



Министерство образования и науки Российской Федерации

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

## МАТЕРИАЛЫ

4-й Всероссийской научно-практической конференции

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

28 ноября 2013 г.



Москва - 2013

**Министерство образования и науки Российской Федерации**

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

## **МАТЕРИАЛЫ**

**4-й Всероссийской научно-практической конференции**

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

**28 ноября 2013 г.**

Москва – 2013

УДК 172(06)

6Н1

Г72

## Редакционная коллегия

доктор экономических наук, профессор  
доктор исторических наук, профессор  
кандидат социологических наук, доцент

Г.Р. Латфуллин  
Н.А. Омельченко  
Н.Н. Соколов

Г72

**Государство, власть, управление и право: история и современность** : материалы 4-й Всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М. : ГУУ, 2013. – 214 с.

ISBN 978-5-215-02582-6

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 процесс постоянного накопления опыта 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 978-5-215-02582-6

© ФГБОУВПО «Государственный университет управления», 2013

## ОРГАНИЗАТОРЫ КОНФЕРЕНЦИИ

**Кафедра государственного управления и политических технологий**  
Института государственного управления и права ГУУ  
[www.iguip.narod.ru](http://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;

**О.А. Петрина**, канд. экон. наук, доцент каф. государственного и муниципального управления;

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

## ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ КОНФЕРЕНЦИИ



**Разработчик информационно-правовой системы - компания "ГАРАНТ"**

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



**Издательский Дом "Экономическая газета"**

Представитель пресс-службы ИД "Экономическая газета"  
**Т.А. Коцеева**

**Г.Р. Латфуллин**

*Директор Института государственного  
управления и права ГУУ,  
д-р экон. наук, профессор*

**ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО НА ОТКРЫТИИ КОНФЕРЕНЦИИ  
«Государство, власть, управление и право: история и современность»  
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УНИВЕРСИТЕТЕ УПРАВЛЕНИЯ  
28 ноября 2013 ГОДА**

**Уважаемый президиум!  
Уважаемые участники конференции!**

Я приветствую всех присутствующих в Государственном университете управления – ведущем вузе России в сфере подготовки специалистов по направлению «Государственное и муниципальное управление».

Уже четвертый раз в этой аудитории собираются профессора, ученые, аспиранты и студенты, которым не безразлична тема сегодняшней конференции. Тема постоянно актуальная и востребованная. Надеюсь, что все присутствующие смогут найти ответы на фундаментальные вопросы теории и практики государственного и муниципального управления. На конференции будут затронуты вопросы об исторической ретроспективе опыта государственного управления и местного самоуправления, динамика социальной модернизации общества, национальные особенности проведения административных реформ.

Перед нынешней наукой государственного и муниципального управления и смежными науками стоят вызовы, которые не решить без более тесной интеграции науки, управленческого образования и управленческой практики. Без дуального образования невозможно выпустить полноценного специалиста, готового сразу после институтской скамьи приступить к своим обязанностям в органах государственной и муниципальной власти.

Проводимая в настоящее время в России работа предъявляет новые, более высокие требования к государственным и муниципальным служащим, ведь именно на их плечи ложится тяжелый груз управления государством на современном этапе становления новой российской государственности, формирования институтов государственного и местного управления.

Эффективность профессиональной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих во многом определяется их компетентностью и высоким профессионализмом. И я, как директор Института государственного управления и права, с полной ответственностью заявляю, что мы в нашем Институте делаем все, чтобы готовить высококлассных специалистов в сфере государственного и муниципального управления.

Наш институт неустанно совершенствует учебную, научную и воспитательную работу, из года в год повышает планку качества подготовки специалистов. Особое внимание уделяется формированию корпоративной культуры, созданию атмосферы творчества и доброжелательности во взаимодействии преподавателей со студентами. Мы серьезно работаем над утверждением и закреплением конкурентных преимуществ нашего института среди других вузов России в подготовке менеджеров в области государственного и муниципального управления и в области управления городским хозяйством.

В своей работе мы уделяем особое внимание:

- фундаментальной теоретической подготовке по экономике и менеджменту в сочетании с практической направленностью приобретаемых знаний, умений и навыков;

- основательной духовно-гуманитарной составляющей как в собственно учебном процессе, так и в воспитательной среде студентов;

- тесному взаимодействию с федеральными и региональными органами законодательной и исполнительной власти, органами местного самоуправления.

Надеюсь, что в сегодняшней конференции будут изложены современные представления о государстве, власти, управлении, праве, механизмах вовлечения общества в процесс государственного строительства и управления, стабилизации общественно-политической системы современной России.

Удачной работы конференции! Благодарю за внимание!

**А.Ю. Алексеев**  
канд. экон. наук

**А.А. Галковский**  
(ГУУ, г. Москва)

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ НА МЕСТАХ**

Сегодня все государства мира имеют структуры по обеспечению безопасности и борьбе с терроризмом. В России - это ФСБ, МВД, МЧС, МО, ФМС, ФКСН и др. Антитеррористические мероприятия осуществляются на следующих уровнях: федеральном, субъекта федерации, муниципальном и объектовом.

Наиболее уязвимым среди них является муниципальный или административно-территориальный, т.е. район, город, поселок, село и т.д. Причинами этого служат: малое внимание местных властей к возможным угрозам безопасности, множественность потенциальных источников опасностей и недостаточное финансирование.

В населенных пунктах России отсутствует типовая (единая для всех) модель построения системы обеспечения антитеррора, но, при этом, существует ряд схожих черт. К числу органов, занятых в данной на сфере «земле» относятся:

- территориальные органы федеральных органов исполнительной власти: ФСБ России; МВД РФ; Минобороны РФ; МЧС РФ; ФКСН России; ФМС России.
- постоянно и временно действующие органы, созданные для повышения уровня безопасности: антитеррористическая комиссия (АТК); постоянно действующая рабочая группа по противодействию терроризму и экстремизму (РГ); комиссия по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям (КЧС).
- общественные организации, образованные в целях помощи и содействия органам, занятым в сфере обеспечения безопасности и правопорядка: народная дружина и др.
- структурные подразделения и временно действующие органы объектов: отделы (управления, службы) безопасности (охраны правопорядка); антитеррористическая комиссия (АТК); комиссия по чрезвычайным ситуациям и обеспечению пожарной безопасности (КЧС и ПБ); эвакуационная комиссия (ЭК).

Вопросами в области обеспечения безопасности занимается либо первый заместитель главы администрации, либо один из заместителей. На него возлагаются, в том числе, следующие обязанности: взаимодействие и курирование работы территориальных органов исполнительной власти в области безопасности; связь с военными и военизированными образованиями; организация деятельности дружин; ведение мобилизационной работы в районе.

Остановимся поподробнее на структурах, созданных для повышения уровня антитеррористической защищенности.

Антитеррористическая комиссия (АТК) - орган, осуществляющий координацию деятельности подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (территориальных органов исполнительной власти субъекта федерации) по профилактике терроризма, а также минимизации и ликвидации последствий его проявлений на территории административно-территориального образования.

Постоянно действующая рабочая группа по противодействию терроризму и экстремизму (РГ) – постоянно действующий орган, занимающийся: контролем за выполнением решений АТК субъекта федерации и АТК административно-территориального образования; организацией и проведением проверок организаций, учреждений, предприятий и объектов в целях устранения фактов, способствующих проведению диверсионных и террористических актов; разработкой предложений о проведении мероприятий по предупреждению террористических актов и внесению предложений по противодействию терроризму на рассмотрение АТК субъекта федерации и АТК административно-территориального образования.

Комиссия по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям (КЧС) – постоянно действующий орган, выполняющий работы по предупреждению, уменьшению тяжести последствий чрезвычайных ситуаций (ЧС) для населения и объектов экономики административно-территориального образования, а также ликвидации этих последствий.

Для обеспечения безопасности и борьбы с терроризмом (главной угрозы безопасности), в административно-территориальном образовании проводится ряд мероприятий.

Ежемесячно проходят заседания АТК под руководством главы администрации и заседания РГ под руководством заместителя главы администрации.

Периодически собираются руководители школьных и дошкольных учреждений для доведения информации о существующей обстановке и предложения мер по защите детей от возможных террористических актов, распространяются памятки и инструкции по мерам антитеррористической безопасности. В школах имеется охрана, сторожа, периодически в зависимости от обстановки, в администрацию предоставляются акты проверки выполнения мер противодействия терроризму.

