами в последнее десятилетие произошли масштабные перемены. Их необходимость возникала в связи с тем, что в конце 90-ых начале 2000-х гг. данная область характеризовалась большим количеством нерешенных задач, таких как проблема неплатежей, увеличения объема задолженности региональных и местных бюджетов, низкие уровни обеспеченности в социально-экономической сфере. С начала реализации программы развития бюджетного федерализма созданы правовые основы регулирования публичных финансов, бюджетных расходов и межбюджетных отношений путем разграничения полномочий целью, которых ставились создание

© С.Р. Янтурин, 2015

местных бюджетов и выравнивание бюджетных обеспеченности местных органов власти. С принятием федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" окончательно оформились институциональные основы финансовых отношений в субъектах РФ.

Но вместе с тем, нельзя сказать, что проблемы в данной области нашли свое решение. Так, возникли проблемы с несбалансированностью и высокой трансфертной зависимости местных бюджетов[1]. При этом в стране существуют проблемы повышения прозрачности эффективности результативности принимаемых решений, качество управления, введения экономических механизмов стимулирования, определение причин, снижающих эффективность использования государственных и муниципальных средств.

Цель исследования: комплексное изучение межбюджетных отношений в РФ (в том числе на примере республики Татарстан) и разработка на данной основе предложений по совершенствованию их эффективного функционирования.

Объект исследования: общественные отношения в области организации межбюджетных отношений. Предмет исследования: особенности развития межбюджетных отношений в РФ (на примере РТ).

Для обеспечения достоверной и состоятельной оценки социально-экономического положения вначале проводится сравнительный анализ субъектов путем их рейтингования в статическом и динамическом аспекте. Статический анализ подразумевает упорядочивание субъектов РФ по наиболее актуальным и самым основным параметрам социально-экономического положения по возрастанию, где 1– лучшее значение, а 85-худшее значение показателя (85 субъектов РФ).

Стандартные параметры социально-экономического положения были отобраны по следующим критериям, обеспечивающем полноту и сопоставимость данных различных субъектов, отсутствия излишних нагромождения и детализации,

Для получения статического рейтинга производится суммирование мест региона по соответствующим показателям среди субъектов РФ и затем субъекты ранжируются по данному суммарному параметру. Показатели субъектов упорядочиваются по убыванию и наименьшая сумма мест, включающая предположительно передовые места, считается лучшим показателем.

Как показывает анализ социально-экономического положения по состоянию на 2013 г. республика Татарстан по совокупности показателей демонстрирует второй лучший результат среди всех субъектов страны. Наиболее передовое место среди соответствующих наблюдений занял показатель «Производство сельскохозяйственной продукции»: 3 место среди субъектов. Худший параметр – «Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций»: 29 место среди субъектов. Остальные показатели вошли в первые 20% лучших по субъектам.

Для обеспечения сравниваемости показателей статического рейтинга между собой были определены для показателей их отношения и доли в показателях Приволжского федерального округа и всей страны.

Вначале рассматриваются показатели, выражающие соотношение значений индикаторов субъекта к значениям индикаторов округа и страны. В обоих категориях лидирует показатель «Потребительские расходы в среднем на душу населения в месяц». Данный показатель занимает первое место среди социально-экономических показателей Республики Татарстан. Значение данного показателя в Республике

[1] Шмакова С.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: правовой аспект (на примере муниципальных образований Иркутской области): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. - М., 2014. - С. 4.

Татарстан на 28% превышает среднее значение по Приволжскому федеральному округу и на 11% среднее значение по стране. Далее за этим показателем следуют такие показатели, как «Среднедушевые денежные доходы» и «Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций». Причем последний меньше среднего показателя по России на 13%, тогда как остальные показатели в основном превышают средние значения по округу и стране.

По вкладу значения показателя в суммарную величину индикатора округа лидирует «Добыча полезных ископаемых». Величина вклада данного показателя составляет 24,5%. По вкладу в суммарное значение индикатора страны лидирует «Продукция сельского хозяйства» – 4,3%. Наихудшую долю в значении показателя округа демонстрирует «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» – 15%. Наименьший вклад в значение показателя страны делает показатель «Основные фонды в экономике» – 2,7%.

Составление динамического рейтинга необходимо для достижения максимальной объективности и достоверности анализа.

Как показывает динамический анализ социально-экономического положения в периоде 2009– 2013 гг. республика Татарстан по совокупности показателей занимает 12 место среди субъектов РФ. Наиболее передовое место среди соответствующих наблюдений занял показатель «Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций»: 10 место среди субъектов. Худший параметр– «Добыча полезных ископаемых»: 69 место среди субъектов. Среди показателей по Республике Татарстан наилучшую динамику показывает индикатор «Обрабатывающие производства», наихудший– «Добыча полезных ископаемых». Кроме того, интересно заметить, что передовой показатель 2013 г. «Продукция сельского хозяйства» демонстрирует предпоследнюю худшую динамику среди показателей по РТ, однако все-таки имея положительный темп прироста.

Подводя итог можно сказать, что Республика Татарстан демонстрирует одни из лучших социально-экономических показателей по состоянию на 2013 г., занимая по совокупности соответствующих индикаторов 2 место среди субъектов РФ. Однако по динамике данный регион занимает лишь 12 место среди 87 субъектов РФ, что может свидетельствовать об умеренном темпе развития, который нужно поддерживать и увеличивать.

Рассмотрение отдельных показателей доходов и расходов консолидированных бюджетов неоправданно ввиду экзогенности и соответственно несопоставимости данных параметров, которые обусловлены количеством населения. Ввиду вышеуказанных предпосылок было решено рассматривать дефицит бюджета 2013 г. и его динамику.

По дефициту бюджета по состоянию на 2013 г. Республика Татарстан занимает среди прочих субъектов 13 место со значением показателя равным -1219,3 млн.руб., что является неплохим по качеству индикатором. Для сравнения 1 место с профицитом в 15153,8 млн.руб. занимает город Санкт-Петербург. Последнее место занимает Краснодарский край с дефицитом -50613,4 млн.руб. По динамике дефицита бюджета Республика Татарстан занимает 2 место с абсолютным базисными темпом роста 16472,3 млн.руб. За базисный год был взят 2010 г., в котором Республика Татарстан по дефициту бюджета занимала последнее место и соответственно демонстрировала худший результат величиной -17691,6 млн.руб.

Более полную картину о вариации показателя дефицита бюджета по субъектам РФ иллюстрирует следующий график:

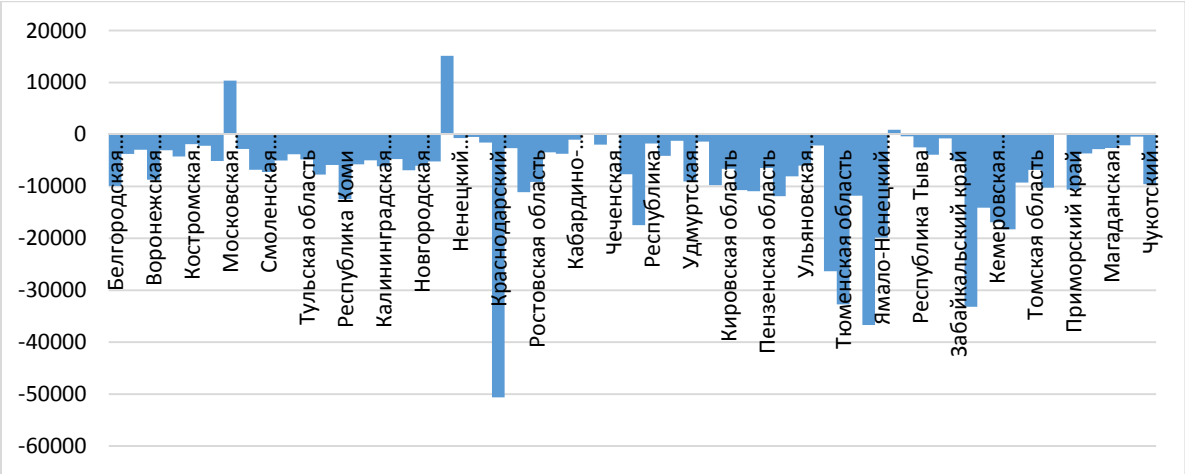


Рис.1 Дефицит консолидированного бюджета субъектов, 2013г. (млн.руб.)

Как можно видеть в целом по России в субъектах за редким исключением наблюдается превышение расходов над доходами.