На совещаниях с руководством торговых организаций сообщается о дополнительных мерах по борьбе с терроризмом. Участники совещаний получают инструкции населению при угрозе взрыва или обнаружении взрывного устройства. Торговые комплексы с массовым посещением населения (включая рынки) оформлены стендами «Внимание: Терроризм».

Руководителями потенциально-опасных предприятий оформлены паспорта безопасности (по делам ГОЧС), спланированы мероприятия при возникновении ЧС. Направляются указания главы администрации о повышении бдительности и планировании антитеррористических мероприятий, при получении информации о готовящихся терактах.

ОВД, ДЕЗ, подрядные организации, обслуживающие административно-территориальное образование получают указания о дополнительных проверках состояния чердаков, подвалов, подъездов в целях предотвращения

террористических актов. Все чердаки и подвалы закрываются на замки, опечатываются, ключи находятся в диспетчерских отделов ДЕЗ. Милиция и сотрудники частных охранных предприятий (ЧОП) патрулируют в темное время дворовые территории.

Периодически ОВД участвует в мероприятиях по проверке паспортного и регистрационного режима, досмотру автотранспорта, законности аренды нежилых помещений. Постоянно проходят мероприятия по выявлению брошенного, бесхозного автотранспорта и его дальнейшей эвакуации, организуемые ГУП ДЕЗ совместно с Административно-технической инспекцией (АТИ). Осуществляется осмотр газораспределительных пунктов на территории обслуживающие административно-территориальное образования. В маршрут патрулирования милиции также включены трубопроводы высокого давления газа.

При получении информации об обнаружении подозрительного предмета или угрозе взрыва, на мероприятия выезжает: милиция (оцепление), сотрудники следственных органов, кинолог с собакой, представитель администрации, специалист ГО и ЧС, пожарная команда, поисково-спасательный отряд, экстренная медицинская служба.

Накануне праздников, предприятия, организации и учреждения представляют в администрацию списки ответственных лиц из числа заместителей руководителей, которые несут круглосуточное дежурство на своих объектах.

В праздничный период в целях обеспечения безопасности на территории района (города, поселка) проводятся следующие мероприятия.

ОВД совместно с руководителями школ и дошкольных образовательных учреждений обследуют помещения и прилегающую территорию школ и детских садов кинологом с собакой.

Главные врачи поликлиник организуют систему медицинского обеспечения и оказания экстренной медицинской в период проведения праздничных мероприятий, предусматривающую выделение необходимого количества бригад и резерва медикаментов.

ОВД совместно с председателями домов ТСЖ, находящихся на самоуправлении, ужесточают проверку жилого и нежилого фондов на предмет выявления незаконной сдачи в поднаем, аренду, пристроенных помещений, подвалов, чердаков, а также проверяют исправность запорных устройств, работу кодовых замков и домофонов подъездов жилых домов.

Активизируется работа по эвакуации бесхозного автотранспорта, припаркованного вблизи общеобразовательных учреждений, культурных, спортивных объектов, жилых домов и мест проведения праздничных мероприятий.

ОВД совместно с руководителями крупных предприятий торговли (торговые комплексы, сетевые магазины, ярмарки): проверяют надежность охраны и антитеррористическую устойчивость объектов потребительского рынка района; организуют досмотр территорий, помещений, в том числе сданных в аренду на предприятиях потребительского рынка с целью недопущения проникновения посторонних лиц и хранение вызывающих подозрение и посторонних предметов, оружия, а также проверку надежности и исправности запорных устройств; все пустующие помещения опечатываются и ставятся на сигнализацию; организуется круглосуточное дежурство на предприятиях потребительского рынка.

Осуществляется проверка мест проведения концертных и других культурных программ с массовым пребыванием граждан. Идет дежурство на предприятиях, формирующих подвижные пункты питания, продовольственного снабжении и вещевого снабжения, а также предусматривается развертывание пунктов питания в стационарных объектах с готовность перечисленных формирований не позднее 6 часов с начала получения распоряжения по обеспечению питанием участников

ликвидации ЧС и пострадавшего населения с наличием необходимых запасов продовольственных и материально-технических ресурсов.

Помимо периодов проведения праздничных мероприятий, особое внимание вопросам обеспечения безопасности уделяется в период повышенной политической активности.

Заместители главы администрации по направлениям деятельности, начальники ОВД, директор ГУП ДЕЗ, отдел ГО и ЧС во взаимодействии с администрацией объектов организуют проверку надежности охраны потенциально опасных объектов, проводят обследование состояния ограждения, технических средств охраны, мест пропуска людей и транспортных средств и принимаются меры к устранению выявленных недостатков с целью недопущения случаев провоза на территорию объектов средств совершения террористических акций; с участием сотрудников ОВД, личного состава народной дружины и представителей администрации объектов планируются мероприятия по организации патрулирования прилегающей территории, исключается несанкционированная парковка автотранспортных средств и установка металлических тентов-укрытий для автомобилей вблизи ограждения объектов; проводится комплекс предупредительно-профилактических мероприятий, направленных на обеспечение безопасности граждан; по местам жительства – проверяются чердаки, подвалы на наличие кодовых замков, запирающих устройств и систем видео-наблюдения, выявляется и эвакуируется бесхозный и брошенный автотранспорт;

Кроме того ОВД проводит комплекс предупредительно-профилактических мероприятий, направленных на обеспечение безопасности граждан на рынках района, в спортивных, культурно-зрелищных учреждениях, больницах детских садах и в других местах массового пребывания людей, а также совместно с руководителями данных объектов организуют инструктажи персонала этих учреждений и регулярные проверки помещений, на предмет обнаружения взрывных устройств; продолжают работу по усилению паспортного контроля и режима регистрации граждан, а также профилактику лиц, освободившихся из мест лишения свободы и прибывших к местам постоянного жительства; организуют проверку подразделений и служб охраны потенциально опасных объектов района, помещений занимаемых органами власти, активизируют мероприятия по обеспечению охраны и контроля за работой предприятий общественного транспорта.

Отдела ГО и ЧС: организует проверку работоспособности системы оповещения на потенциально опасных объектах района; проверяет ЗС на объектах и средств коллективной защиты для населения, обратив особое внимание на содержание арендуемых ЗС и возможность их высвобождение в сжатые сроки для использования по прямому назначению.

Несмотря на целый комплекс мероприятий, проводимых местными властями, их сил иногда бывает недостаточно для предотвращения той или иной террористической угрозы.

#### *Использованная литература*

1. Алексеев А.Ю., Яковлев А.Ю. Обеспечение национальной безопасности: структурные вопросы // Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития. Сборник научных статей в 2 ч. Ч. 2. М., 2010. – с. 12-16.
2. Кулаков Д.А., Яковлев А.Ю. Вопросы обеспечения безопасности в административно-территориальном образовании // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций, 2008, №1. – с. 53-60.

3. Яковлев А.Ю. Как противодействовать терроризму на «земле» // Вопросы местного самоуправления: стратегия и практика муниципального развития, 2007, №3 – с. 38-42.

**А.Ю. Алексеев**  
канд. экон. наук

**О.А. Петрина**  
канд. экон. наук, доцент

**Е.Г. Хмельченко**  
канд. биолог. наук, доцент  
(ГУУ, г. Москва)

### **МАРКЕТИНГОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ ИМИДЖА ГОРОДА**

В обществе долгое время бытует мнение, что Россия в своем развитии идет по «собственному пути». Но как показывает практика, зачастую мы лишь повторяем опыт европейских стран, с некоторым опозданием и рядом русских особенностей.

Наряду с Европой (20-30-летней давности) во многих крупных городах России остро стоит вопрос развития, реконструкции и перепрофилирования промышленных территорий. В результате постоянного роста мегаполисов упадок промышленных зон становится причиной транспортной загруженности и экологической загрязненности. Данные проблемы могут решаться путем перепрофилирования таких территорий, создания бизнес центров и вывода предприятий за черту города.

Стоит отметить, что подобные изменения невозможны без проведения тщательных маркетинговых исследований и анализа территорий. Ярким доказательством является опыт компании ЗАО «Агентство Бекар» (далее «Бекар»), осуществляющей свою деятельность в г.Санкт-Петербурге. Данная компания имеет обширный опыт создания концепций городских территорий, подготовки планов по их эффективному развитию и перепрофилированию.

Именно «Бекару», в свое время, было поручено преобразование целой территории на Выборгской стороне в г.Санкт-Петербурге. Речь шла о площади в 100 га с обширной промышленной застройкой, где располагались производственно-административные корпуса и общежития петербургских заводов ("Двигатель", "Русский Дизель", "Мезон", "Петербургский Текстиль", "Красная Заря", "Красная нить" и др.).