Структура доходов и расходов консолидированного бюджета Республики Татарстан выглядит следующим образом:

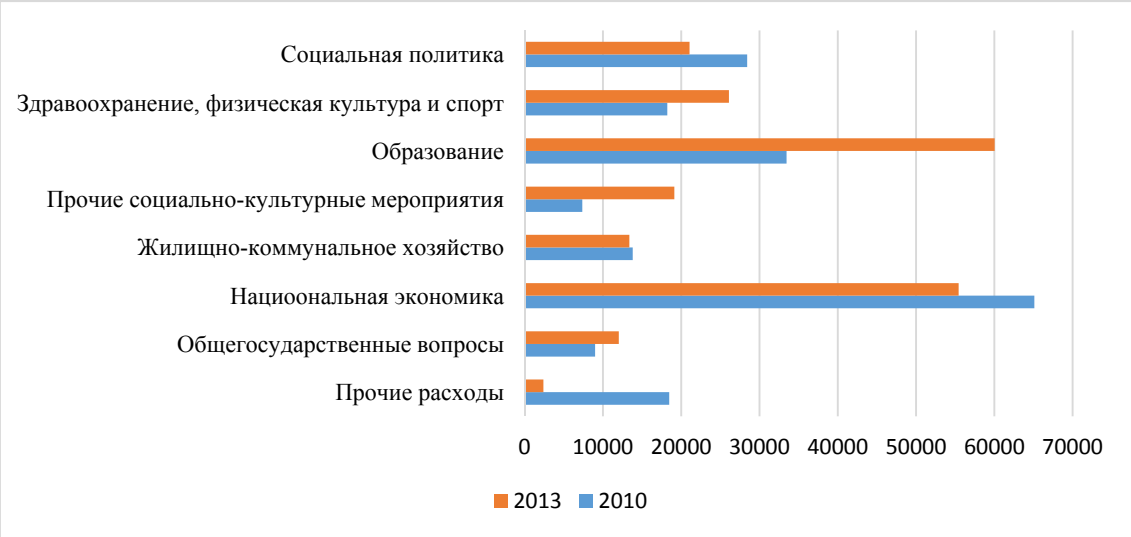


Рис.2 Расходы консолидированного бюджета РТ, 2010-2013гг. (млн.руб.)

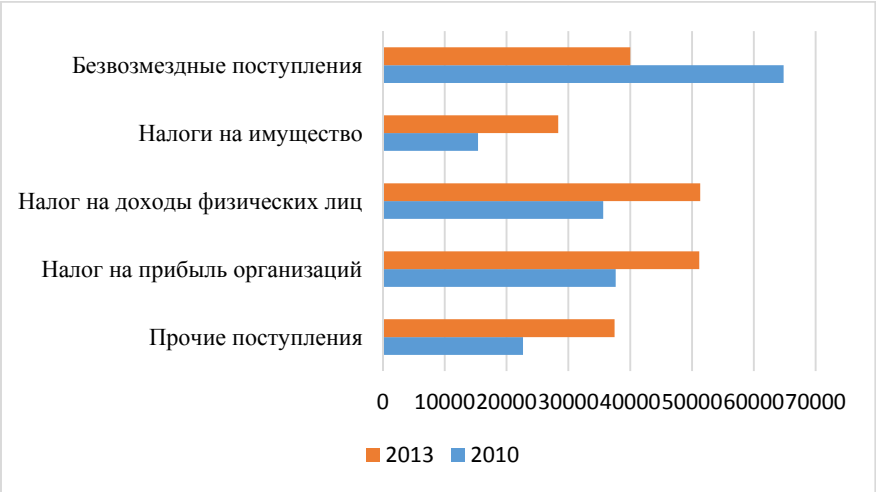


Рис.3 Доходы консолидированного бюджета РТ, 2010-2013гг. (млн.руб.)

Как можно наблюдать значительные изменения в структуре доходов претерпели только «Безвозмездные поступления». Данный показатель соответственно уменьшился с 37% до 19%, а диапазон изменения остальных индикаторов варьируется в рамках от 3% до 5%. К безвозмездным поступлениям относятся межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ. Ввиду уменьшения данных поступления можно предположить, что уменьшилась потребность Республики Татарстан в подобных платежах, увеличении качества исполнения бюджета. Предположение об общем сокращении бюджетов нецелесообразно ввиду увеличения консолидированного бюджета РФ с 6537,3 млрд.руб. до 8165,1 млрд.руб. Среди показателей расходов наибольшая динамичность свойственна показателям: «Образование», «Национальная экономика», «Прочие расходы». Остальные индикаторы изменяются в рамках от 3% до 5%. Расходы на образование увеличились на 12%, на национальную экономику на 8% и прочие расходы увеличились на 8%. Увеличение расходов на образование свидетельствует об корректировке стратегии развития субъекта с упором на образование.

Динамика расходов и доходов консолидированного бюджета РТ выглядит следующим образом:

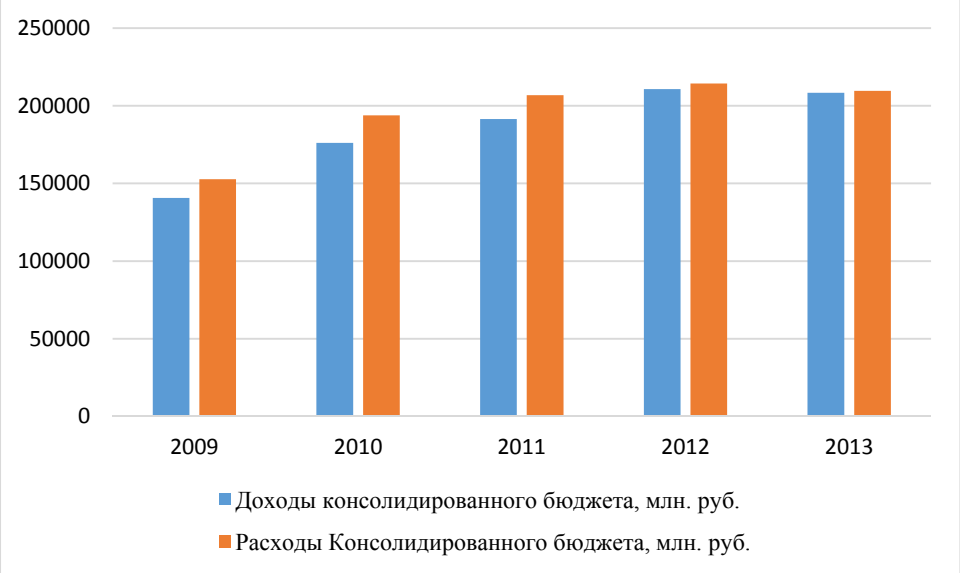


Рис.3 Динамика консолидированного бюджета РТ(млн.руб.)

Основное наблюдение данной диаграммы заключается в заметном снижении темпа роста как доходов, так и расходов бюджета.

На первый взгляд кажется, что многие показатели не зависят от бюджета, однако это не так. Именно бюджетом финансируется поддержка малого и среднего предпринимательства, госзакупки, расходы на поддержку различный отраслей экономики.

Такие показатели, как «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды», «Основные фонды в экономике», «Валовой региональный продукт» в своей динамике следуют общей экономической конъюнктуре России. Это подтверждается тем, что они сохраняют свои позиции как в 2009г. так и в 2013г.

От общего эконмического развития отстают следующие индикаторы: «Продукция сельского хозяйства», «Добыча полезных ископаемых». Однако данное отставание незначительно. К этому следует добавить, что среднегодовой темп роста всех показателей более 100%. Отстающих от общей тенденции показателей также не так много. Все эти аргументы свидетельствуют в пользу того, что серьезных причин для волнения не наблюдается.

Набор коррелированных показателей: «Обрабатывающие производства», «Инвестиции в основной капитал», «Сальдированный финансовый результат организаций», «Оборот розничной торговли» растут опережающими остальные субъекты темпами. Это видно из позиций в рейтинге и наибольших темпов роста.

Лидерами по продвижению в рейтинге стали показатели: «Среднедушевые денежные доходы», «Потребительские расходы в среднем на душу населения», «Среднемесячная заработная плата работников организаций». Несмотря на то, что эти показатели как в 2009г., так и в 2013г. остаются отстающими в рейтинге по субъектам РФ, они осуществили значительный скачок в своем развитии. Это объясняется с одной стороны тем, что у них есть значительный потенциал для развития, что облегчает обеспечение положительной динамики, так как отрыв по абсолютным значениям от соседей в рейтинге незначителен. Отсюда может следовать вывод о том, что возможно такой прорыв в рейтинге является естественным и возможно стоило ожидать большего роста. Для остальных же показателей потенциал роста почти исчерпан ввиду их лидирующих позиций. К тому же ближе к лидерам рейтинга разрыв в значениях показателей увеличивается. В целом можно сделать вывод, что несмотря на сокращение бюджетных расходов социально- экономическое положение РТ улучшается. Это можно объяснить оптимизацией распределения расходов бюджета.