Для подготовки долгосрочного плана преобразования территории «Бекару» потребовалось провести серьезное маркетинговое исследование. Ключевыми шагами для создания предложений по реконструкции Выборгской стороны являлись сбор фактического материала и анализ полученного массива данных.

Исследование территории города показало, что исторически Выборгская сторона складывалась, как одна из крупнейших промышленных зон Санкт-Петербурга. Сначала это было обусловлено окраинным (по понятиям того времени) расположением района, впоследствии – сложившейся традицией. Это привело к тому, что Выборгская сторона оказалась одной из крупнейших жилых и промышленных зон, по количеству зарегистрированных предприятий занимающая 4-е

место в городе. На этом фоне она стала одной из самых экологически неблагоприятных в Санкт-Петербурге.

Стоит отметить, что промышленная специализация района повлияла на формирование социального слоя населения, в большей степени состоящего из рабочих с близлежащих предприятий. Упадок заводов, частое сокращение сотрудников и низкие зарплаты послужили причинами алкоголизма среди населения и высокой криминальной обстановки. Все это не могло ни сказаться на имидже района.

В тоже время Выборгская сторона обладает рядом преимуществ перед другими частями города. Прежде всего, это близость к центру Санкт-Петербурга, развитая транспортная инфраструктура (к примеру, в районе проходит магистраль, которая обеспечивает сквозной проезд по 4/5 города, при этом в районе функционирует 8 станций метрополитена). На Выборгской стороне расположено много объектов недвижимости, привлекательных для инвестиций, построенных в 30-х годах и позднее. Эти здания строились для нужд заводов, поэтому даже по современным меркам они прекрасно обеспечены мощностями. Несмотря на просроченные сроки ремонта, общую ветхость и отсутствие современной телекоммуникационной сети, эти здания не требуют полной перестройки.

После сбора вышеизложенных фактических данных появилась необходимость провести анализ групп, заинтересованных в преобразованиях Выборгской стороны.

Необходимо было выяснить их ключевые потребности, ожидания и ограничения, определить зоны, где интересы совпадают, а где – нет. Все эти нюансы были отражены в табл. 1, приведенной ниже.

Таблица 1

**Определение потребностей заинтересованных кругов территории**

<b>Категории</b>	<b>Ожидания</b>	<b>Барьеры</b>	<b>Выгоды от развития территории</b>
Собственники предприятий	- помощь со стороны государства (неэффективный подход) - модернизация производства и получение прибыли (эффективный подход)	- потеря постоянного дохода от сдачи недвижимости в аренду - боязнь перемен	- возможность выгодной продажи недвижимости и земли - получение средств для перевода предприятия за черту города и модернизацию производства
Население территории, рабочие неэффективных предприятий	- проживание и работа в благоустроенном районе	- потеря основного заработка - необходимость ездить на новое место (куда может переехать предприятие) - боязнь перемен	- возможность благоустройства района - создание развитой инфраструктуры - удорожание жилой недвижимости данного района
Население города	- перенос предприятий, загрязняющих окружающую среду за	- боязнь перемен - необходимость ездить на новое	- улучшение экологии города - создание

	черту города - необходимость в создании центра деловой активности города	место (куда может переехать предприятие)	транспортно доступного делового центра города - разгрузка центра города
Правительство города	- создание благоустроенной территории без значительных денежных вложений	- снижение производственных показателей города	- создание благоустроенной территории - общее повышение уровня инвестиций в экономику и благосостояние города

После анализа фактов о территории и определение потребностей заинтересованных кругов стало очевидно, что с помощью развития Выборгской стороны возможно решение насущных проблем города:

- разгрузить центр Санкт-Петербурга от транспорта;
- решить вопрос нехватки объектов недвижимости и невозможности строительства в центре города;
- проблему экологической загрязненности одного из крупнейших районов, близкого к центру;
- необходимость вывода предприятий за черту города и их модернизации для увеличения промышленного потенциала.

Исторически сложилось, что 44% территории города Санкт-Петербурга до начала 90-х годов XX века занимали промышленные предприятия. Этот показатель свидетельствует о явной переурбанизации. С такой же проблемой столкнулись многие города Европы за 20-30 лет до нас.

Во многих крупнейших мегаполисах мира схожие проблемы решали по одному и тому же сценарию: на месте бывших промышленных территорий возводили т.н. «бизнес-Сити», куда выводили из центра города офисы и представительства крупнейших компаний. Таким образом, центр освобождался от транспорта, улучшалась экологическая обстановка, решались вопросы с объектами недвижимости в центре мегаполисов.

Изучение зарубежного опыта свидетельствует о том, что для репрофилирования и развития промышленных территорий требуется вмешательство государства. Чаще всего при развитии территорий именно государство брало на себя затраты по благоустройству и лишь впоследствии получало весьма значительную прибыль. После тщательного изучения территории и проведения маркетинговых исследований создавался единый план развития территории, проводилась значительная работа по разъяснению населению и деловым кругам плана развития территории города. На следующем этапе на государственные деньги производился выкуп у собственников земли на репрофилируемой территории, вкладывались деньги в рекультивацию земли, отравленной промышленными производствами. В дальнейшем государство вкладывало деньги в создание новой инфраструктуры, в том числе транспортной. Только после этого затраты начинали «отбиваться». Подготовленные таким образом земельные участки начинали продавать в частные руки. То есть государство осуществляло вложения и потом возвращало свои деньги с прибылью за счет продажи земли повышения налогов на имущество на данной территории. Такая

политика приводит к целостной концепции развития территории по заранее обдуманному плану – за 15-20 лет.

Для решения этих проблем компания «Бекар» предложила создать на Выборгской стороне бизнес-Сити. Эта идея основывалась на международном опыте, таких стран, как Франция и Англия. Один из ярких примеров - деловой центр «Дефанс» в Париже, который сегодня представляет собой гигантскую платформу, внутри которой находятся магазины, парковка, метро, железная дорога и офисные здания. Начиная с 1964 года, в «Дефансе» выросло 45 башен, в которых размешено 650 крупных фирм, банков, страховых компаний. Сто тысяч служащих работают сегодня на пространстве 255 млн. кв.м.

Следует также упомянуть «Докленд» в Лондоне, который был построен в 1980-е годы. Тогда под давлением общественного мнения было решено запретить строительство небоскребов в центре и использовать для размещения деловых компаний территорию бывших судостроительных верфей в восточной части Лондона. Сейчас «Докленд» успешно функционирует, как главный деловой район Лондона.

По итогам проведенных исследований «Бекар» в рамках созданной концепции предложил правительству города Санкт-Петербурга следующие шаги:

- 1) отменить льготы для промышленных предприятий, расположенных на Выборгской стороне (по земельному налогу и т.д.);
- 2) признать данные территории зоной административно-деловой застройки (т.е. любые изменения на ней должны происходить только в соответствии с новой утвержденной городом концепцией);
- 3) сформировать денежный фонд для осуществления реконструкции территории;
- 4) предоставить ЗАО «Агентство Бекар» ряд полномочий для реализации данной концепции.

В результате переговоров правительство Санкт-Петербурга согласилось воплотить в жизнь лишь некоторые из предложенных «Бекаром» действий. А именно утвердить разработанную концепцию развития территории и отдать ЗАО «Агентство Бекар» право утверждать проекты реконструкции и капитального ремонта.

Только за счет энтузиазма сотрудников ЗАО «Агентство Бекар», его упорного продвижения и PR разработанной концепции, проведения просветительской работы среди населения, удалось достичь некоторых успехов.

В рамках развития территории «Бекаром» были проведены следующие работы:

- разработана Концепция развития территории Выборгской стороны;
- проведена инвентаризация территории, выявлены свободные земельные участки для реализации инвестиционных проектов;
- заключено соглашение с банком "Еврофинанс" о выделении кредитной линии \$50 млн;
- подано 15 заявлений на ИТК с предложениями по использованию земельных участков;
- организовано участие более чем в 35 общественных мероприятий с целью освящения деятельности ЗАО «Агентство Бекар» по развитию территории;
- разработаны мультимедийные презентации "Выборгская сторона - Деловой Сити" для использования на мероприятиях, посвященных развитию территории Санкт-Петербурга;
- постоянно проводилось информирование общественности о деятельности ЗАО «Агентство Бекар» по развитию территории через СМИ;
- проведен анализ нормативно-правовой документации, в части перебазирования предприятий из центра города;

- проводились переговоры с потенциальными инвесторами, а так же с организациями, предлагающими свои услуги для сотрудничества по развитию территории.