Набор показателей, характеризующих доходы и расходы населения сокращает отрыв от остальных социально- экономических показателей, с которыми данный набор умеренно коррелирован. Так, например, «Сальдированный финансовый результат» связан с выплатой заработных плат и прочими доходами населения. Но большой отрыв в позициях показателей свидетельствует о неспособности адекватно распределять доходы. Сокращение этого отрыва- положительный знак, свидетельствующий о том, что распределение становится эффективнее.

Аналитический анализ современного состояния межбюджетных взаимоотношений Республики Татарстан подводит к следующим выводам.

Органы государственной власти субъектов РФ должны использовать доходные части бюджетов в соответствии с актуальной экономической ситуацией. Им также следует активнее реализовывать доходный потенциал в своих регионах. Данные меры предполагают:

-проведение анализа оправданности и эффективности реализации налоговых льгот и оптимизация данной меры;

-оказание помощи значимым для субъекта отраслям экономики, неустойчивым в ситуации кризиса; осуществление мер по использованию гарантийных механизмов, субсидирование процентных ставок;

-сотрудничество в рамках антикризисных проектов с крупнейшими налогоплательщиками для обеспечения оперативного и полного исполнения ими налоговых обязательств;

-инвентаризация и оптимизация расходов субъектов РФ;

-оптимизация расходов объектов социальной и коммунальной инфраструктуры;

-выделение средств для осуществления капиталовложений по объектам с высокой степенью завершённости и сокращение расходов на покупку оборудования;

-предотвращение кредиторской задолженности по принятым обязательствам, прежде всего по оплате труда и социальным выплатам.

Теоретический анализ основ развития МБО в РФ, подводит к выводу о том, что межбюджетные отношения как часть бюджетной политики государства имеет огромную важность по той причине, что на их основе разрабатываются и

совершенствуются финансово-бюджетные отношения между федеральными, региональными и местными органами власти.

К основным инструментам МБО относятся межбюджетные трансферты. Межбюджетные трансферты как инструменты перераспределения публичных финансов, двояко воздействует на социально-экономическое развитие субъекта РФ: региональная специфика с одной стороны предполагает неравномерность распределения финансов между субъектами РФ, а с другой стороны – может привести к усилению региональных финансово-экономических диспропорций. От того, сколько много и в каких объемах выделяется субвенций, можно судить насколько централизованным является механизм трансфертного перераспределения. Исходя из этого, нельзя не согласиться с Мысиной П., что грамотно налаженные межбюджетные отношения решают проблемы, вызванные межтерриториальных и межуровневых диспропорций[1], и более того обеспечивают важнейшие функции по социальному обеспечению.

Литература

1. КонституцияРФ // «СобраниезаконодательстваРФ», 04.08.2014, N 31 Art history, which he imagines is the narrative, which did not exist, narrative, modeled on the history of human life: birth, growing up, art Mature, climax.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3823
3. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, N 42, ст. 5005
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.
5. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 N 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года». URL: http://docs.cntd.ru/document/499067925 (дата обращения: 10.12.2015).
6. Бюджетное право / Под ред. М.В. Карасевой. М.: Эксмо, 2010.
7. Виноградов В.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата. – М.: Издательство Юрайт, 2014.
8. Государственные и муниципальные финансы: Учебник / И.Н. Мысляева. – М.: 2014.
9. Шмакова С.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: правовой аспект (на примере муниципальных образований Иркутской области): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. – М., 2014.
10. Гайзатуллин Р.Р. Развитие межбюджетных отношений - залог экономического роста Республики Татарстан // Вестник Казанского Технологического Университета. – 2008. – №2.
11. Поветкина Н.А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. – 2015. – №3. After

[1] Мысин П. Развитие функций межбюджетных отношений: общественно-политическая литература / П. Мысин // Экономист. - 2008. - №3. - С. 73-80