Таким образом, Выборгская сторона стала одним из самых «распиаренных» проектов развития территорий города Санкт-Петербурга. Однако, ЗАО «Агентство Бекар» не получило необходимых для работы полномочий, столкнувшись с отсутствием государственной поддержки и сопротивлением неэффективных собственников предприятий, которым было выгоднее сдавать ветшающие помещения заводов в аренду.

Тем не менее «Бекару» удалось реализовать ряд поставленных задач, в частности, провести инвентаризацию территории, выявить свободные участки для реализации инвестиционных проектов, заключить соглашение с банком «Еврофинанс» о выделении кредитной линии \$50 млн. Благодаря осуществлению грамотной и многоканальной коммуникации Выборгская сторона стала одним из самых популярных проектов развития территорий Санкт-Петербурга.

В результате, стоимость земли увеличилась с \$30 за м.кв. до \$150, а реконструированные и строящиеся здания изменили архитектурный облик Выборгской стороны. В различной стадии реализации находится более 30 инвестиционных проектов. Построено 5 бизнес-центров, в процессе строительства - 10. Строятся объекты деловой инфраструктуры - АЗС, автосалоны и т.п. На данный момент реализовано 8 проектов строительства и реконструкции жилых домов, 4 проекта реконструкции зданий под гостиницы.

Именно благодаря использованию маркетинговых технологий, проведению глубокого анализа, изучению зарубежного опыта, удалось сформировать концепцию, которая, не смотря на недостаточную поддержку со стороны государственных структур, смогла принести свои плоды. ЗАО «Агентство Бекар» удалось сделать главным вектором изменений Выборгской стороны – направление в развитии деловой функции.

Анализируя опыт работы агентства, можно сделать вывод о том, что государство зачастую не только не оказывает должную поддержку, но и порой становится основным тормозящим фактором. Отсутствие целостных данных о состоянии недвижимости, коммуникаций и территории, нежелание делиться информацией не только с деловыми структурами, но и внутри государственных структур, их обособленность, отсутствие необходимых средств для развития территорий – это и есть главные особенности «нашего пути развития».

#### *Использованная литература*

1. Алексеев А.Ю., Морозов В.Ю., Семкина О.С., Сираждинов Р.Ж. Организация капитального и среднего ремонта жилищного фонда, монография. М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2011

2. Даганова Н.Б., Убушаева Б. Г. К вопросу социально-экономической сущности региональной инфраструктуры // Вестник университета (Государственный университет управления), 2013, №8.

3. Петрина О.А. Мониторинг и оценка муниципальных программ // Материалы 3-й Всероссийской научно-практической конференции «Государство, власть, управление и право: история и современность». М.: ГУУ, 2012 г.

4. Хмельченко Е.Г. Маркетинговые технологии в развитии территории на примере проекта "Сочи – 2014" // Вестник университета (Государственный университет управления). 2010. №22.

5. <http://www.bpn.ru> «Значение маркетинговых исследований в развитии городских территорий».

*А.А. Алёшина, Е.В. Григорьева, А.Н. Шиленкова  
студентки 4 курса*

*Р.Ж. Сираждинов  
научный руководитель, канд. экон. наук, ст. научн. сотр., доцент  
(ГУУ, г. Москва)*

## **ПРИВАТИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА: ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ**

**Объект** - приватизация муниципального жилищного фонда.

**Предмет** - достоинства и недостатки приватизации.

### **Актуальность темы:**

Все мы рано или поздно сталкиваемся с необходимостью изменить свои жилищные условия. Вырастают дети, женятся и выходят замуж. Возникает необходимость приобретения новой квартиры или замены старой на большую. В советское время большинство послушно становились в очередь и ждали, когда государство "даст" квартиру. Теперь каждый сам распоряжается своим жильем. Вот только сделать это грамотно совсем не просто. Мало того, что надо знать, с чего начать, какие документы собирать, в какие чиновничьи двери стучаться. Но стоит также учесть, что жилищный рынок весьма криминализован и практически любая сделка на нем сопряжена с весомыми рисками.

Одним из наиболее важных прав каждого человека наряду с правом на жизнь, защиту, свободу и т.д. является жилищное право. Каждый гражданин РФ согласно ст. 30 ЖК РФ имеет право на владение, пользование и распоряжение жилым помещением, которое принадлежит ему на правах собственности. К сожалению, ситуация в стране сложилась таким образом, что не все могут позволить себе приобрести жилье. Слишком велика разница между стоимостью квартиры и уровнем дохода населения. Поэтому введение законодательством РФ такого способа приобретения собственности как приватизация квартиры стало просто необходимым для большинства людей, стремящихся приобрести жилье.

### **Приватизация:**

Приватизация – бесплатная передача или продажа в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде.

Приватизация муниципального жилищного фонда – это, например, приватизация комнаты в общежитии или коммунальной квартиры.

### **История приватизации:**

Историю приватизации квартир в России можно разделить на три этапа. Первый этап – начало 90-х – характеризовался слабой законодательной регуляцией процедуры приватизации, но и слабым желанием россиян приватизировать квартиры. Второй этап – середина 90-х – 2006 г. – процедура приватизации постоянно осложнялась по воле бюрократического аппарата, который ведал этой процедурой. Чиновники таким образом склоняли людей, желавших приватизировать квартиру к услугам платных посредников, часть денег от которых оседала в карманах самих чиновников. Именно в этот период наблюдается пик желаний россиян приватизировать квартиру. Именно тогда очереди на приватизацию занимали с вечера и всю зимнюю ночь ходили около запертых дверей.

Третий период наступил примерно в 2006-7 годах. Власть сообразила, что если квартиры граждан принадлежат ей, то это, возможно, очень круто – но

абсолютно бездоходно. Не будет же муниципалитет облагать налогами сам себя! А вот собственность частных лиц очень даже можно обложить податями. Пока, правда, налогообложение собственности у нас невеликое, но нас явно готовят к тому, что со временем их размер станет серьезнее. И тут началось чудесное «обращение лицом к людям». Во-первых, как уже было сказано выше, дважды продлевали сроки окончания приватизации. Во-вторых, в Москве заработало «одно окно» Департамента жилищной политики и жилищного фонда, где – диво дивное! – чиновники смотрят у посетителей только паспорта и свидетельства о рождении, а все прочие документы собирают своими силами. И в-третьих, московские БТИ (которые работают на коммерческой основе и вообще-то предоставляют все свои справки за плату) стали готовить документы для приватизирующих жильё бесплатно! С чего бы это?

#### **О сроках продления приватизации:**

Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2004 г. N 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" с 1 января 2007 г. не предусматривается приватизация гражданами РФ государственного и муниципального жилищного фонда.

Но в то время выдвинулись предложения о продлении данного срока в связи с тем, что большое количество граждан не приватизировали свое жильё, а число желающих бесплатно оформить в собственность собственные квартиры возросло, в связи, с чем возникли очереди в уполномоченных структурах. В Государственной Думе РФ рассматривался вопрос о продлении срока до 2010 г, и срок был продлен.

Далее был срок продлен до 1 марта 2013 года. Ажиотаж охватил всех. На данный момент времени, Путин В.В. продлил срок бесплатной приватизации и деприватизации до 2015 года.

#### **Принципы:**

Основными принципами приватизации государственного и муниципального жилищного фонда являются:

- 1) добровольность приобретения гражданами жилья в собственность;
- 2) бесплатная передача гражданам занимаемых ими жилых помещений;
- 3) гражданин имеет право на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения только один раз.

#### **Законы:**

- Закон РФ от 4 июля 1991 года N 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации"

- Примерное положение о бесплатной приватизации жилищного фонда в Российской Федерации, утвержденным решением коллегии Комитета РФ по муниципальному хозяйству от 18 ноября 1993 г. N 4

- ФЗ от 25 февраля 2013 г. № 16-ФЗ "О внесении изменения в статью 2 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации"

#### **Достоинства приватизации:**

После приватизации вы становитесь собственником недвижимости. Права граждан, приватизировавших свою жилплощадь, полностью соответствуют полномочиям собственника, который приобрел ее другим способом (купил, получил в дар или по наследству).

Соответственно, вы сможете, приобретя квартиру или комнату в собственность, распоряжаться ими по своему усмотрению — продать, поменять, завещать, разделить на доли и т.д. На вырученные деньги можно купить другую недвижимость, вложить их в ценные бумаги, открыть свой бизнес. Да мало ли что может задумать собственник! Кроме того, приватизированную квартиру можно совершенно на законных основаниях сдавать внаем. Для этого, целесообразно

заключить договор коммерческого найма. Таким образом, ваш наниматель будет нести ответственность за общее содержание квартиры и за своевременную оплату найма.