СОДЕРЖАНИЕ

Организаторы конференции……..……. 3
Информационный партнер конференции ……..……..... 3
Акалович Р.И. Место теневой экономики в системе угроз экономической безопасности государства …… 4
Акимов Н.П. ТехнологиилоббизмаРоссийскойФедерации …… 8
Алексеева Л.Н. Технологии формирования информационной безопасности органов государственной власти ……..……. 11
Аленкина А.А. Евразийская экономическая десуверенизация российской системы государственного управления……. 14
Андреянова И.В., МазанцеваТ.Н. Разработка основных направлений развития ПсковГУ в сфере оказания дополнительных образовательных и иных услуг иностранным гражданам……..…... 16
Андреянова И.В., Сойма А.Ю. Совершенствование механизма взаимодействия ГБПОУ «Псковский политехнический колледж» с организациями промышленности и сферы услуг при подготовке квалифицированных рабочих, служащих, специалистов среднего звена и повышении их квалификации……..……..... 18
Артамонов О.В. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации - фактор стабилизации миграционной ситуации……. 20
Асеев А.Д. Политическая безопасность современной России…….. 23
Атабекян С.А. Общероссийский народный фронт в политической системе современной России……..…… 26
Багиров С.С. «Мягкая сила» - ресурс внешней политики Республики Азербайджан. ……..…… 30
Бакрадзе А.А., Опокин А.Б. Повышение информированности и образовательные инициативы в сфере противодействия коррупции ……. 33
Бандикян А.Н. Лоббирование хозяйствующих субъектов в органах власти….. 36
Белков А.В. Классификационный подход как аспект государственного управления социально-экономическим развитием регионов ……. 38
Беляева С.В. Необходимость развития государственного финансового контроля российских участников внешнеэкономической деятельности…… 42
Березина В.П. Территориальный брендинг как фактор повышения эффективности регионального управления……... 46
Блинова Е.С., Кондратюк А.Н. Проблемы внедрения элементов ситуационного управления…… 49
Блинова Н.В., Гаганова Е.В. К вопросу о статусе депутата муниципального образования ……. 52
Болотаева В.Б. , Маресева Е.В. Особенности становления системы местного самоуправления в РФ ..……... 55
Васильева К.В. Правовой статус департамента труда и социальной защиты Москвы как органа, обеспечивающего поддержку семьи, материнства, отцовства и детства ……. 59
Васюнина М.Л. Приоритеты оптимизации государственных расходов……... 61
Верниченко М.А., Плавинский В.Б, Историко-правовые основания государственной независимости Приднестровья. …….. 65
Володичев И. А. О возможности применения моделей государственно-частного партнерства для реконструкции объектов предприятий водохозяйственного комплекса…… 71
Галлямова Р.А., Дзюба М.С. Государственная молодежная политика……... 75

Гальцова Е.В. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, как одно из приоритетных направлений миграционной политики…….. 80
Геворкян А.Д. Проблема интеграции мигрантов в принимающее общество и пути ее решения……... 83
Гегешко М.Е. Организационно-экономический механизм управления государственными объектами культурного наследия…… 86
Герасимова И.В. Миграционная политика Российской Федерации: адаптация и интеграция мигрантов……..... 89
Гимазова Ю.В., Омельченко Н.А. К вопросу о развитии инфраструктуры государственной поддержки социально ориентированного некоммерческого сектора в России…….. 94
Гиниятуллина Д.Р. Управление суверенными фондами на современном этапе …… 103
Головизнина И.А. Реформирование законодательства об административной ответственности……... 109
Грицай В.В. Кризис мобилизационной политической системы (Культурологический подход) …….. 113
Давыдова М.И. Проблемы публично-частного партнерства в РФ в системе взаимодействия государства и общества……. 116
Дмитриева Т.Н. Состояние и перспективы развития инфраструктуры для социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Москве……..…….. 119
Дорошина И.П., Цыплакова М.С., Семкина О.С. Направления совершенствования системы управления новосибирской агломерацией…… 123
Жадобина Д.А. Корпоративная социальная ответственность нефтегазовых компаний……. 127
Задорожная И.И. Формирование системы наставничества на государственной гражданской службе…… 129
Знаменский Д.Ю. Государственная политика по управлению научным потенциалом высшей школы России…….. 133
Ибятов Ф.М. Этнический фактор и власть в Российской Федерации…….. 136
Иванов В.К., Кондря М.Ф. Проблемы федерализма и унитаризма на постсоветском пространстве на примере республики Молдова……. 141
Ильюхов А.А. Трудовая повинность крестьянского населения в начале нэпа 145
Казбан Е.П. Ценностные ориентации в политическом процессе современной России ……. 150
Калашников С.В. Формы взаимодействия государства и гражданского общества в современной России…… 153
Караткевич А.Г. К вопросу о политической стабильности в условиях трансформации государства и общества……. 156
Карелина Е.А. Современная государственная миграционная политика Российской Федерации…… 161
Карикова А.С., Москвитина Е.И. Стратегия развития арктического региона: разработка мероприятий по реализации оптимистического сценария…….. 165
Корнилова З.В. СМИ как фактор общественных настроений в сфере миграции. ……..…… 170
Карпов Н.В. Механизм управления особо охраняемых природных территорий мегаполиса Москвы на основе кластерного подхода ……..…….. 175
Князев Ю.Е. Международное право в 21 веке …….. 178
Колобкова В.А., Романичева Т.Н. Евразийская интеграция как качественно новый уровень на пути мирового наднационального объединения……... 182