На данный момент разницы в квартплате для муниципальных квартир и оплате коммунальных платежей для приватизированных квартир практически нет, и поэтому расходы на содержание приватизированного и неприватизированного жилья примерно одинаковы.

В последнее время появились случаи принудительного выселения граждан из муниципальных квартир. Собственника же приватизированной квартиры практически невозможно лишить собственности, то есть его будет невозможно выселить даже за неуплату коммунальных платежей.

Приватизированную квартиру можно перепланировать и переустроить в законном порядке по своему усмотрению, чего лишены жильцы, проживающие по договорам социального найма.

Собственник квартиры по своему усмотрению может зарегистрировать кого угодно. Также может и снять с регистрационного учета.

На приватизированную квартиру можно заключить договор аренды, и получать от арендодателя до конца жизни денежное содержание.

#### **Недостатки приватизации:**

1. Приватизированная квартира, переходящая по наследству, предполагает оформление жилплощади в собственность наследника и оплату государственной пошлины на получаемое имущество, что в случае с неприватизированной квартирой не делается, достаточно прописки в этой квартире.

2. За собственную квартиру необходимо платить налог на имущество. Данный налог сейчас рассчитывается от инвентаризационной стоимости, но в скором будущем планируется увеличить налог, и он уже будет рассчитываться от рыночной стоимости.

3. Капитальный ремонт жилья лежит на собственниках, а не на квартиросъемщиках. Жилье в собственности - это обязанности по его содержанию и обслуживанию. Собственник платит за все, за что при найме жилья платит государство - содержание мусоропроводов, лифтов, уборку и ремонт подъездов. На его плечах оплата капитального ремонта здания. Практически за все, что может прийти в негодность в квартире - от износа труб до происшедшего в ней пожара, собственник несет ответственность сам и оплачивает восстановление ущерба из своего кармана.

4. В ситуации, когда дом является аварийным и должен быть снесен, для нанимателей жилья и для его собственников события будут развиваться по разным сценариям. Если квартира приватизирована, вне зависимости от количества прописанных там человек, жилплощадь, которая будет выделена государством взамен, будет равноценной по квадратным метрам. Другая ситуация с нанимателями квартир. При расселении из аварийного дома, жилплощадь предоставляется из расчета 18 кв.м. на каждого члена семьи, прописанного в квартире.

5. Если вы стоите в очереди на улучшение жилищных условий, то, не приватизировав квартиру, вы выиграете в метраже будущей квартиры.

6. Приватизированная квартира становится легкой добычей для мошенников, поскольку сфабриковать документы и доверенность очень просто, поэтому очень многие лишились своих квартир именно из-за приватизации.

7. Если Вы имеете долг по банковскому кредиту, неприватизированная квартира не может быть изъята в качестве компенсации, а служащую кредитным залогом приватизированную квартиру могут продать с аукциона, если в суде будет доказан факт нарушения кредитного договора.

8. Приватизация коммунальных квартир и комнат в общежитиях в некоторых случаях оказалась не оправданной. По оценкам риэлтеров, сделки в этом сегменте составляют 20% рынка, т.е. купля-продажа коммунальных квартир не пользуется особым спросом и получить от такой сделки какую-либо прибыль после ее приватизации и последующей продажи - дело довольно сомнительное. К тому же по законодательству граждане, проживающие в таких коммуналках, имеют права на улучшение жилплощади.

**Чтобы приватизировать квартиру необходимо:**

1. Пойти в ЕИРЦ вашего района, взяв с собой паспорт.
2. Получить договор социального найма.
3. Получить квитанцию госпошлины. Размер госпошлины составляет 1 000 р. независимо от количества людей, на которых производится приватизация (если приватизируют на одного — платит 1 000 р., на двоих — каждый платит по 500 р.)

**Налог на имущество.**

Налог на имущество физических лиц является местным налогом, он поступает в бюджеты муниципальных образований. Налог уплачивают физические лица - собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения.

Объектами налогообложения могут быть жилой дом, квартира, комната, дача, гараж, иное строение, помещение и сооружение, доля в праве общей собственности на имущество.

Налоговая база по налогу определяется как инвентаризационная стоимость имущества по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

Инвентаризационная стоимость - восстановительная стоимость объекта с учетом износа и динамики роста цен на строительную продукцию, работы и услуги, определяемая органами технического учета и технической инвентаризации.

Так как налог является местным, то конкретные ставки налога устанавливаются в каждом муниципальном образовании, а закон лишь устанавливает их максимальные и минимальные пределы в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости объектов налогообложения:

- До 300 000 рублей (включительно) - 0,1 %
- От 300 000 до 500 000 (включительно) - от 0,1 до 0,3 %
- Свыше 500 000 - от 0,3 до 2 %

По словам первого зампреда думского комитета по законодательству Владимира Груздева, в течение последнего года количество желающих приватизировать жилье увеличилось в среднем по России на 45%, а в Москве на целых 62%.

Первый заместитель председателя комитета Госдумы по жилищной политике и ЖКХ Елена Николаева убеждена, что текущее продление — последнее. За два года правительство определится, каким будет налог на недвижимость.

По данным Росстата, в России приватизировано 76% жилого фонда. Всего, по оценкам экспертов, в России остаются неприватизированными более 4 млн квартир.

Доходы российского бюджета от приватизации в 2012 году составили 201,5 млрд рублей. В нынешнем году приватизация уже принесла в российский бюджет 15,5 млрд в результате сделки по порту «Ванино». По заявлению министра финансов РФ Силуанова Антона, доходы от приватизации в России составят около 60 млрд рублей, вместо планировавшихся 427 миллиардов рублей.

При этом в проект бюджета Минфина 2014 год заложил доходы от приватизации в 196,8 миллиарда рублей, на 2015 год -158,5 миллиарда рублей, на 2016 год 99,9 миллиарда рублей. В июне 2013 года при утверждении плана приватизации на 2014-2016 годы было заложено 180 миллиардов рублей, 140 миллиардов и 300 миллиардов рублей соответственно.

### **Итог:**

Цель нашего исследования - посвятить вас в достоинства и недостатки приватизации. Проделав данную работу, мы затронули все важные вопросы этой темы, такие как актуальность, понятие, история, сроки, законы, достоинства и недостатки, порядок, а также доходы бюджета от приватизации. Каждый решит для себя сам, нужна ему приватизация или нет.

**В.М. Алиев**

*д-р юрид. наук, профессор  
(ГУУ, г. Москва)*

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Развитие современной модели национальной экономики России до настоящего времени происходит в условиях переходной экономики. Одновременное решение задач формирования новой экономики и переходной экономики придает исключительную сложность современному состоянию общества, что требует выработки целенаправленной научно обоснованной экономической и социальной политики.

Формирование рыночных отношений в России происходило не в условиях роста экономики и активной предпринимательской деятельности, а в условиях спада и разрушения прежней структуры народного хозяйства. Преобладание ориентированных на быстрые изменения радикальных вариантов экономических преобразований нашло выражение в краткосрочности и радикальности приватизации без учета эффективности преобразований собственности, в форсированном проведении мер по «открытию экономики», поспешности разрыва старых связей. Быстрота преобразований в условиях не сформировавшейся рыночной структуры привела к тому, что предприниматели начинали строить свое дело на выгодах от слабости государства и законов. Формирование олигархического капитала – следствие форсированного реформирования в условиях отсутствия законных источников накопления частного капитала. Через возникший механизм псевдобанковской деятельности, форсированное снятие ограничений на вывоз капитала, схему искусственного банкротства был создан крупный капитал, преимущественно связанный с теневой деятельностью. Построение банковской системы не было ориентировано на производство, а происходило часто путем незаконного присвоения и обогащения.

Концентрация предпринимательской активности в торгово-посреднической и биржевой деятельности, игре на изменениях валютного курса, то есть в сфере обращения, и обособление капитала от сферы материального производства предопределило широкое развитие экономической деятельности, имеющей откровенно криминальный характер. По мнению многих специалистов - экономистов, юристов, социологов, именно этот фактор является главным препятствием на пути инновационного развития России.

Указанные процессы до настоящего времени усиливают явления макроэкономического неравновесия. Наиболее деструктивно это проявляется в нарушении равновесия между доходами и расходами. Переход к рынку в России привел к существенному снижению объемов производства и росту неравенства в распределении доходов. Значительная доля населения России (29,9% или 43,8 млн.