Колобкова В.А., Юсов А.Д. Необходимость и пути совершенствования системы внутреннего контроля в таможенных органах ……..……... 185
Комарова С.А., Полуничева О.С. Зарубежный опыт организации государственной службы на принципах японской модели управления……. 189
Комов В.Э. Патриотическое воспитание на муниципальном уровне - как важнейший фактор подготовки молодежи к армейской службе (опыт г. Тулы). 193
Корнилова З.В. СМИ как фактор общественных настроений в сфере миграции..……..…… ..……. 196
Кузнецова О.Ю. Трудовая миграция в странах Евросоюза: причины и последствия..……..…… ..……... 200
Кузьмина Д.А., Цыплакова М.С., СемкинаО.С. Совершенствование системы местного самоуправления в городе Москва на примере муниципального округа Замоскворечье..……..…… 204
Кучина В.А., Мельникова Е.А. Москва в условиях новой миграционной волны ……. 208
Любина О.Н. Корпоративные ценности государственной гражданской службы 211
Масюк С.В. Взаимодействие государства и гражданского общества в сфере здравоохранения в России (некоторые результаты исследования)…… 214
Милькина И.В., Путило В.А. Поддержка и стимулирование развития промышленной и инновационной инфраструктуры г. Москвы……. 217
Михеева Н.И. Содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом…… 220
Мишенина Д.Г., Зуденкова С.А. Формы и механизмы общественного контроля над органами государственной власти и местного самоуправления .. 223
Мурадян П.С. Правовая роль письменности в конституционном государстве.. 228
Некрасов И.С. Социально-психологические условия развития организационной культуры государственных служащих (некоторые вопросы методики научного анализа) …… 232
Некрасов С.И. Сочетание форм непосредственной и представительной демократии на местном уровне в российской федерации: отечественный и зарубежный опыт, проблемы, тенденции ……. 236
Нормова Ю.В. Перспективы диверсификации структуры экономики Ханта-Мансийского автономного округа……..…….. 239
Овсянникова Д.К. Проблема повышения эффективности управления ТБО…. 244
Омельченко Н.А., Гасратова Ф.М. Легитимационные процессы в современной России на федеральном и региональном уровнях ……. 248
Оришев А.А. Формы и механизмы межрегионального взаимодействия…….. 251
Охотский Е.В. Антироссийские санкции и антисанкционная политика Российской Федерации……..……. 255
Панина О.В. Проблемы реализации и влияния основных принципов обеспечения открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю на функционирование и развитие органов государственной власти……..……... 260
Петрина О.А., Тыченко К.А. Механизм государственно-частного партнерства в реализации общественно-значимых инициатив……... 263
Половова Т.А. Мониторинг экономической устойчивости как инструмент стратегического государственного управления территориальными образованиями……. 266
Комарова С.А., Полуничева О.С. Зарубежный опыт организации государственной службы на принципах японской модели управления…… 269
Полянцева Н.В. Совершенствование взаимодействия органов местного самоуправления с населением (на примере города Серпухова) ……... 274

Попадюк Н.К Городская агломерация как модель антикризисного управления……. 277
Прокофьев М.Н. Электронный бюджет как инструмент управления социально-экономическим развитием Российской Федерации……... 281
Прокофьев С.Е., Баракин А.Е., Хасунцев А.А. Зарубежный опыт организации конкуренции при проведении конкурса ГЧП и его применение в России…… 285
Прохоренко М.П., Мирзалиева З.Ф. Оценка проблемы утечки умов в современном развитии РФ……... 288
Раваев М.Н. Общественный контроль как способ оценки эффективность региональной экономической политики ……..... 293
Резанова О.О. Открытость власти как основа общественного контроля …… 296
Рождественская И.А Взаимодействия участников научно-образовательного кластера региона …… 299
Ромашова М.В., Берменкова Н.А. Инновации как важнейший фактор социально-экономического развития Калужской области……. 302
Рункова А.И., Зуденкова С.А. Проблемы приватизации государственного имущества…….. 306
Самохин Н.И. Управление автомобильной отраслью - в тисках противоречий 310
Семкин Н.М. Проблемы бюджетного регулирования муниципалитетов в России…….. 314
Сидорова В.Д. Проблемы и перспективы формирования государственной политики в сфере энергетики…… 317
Сираждинов Р.Ж. Исторические аспекты формирования местной власти в России……. 321
Скакова Ж.Н. Повышение эффективности управления государственной и муниципальной собственностью на земельные участки……... 324
Слезко Л.В. Проблемы приватизации федеральных государственных унитарных предприятий……. 327
Смирнова Ю.С. Региональные целевые программы как инструмент реализации государственной политики импортозамещения в области сельского хозяйства…… 331
Соколов Н.Н. Системный подход к распознаванию профессиональной ориентации личности в современном мире ……. 335
Соловьев А.К. Преодоление кризиса пенсионной системы РФ: правовые, экономические и политические проблемы…… 340
Стадолин М.Е., Володичев И. А. О применении моделей государственно муниципально-частного партнерства для реконструкции объектов предприятий водохозяйственного комплекса……... 344
Степанова С.Е. Государственное управление в Китае: особенности и результат реализации государственных программ…… 347
Стригунова Д.П. Принцип справедливости в сфере правового регулирования международных коммерческих договоров……. 350
Суворова В.А. Современный опыт иммиграционной политики Канады и возможность его применения в Российской Федерации…….. 353
Таболин В.В. Проблемы современного конституционного государства…….. 358
Тузкова Д.К. Стратегия социально-экономического развития как инструмент формирования наукоградов…….. 361
ТуровскийА.А., Карелина И.М. Государственная власть как объект политологического исследования…… 366
Туровский А.А., Мансуров Р.Е. GR-технологии в структуре отношений бизнеса и органов государственной структур…….. 369

Филимонов Д.А. Институциональная система России и вектора институциональных реформ …….…….. 374
Фокин Э.В., Зуденкова С.А. Об отдельных мерах по формированию доходной части бюджета города Москвы…….. 376
Хейгетова К.Н. Государственная поддержка малого бизнеса……... 379
Хмельченко Е.Г., Телеба А.В. Великий Устюг – город – пионер маркетинга территории……. 381
Хмельченко Е.Г., Техова Д.В. Интернет-маркетинг в развитии городских территорий и муниципальных районов…….. 384
Ходос Е.В. Программно-целевые подходы в управлении социально-экономическим развитием региона (на примере Калининградской области)…. 388
Чахкиев Г.Г. Современные формы соглашений государственно-частного и муниципально-частного партнерства …… 393
Чорный Д.В. Развитие городского управления и самоуправления в России в период от древней Руси до XX века: исторический аспект ……... 397
Чрагян П.В. Контрактная система: понятие, сущность, проблемы…… 401
Шиленкова А.Н. Проблемы взаимодействия политических институтов в процессе формирования и реализации государственной инновационной политикив современной России…….. 402
Яковлев А.Ю., Яковлев П.Ю. Государственное регулирование и особенности деятельности компаний в Индии……. 405
Янтурин С.Р. Оценка состояния и развития межбюджетных отношений на примере Республики Татарстан ……... 409

Материал издается в авторской редакции.
Ответственность за сведения, представленные в издании, несут авторы.

Научное издание

МАТЕРИАЛЫ

6-й Всероссийской научно-практической конференции

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

9 декабря 2015 г.

Редакционная коллегия

доктор экономических наук, профессор Г.Р. ЛАТФУЛЛИН
доктор исторических наук, профессор Н.А. ОМЕЛЬЧЕНКО
кандидат социологических наук, доцент Н.Н. СОКОЛОВ

Компьютерная верстка *Э.Р. Рахымджанова, Н.Н. Соколов*
Техническое редактирование *М.Д. Наставшева, Е. Хлыст*

Тематический план изданий научной литературы ГУУ 2015 г.

Подп. в печ. 28.12.2015. Формат 60x90/16. Объем 26,5 печ. л.
Бумага офисная. Печать цифровая. Гарнитура Arial.
Уч.-изд. л. 32,29. Изд. № 79/2015.
Тираж 500 экз. (1-й завод 50 экз.) Заказ № 1458.

ФГБОУВО «Государственный университет управления»
Издательский дом ФГБОУВО «ГУУ»
109542, Москва, Рязанский проспект, 99, Учебный корпус, ауд. 106
Тел./факс: (495) 371-95-10
e-mail: id@guu.ru, roguu115@gmail.com
www.id.guu.ru, www.guu.ru