человек) имеет денежные доходы ниже прожиточного минимума. Доля совокупного дохода 20% беднейших граждан составляет в настоящее время 6,2% общего объема денежных доходов населения страны. В то же время доля доходов 20% самых богатых граждан – 47,3%. То есть в результате рыночных преобразований сформировались существенно различающиеся, полярные группы по уровню доходов, уровню и характеру потребления благ, что противоречит общемировым прогрессивным тенденциям к сглаживанию чрезмерного социального неравенства в обществе. По индексу человеческого развития (по оценке ООН) рейтинг России в период реформации экономики сместился с 31-го места до 72-го в рейтинге 173 стран мира.

Преобразования сопровождались тяжелыми для страны и населения последствиями, что нашло выражение в изменении ряда ключевых экономических показателей. В годы реформирования все основные макроэкономические показатели ухудшились. Таким образом, радикальные изменения экономической жизни российского общества в годы преобразований сочетались с явно неблагоприятными экономическими и социальными результатами преобразований. «Цена» преобразований оказалась, по мнению большинства исследователей, очень высокой для общества.

Переходная экономика как социально-экономическая система, выведенная из состояния равновесия и переживающая процесс реструктурирования, требует для своей стабилизации на качественно иной основе не только создания новых рыночных институтов, но и принципиально новой схемы взаимоотношений между государством и экономическими агентами как по сравнению с прежней, плановой системой, так и по сравнению с той, которая существует в развитых рыночных экономиках. В этом процессе активная роль принадлежит государству. Особая роль государства в переходной экономике связана, в частности, с тем, что у экономических агентов за длительный период существования плановой системы сформировалась устойчивая потребность в подробной регламентации своего поведения со стороны вышестоящих органов. Поэтому переход к автономному, независимому существованию, когда ориентиры поведения экономических агентов должны определяться исходя из условий труднопредсказуемого, неизвестного им рынка, не может протекать вне координирующей деятельности государства во избежание разрушительных последствий трансформации.

В плановой экономике роль государства состояла в определении, установлении и поддержании определенных пропорций в развитии народного хозяйства, причем не столько стоимостных, сколько натурально-вещественных, путем прямых адресных заданий министерств предприятиям-изготовителям и планов распределения готовой продукции потребителям. Государство, таким образом, регулировало процесс производства и распределения продуктов, выступая и от лица производителя, и от лица потребителя. По мере усложнения хозяйственных связей и необходимости более гибкой реакции экономики на инновационные достижения такая система управления экономикой страны, несмотря на попытки ее реформирования, перестала быть результативной, поскольку не создавала стимулов к внедрению этих достижений.

Необходимость изменения утяжеленной структуры экономики, преодоление стоимостных диспропорций, формирование навыков рыночного поведения субъектов экономики, преобразование отношений собственности — эти и другие процессы не могут произойти автоматически и требуют участия государства.

Переход к рыночным отношениям требует ликвидации системы фактически индивидуальных нормативов эффективности для территорий и предприятий, ус- танавливаемых из центра, когда благополучие предприятий и регионов зависит от решений вышестоящего органа. Переход к единой системе налогообложения

невозможен без выравнивания — с помощью государственных дотаций, налоговых льгот и иных инструментов — стартовых условий для предприятий с разным уровнем рентабельности, сложившимся в значительной степени из-за того, что государство долгое время по-разному наделяло их средствами. Уходя от прямого финансирования предприятий, государство должно способствовать созданию системы частных (а на первых порах — и с участием государства) институтов, имеющих целью осуществление эффективной экономической политики в русле общих структурных преобразований экономики.

Все названные и другие причины объясняют особо активную роль государства в переходной экономике как своеобразного «проводника» для предприятий, вступающих в новые условия жизнедеятельности, а в дальнейшем как гаранта поддержания равных конкурентных условий для всех производственных агентов. Перед государством в переходной экономике стоит, таким образом, двойная задача. Во-первых, оно должно создать новую (или, по возможности, реформировать старую) систему институтов, с помощью которых оно смогло бы выполнять функции, свойственные ему в рыночной экономике. Во-вторых, государство должно помочь своим гражданам, предприятиям, организациям адаптироваться к новым условиям жизнедеятельности с минимальными экономическими и социальными издержками. Все это объективно усиливает роль государства в переходных экономиках.

Смене институциональной структуры всегда свойственна определенная инерционность (особенно в сфере изменений неформальных правил, норм поведения, ожиданий экономических агентов). Но эта инерционность позволяет системе настроиться на новые условия хозяйствования без резких непредвиденных изменений, глубоких кризисов. Постепенный переход всегда требует общего руководства и контроля, а единственным источником общего контроля над экономикой является государство.

Однако история показывает, что как только государство жестко соединялось с какой-либо одной частью общества, противостоя другим, возникали настроения недоверия к государственным структурам, что, в конечном итоге, приводило к их разрушению. Это важная особенность российского общественного поведения, не вписывающаяся в известный постулат о взаимосвязи базиса и надстройки, а питающаяся во многом своеобразными духовными корнями, имеет отношение и к сегодняшнему дню: для обеспечения широкой поддержки рыночных реформ необходимо, чтобы государство реально выступало в качестве верховного социального арбитра и гаранта определенного уровня социального положения народа и не отождествлялось с враждебной силой, сросшейся со слоем нуворишей, коррупционеров, дельцов спекулятивного капитала и т. п.

При этом идею сильного государства не следует понимать как попытку недопущения в России гражданского общества и усиления авторитарно-бюрократических форм. Наоборот, речь идет о необходимости учета государственных особенностей, о специфической форме перехода к гражданскому обществу, об особенностях будущей модели последнего в России. Более опасно для национальной специфики формальное гражданское общество, которое будет отличаться резкой социальной дифференциацией, антагонизмами и всевластием нескольких экономико-политических кланов и групп. Выход из сложившейся ситуации видится в инновационном развитии экономики, что в первую очередь предполагает достижение баланса интересов различных социальных образований (личности, социальной группы, государства) или, по-другому — социального равновесия, которое является, на наш взгляд, наиболее важным основополагающим началом инновационной концепции развития страны.

Одним из главных инструментов обеспечения равновесия между доходами и расходами является финансовый и иной контроль за ними, который в правовом

государстве может быть осуществлен в рамках социального контроля. Поэтому в условиях высоких темпов социальных перемен, чем и характеризуется нынешняя ситуация в России, особую актуальность приобретают своевременное создание и введение адекватных целям реформ социальных норм и социальных институтов. Важнейшая роль среди социальных норм, регулирующих экономические отношения, принадлежит правовым нормам.

Особое значение они приобретают в связи с тем, что за прошедший с начала реформ период в российском обществе произошли крайне опасные деформации. В первую очередь речь идет о широкомасштабном распространении должностной, экономической, профессиональной, общеуголовной организованной преступности (зачастую сросшейся между собой), легализации (отмывании) значительных денежных средств и имущества, полученных в результате незаконных операций с иностранной валютой, ценными бумагами, недвижимостью, в сфере приватизации государственной и муниципальной собственности, нарушений в предпринимательской и иной экономической деятельности, уклонения от уплаты налогов и др. Этот фактор имеет первоочередное значение для усиления регулирующей роли государства в инновационном развитии экономики.

**О.Ф. Ахмедов**<sup>1</sup>  
*студент*  
(ГУУ, г. Москва)

## **ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ДЕФИЦИТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Актуальность вопросов, связанных с практической реализацией принципа сбалансированности бюджетной системы велика. Идеальный вариант, когда доходы соответствуют расходам, однако, на практике, как правило, это редкая ситуация. Как исключение – для российской практики – бывает, что доходы больше, чем расходы, следовательно, наблюдается бюджетный профицит. Однако, это действительно скорее исключение, чем закономерность.

Обращаясь к более глубокому обоснованию проблемы, оговорим, что стабильность/нестабильность бюджетной системы и государственного бюджета как центрального ее звена влияет на всю экономику страны в целом, но, конечно, более всего затрагивает вопросы, связанные с полным выполнением государственных функций и задач, особенно социальной – «поддерживающей» - направленности.

Для современной России характерным является рост внутреннего долга, что само по себе неблагоприятно, но также порождает и нагрузку на будущие периоды бюджетного планирования, в ходе которых этот долг должен покрываться, вместе с тем, за счет того, что налоговые поступления – основной источник пополнения государственного бюджета, растет и налоговая нагрузка на граждан и организации.[3] Таким образом, данная проблем может быть сформулирована как проблема бюджетного дефицита.

Итак, данный момент в основу бюджетного планирования заложены и продолжают закладываться – как основной источник, помимо налоговых поступлений, наполняемости государственного бюджета, - предполагаемые доходы от продажи углеводородного сырья и прогнозируемый рост цен на данное сырье. Следовательно, как и раньше, российский государственный бюджет характеризуется привязкой к сырьевому фактору, однако, цены достаточно подвижны, их сложно прогнозировать. Однако, одновременно это провоцирует повышение платежей на

---

© О.Ф. Ахмедов, 2013

<sup>1</sup> Научный руководитель – канд. экон. наук, доцент **С.А. Зуденкова**.

добычу полезных ископаемых, в частности, роялти, что, в свою очередь, провоцирует и увеличение налоговой нагрузки на предпринимателя, осуществляющего их добычу, получается «замкнутый процесс».[2]

Второй возможный источник покрытия дефицита государственного бюджета, причем необходимо подчеркнуть нагрузку на него со стороны субъектов федерации, особенно, дотационных, за счет средств стабилизационного фонда. По прогнозам аналитиков сумма резерва на 01.03.2013 составляла 2,6 трлн. руб. Для сравнения – на 01.03.2009 – когда государственный бюджет РФ был в профиците – резерв составлял 24,86 трлн. руб.[4]. Таким образом, происходит уменьшение – и значительное – резервного фонда. Да, это позволит на краткий срок покрыть дефицит государственного бюджета, но при возникновении незапланированных расходов или чрезвычайных ситуаций, например, когда потребуются именно резервные средства, так называемый «неприкосновенный запас», он уже будет исчерпан, что приведет к необходимости государственных займов, возможно, получения внешних кредитов, что весьма усугубит ситуацию. Следовательно, выход из ситуации, когда бюджетное планирование осуществляется с дефицитом, – сегодня важнейшая задача государства.

Говоря о проблеме сырьевой привязки государственного бюджета России – конъюнктура мирового рынка сырья весьма неустойчива, следовательно, полагаться на эти «прогнозные закладки» в структуру доходной части бюджета весьма ненадежны. Угроза, в которую ставит наличествующий дефицит государственного бюджета и сокращения стабилизационного фонда государство, весьма значительна и ее необходимо учитывать. Однако, увеличение налоговой составляющей государственного бюджета за счет увеличения налогового бремени не является панацеей. Следовательно, единственный выход, по нашему мнению, модернизация государственного сектора экономики и рост его доходов, а также более эффективное управление государственными финансами в контексте их планирования и контроля эффективности и целевого использования.

#### *Использованная литература*

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-с изменениями и дополнениями.
2. Колесов А.С. Бюджетная система: сущность и вопросы ее развития. //Финансы, 2010, №7.
3. Марченко Г.Н. Проблемы сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации в условиях финансово-экономического кризиса // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. - Серия «Экономика и Право».
4. Сокращенный вариант независимой экспертизы Центра финансовых исследований Института экономики РАН: «Федеральный бюджет 2013-2015 гг.» Москва: журнал «Вестник Института экономики РАН» январь 2013 г.

## **НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ РФ**

Национализация – это процесс, совокупность юридических и фактических актов, основанных на специальных законах, направленных на ограничение прав и свобод лиц государством в сфере экономической деятельности в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства<sup>1</sup>.

Приватизация – явление, противоположное национализации.

Соблюдение баланса этих способов отчуждения имущества частных лиц и государства – путь к эффективному государственному регулированию экономики.

Кроме нашей страны, изъятие частной собственности государством происходило во многих странах. В семнадцатом веке французская революция изъяла в принудительном порядке имущество из собственности дворянства. Восточноевропейские страны в 1930-1950 годах (Болгария, Румыния, Венгрия, другие страны) также национализировали землю и средства производства. Мексика национализировала нефтяные промыслы в 1938 г. Великобритания национализировала угольную, сталелитейную, самолетостроительную отрасли промышленности, авиакомпании в 1940-1950 гг. В пятидесятых годах двадцатого века национализация была проведена в Индонезии, в шестидесятых - на Кубе, в 1956 г. - Египет национализировал Компанию Суэцкого канала. В семидесятых годах была национализирована частная собственность в Иране. В восьмидесятых годах Францией были национализированы практически все банки; в США - пассажирские железные дороги.

В практике проведения национализации много различий. Есть случаи, когда национализация проводится в возмездном порядке, с выплатой компенсации (США, Франция); есть случаи недостаточной, на взгляд бывших собственников, выплаты компенсации за национализированное имущество (Египет). Есть случаи безвозмездной национализации (Россия, Венгрия, Иран, Куба). Иногда национализация производится на основании одного государственного акта (Египет), иногда она затягивается на годы (Россия). Национализация может служить источником увеличения дохода государства (Кипр, Мексика, Индонезия), но может спасти отдельные отрасли от разорения (США, Великобритания).

Хотя итоги приватизации были признаны Российской Федерации, очевидно, что ее цели, такие как повышение социальной защиты населения, создание конкурентной среды, привлечение иностранных инвестиций, повышение эффективности деятельности предприятий, стабилизация финансового состояния РФ не были достигнуты этим путем.

Исходя из этого, а также ряда современных социально-экономических показателей (уровень бедности, дифференциация доходов населения и т.п.), мы считаем, что баланс распределения частной и государственной собственности в настоящий момент в РФ не в пользу общественного благополучия.

---

© В.А. Байнов, 2013

<sup>1</sup> Дорофеева Юлия Александровна. Национализация: вопросы международного частного права : Дис. канд. юрид. наук : 12.00.03 : Самара, 2000 - 208 с.

По подсчетам экспертов, за последние 20 лет РФ покинул капитал на сумму до 1 трлн. долларов США<sup>1</sup>. На эти деньги, могло быть построено множество социальных объектов, дорог, проведены реформы, снижены налоги и т.д.

Главной причиной оттока капитала из страны мы видим его сосредоточение в руках небольшого количества лиц, а не в руках среднего класса.

Мы убеждены, что каждый гражданин РФ имеет равные права на природные ресурсы на территории РФ, потому что наши общие прародители воевали и защищали те земли, на которых они в дальнейшем были открыты.

В связи с этим, мы предлагаем национализацию добывающих корпораций и распределение их доходов между гражданами РФ.

Размер компенсации по каждому объекту мы предлагаем установить соразмерный стоимости приватизации данного объекта с учетом ставки рефинансирования за прошедшие годы.

В настоящий момент на территории Российской Федерации не существует закона, позволяющего государству национализировать те или иные инфраструктуры.

Считаем необходимым принять подобный закон, на основании которого государство национализирует все корпорации, занимающиеся добычей полезных ископаемых.

Ресурсы российских недр должны принадлежать народу, а средства с продажи ископаемых или энергоносителей - тратиться для народа, а не распределяться между небольшой группой лиц.

Практический результат:

- Развитие инфраструктуры городов и поселков за счет продажи энергоносителей.

- Рост благосостояния граждан.

- Пополнение казны<sup>2</sup>.

Закон РФ "О недрах" от 21.02.1992 N 2395-1. Статья 1.2. Собственность на недра.

Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью.

Таким образом, граждане РФ, по сути, не имеют никаких прав на недра, находящиеся на территории России. Доходы от добычи углеводородов и других полезных ископаемых распределяются между государством и добывающими компаниями.

В Норвегии нефть объявлена достоянием народа, как и все природные ресурсы страны. Деньги от нефтяных доходов идут на социальные программы и Фонд Всеобщего Благоденствия. И Норвегия постепенно стала превращаться в одну из богатейших стран мира, где ВВП на душу населения, по данным на 2013 год, достигает 52 тыс. долларов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Согласно Росстату, за 1995-2011гг. отток капитала из России составил 721,7 млрд долл. По данным GlobalFinancialIntegrity, за период с 1994г. по 2011г. из России было легально вывезено 782,5 млрд долл., а нелегально - еще 211,5 млрд долл., то есть в сумме почти 1 трлн долл. Причем большая часть капитала покинула страну в 2007-2011гг., то есть в период финансового кризиса. Согласно FinancialSecrecyIndex, около 70% потоков иностранных инвестиций из России в 2011г. связано с регионами с высоким уровнем финансовой скрытности, в первую очередь офшорами.

<sup>2</sup><https://www.roi.ru/poll/petition/initciativy/nacionalizatciya-dobyvayushih-korporatcij/> - Российская общественная инициатива

<sup>3</sup><http://www.oblprof.ru/novosti/%D0%92%D0%92%D0%9F.pdf> – Рейтинг стран мира по размеру ВВП на душу населения

На личный счет каждого норвежца поступают отчисления от полученной прибыли нефтяных доходов. На каждого ребенка, при рождении открывается счет в банке, куда поступает не менее 3 тыс. долларов доходов от налога на прибыль.

ООН ставит Норвегию на первые места в мире по «человеческому развитию».

В отличие от России, норвежцы исходят из того, что природные ресурсы, нефть и газ – это не достояние отдельных лиц, отдельных компаний, а всего общества, и от их разумного использования зависит будущее страны.

На данный момент Россия занимает восьмое (седьмое, согласно некоторым оценкам) место в мире по доказанным запасам нефти. Они оцениваются приблизительно в 74 миллиарда баррелей, что составляет около 10 миллиардов тонн. Большинство отечественных экспертов высказывает опасения по поводу того, что на данный момент ресурсы «черного золота» выработаны более чем наполовину. При современных объемах добычи, составляющих примерно 500 млн. тонн в год, российской нефти надолго может не хватить.<sup>1</sup>

Россия располагает самыми богатыми в мире ресурсами природного газа (достаточно посмотреть на то, как его просто сжигают в ряде регионов РФ при нефтедобыче, что мало кто себе позволяет).

Численность населения РФ больше, чем в Норвегии, но также больше и запасы, и разнообразие природных ресурсов.

Мы предлагаем при рождении каждому гражданину РФ открывать личный счет, на который будут поступать часть денег от продажи углеводородов. Воспользоваться счетом можно будет по достижении совершеннолетия. (на образование, жилье, стартовый капитал...)

Можно установить определенный "ценз оседлости" для лиц, получивших гражданство РФ сроком в 10 лет. По истечении этого срока гражданину, получившему гражданство РФ, открывался бы личный счет, на который поступали бы средства, полученные от продажи углеводородов.

Практический результат

- повышение социальной справедливости и прозрачности в распределении доходов, полученных от реализации полезных ископаемых;
- увеличение доходов граждан;
- улучшение социального благополучия граждан;
- уменьшение "пропасти" между доходами граждан из разных слоев населения;
- улучшение демографической ситуации в стране ввиду большей уверенности в стабильном будущем родителей и детей.

**А.Д. Бородай**

*д-р ист. наук, профессор  
(МосГУ, г. Москва)*

## **КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

В современной России вопросы кадровой политики являются весьма актуальными. Они обусловлены необходимостью решения сложных социально-экономических задач по развитию российского общества, модернизации экономики, образования, науки, культуры, социальной сферы. Люди, которые не подготовлены

<sup>1</sup><http://www.investmentrussia.ru/rinok-investitzi/tovarnie-rinki/razvedannie-zapasi-nefti-v-rossii-i-mire.html> – Инвестиции в России

© А.Д. Бородай, 2013

для выполнения государственных функций в различных органах власти, являются причиной замедления темпов экономического развития страны, нарушения сроков и обязательств по реализации важнейших планов и программ. В стране не работает эффективно система подбора кадров с учетом необходимой профессиональной подготовки, опыта работы в профильной сфере, достижения положительных результатов этой работы и понимания того, что потребуется для достижения необходимых результатов на своем участке работы. Ключевым требованием следует считать умение добиваться нужных результатов, успешно руководить людьми в решении сложных государственных задач. В органах федеральной исполнительной власти должны работать успешные в прошлом губернаторы, руководители крупных компаний, которые добились заметных результатов в развитии производства, овладели современными технологиями. Необходимы люди с идеями и пониманием, как эти идеи реализовать и добиться хороших результатов. В управлении страной нужны талантливые, творческие и энергичные люди. Главный принцип подбора кадров – это селекция. Отбор лучших из лучших. В программной статье «Демократия и качество государства» накануне выборов президента 2012 года В.В. Путин подчеркивал: «Политическая конкуренция — это нерв демократии, ее движущая сила. Если такая конкуренция отражает реальные интересы социальных групп, она многократно усиливает "мощность" государства»<sup>1</sup>.

Конституция Российской Федерации определяет статус президента страны как главы государства. Он несет личную ответственность за внутреннюю и внешнюю политику, определяет кадровую политику в стране. Для президента страны В.В. Путина, как главы государства, важно построить отношения с элитами так, чтобы не иметь в своем ближнем и среднем окружении «пятой колонны». Лояльность политической и культурной элит – важнейшее условие деятельности главы государства. Каким образом формируется «окружение» президента? Практика показывает, что важнейшим условием лояльного окружения является назначение на важнейшие государственные посты «своих» людей, земляков и коллег по предыдущей работе. Поэтому основные ключевые посты в государстве занимают представители Санкт-Петербурга: президент, председатель правительства, руководители обеих палат Законодательного собрания и т.д. Здесь же руководители крупнейших государственных монополий: газпрома, российских железных дорог, нефтяных компаний и других крупных объединений. Ряд постов занимают бывшие сотрудники различных специальных служб. Однокурсники президента и председателя правительства возглавляют банки, имеют высокие должности в правительстве и администрации президента, являются сверх успешными бизнесменами.

В 2013 году Президент России Владимир Путин возглавил список самых влиятельных людей мира, который ежегодно публикует журнал Forbes. Для России эта позиция имеет важное значение. Она укрепляет имидж президента. В новой версии рейтинга Путин поднялся по сравнению с 2012 годом на две строчки, сместив с вершины президента США Барака Обаму. На третьем месте расположился китайский лидер Си Цзиньпин. Канцлер ФРГ Ангела Меркель, занявшая годом ранее второе место, теперь опустилась сразу на пятое, пропустив вперед себя также нового папу Римского Франциска. Председатель Правительства России занял 53-ю строчку в этом рейтинге<sup>2</sup>.

Д.А. Медведев человек самодостаточный, образованный, энергичный. Он толерантен к людям. Однако весь его жизненный опыт до вхождения во власть был узко профессиональным (специализированным), хотя и очень важным. Он преподавал в вузе, затем работал в сфере юридических услуг. Дальнейшее

<sup>1</sup> <http://www/kommersant.ru/doc/1866754/> (обращение 4 ноября 2013 года).

<sup>2</sup> <http://www.forbes.com/sites/carolinehowa..ople-2013/> (Обращение 4 ноября 2013 года).

обретение опыта политика проходило «в кабинетах». Правда, были попытки реализовать амбициозные программы «национальных проектов» — «здоровье», «образование», «развитие агропромышленного комплекса» и «доступное жилье». Но очевидных результатов на этом фронте не было. Однако осталось ощущение большой работы. А это для любого политика, с нашей точки зрения, имеет отрицательный эффект. В обществе складывается впечатление, что все что говорит председатель правительства не имеет актуальности с точки зрения огромного и сложного хозяйства страны либо не реалистично. Например, в марте 2013 года председатель правительства Д.А. Медведев обратился к членам правительства с предложением подумать о создании оффшорной зоны на российском Дальнем Востоке. «Заодно, может, часть денег, которые на Кипре, а также в других зонах, к нам переедут». «Может, нам подумать, может, нам какую-нибудь зону создать на Дальнем Востоке. У нас там мест много хороших — Сахалин, Курилы», — сказал он, выступая на заседании правительства. Бывший министр финансов России Алексей Кудрин раскритиковал идею Медведева: «Реализация идеи о создании оффшорной зон на российском Дальнем Востоке будет иметь разрушительные последствия для финансовой системы России», - написал Кудрин в своем твиттере<sup>1</sup>. Подобные экспромты происходят достаточно часто. Это прямым образом влияет на имидж политика, снижает эффективность работы кабинета министров.

Состав Правительства РФ по состоянию на 1 ноября 2013 года состоит из 31 человека. Председатель Правительства, первый заместитель, семь заместителей Председателя Правительства и 22 министра. По происхождению они представляют следующие территории : Москва (9 чел.), Московская область(3 чел.), Ленинград (4 чел.), Украина (3 чел.). По одному человеку из членов Правительства родились – в Волгоградской области, в Магаданской области, в Перми, в Минске, в Мурманске, в Коломбо (Цейлон), в Пензенской области, в Краснодарском крае, в Казани, в Омской области, в Чувашской Республике, в Тувинской республике.

Все члены кабинета имеют высшее образование. Среди них квалификацию (специальность) «экономист» имеют 12 человек, юридическую специальность имеют 8 человек, инженерно-технические специальности – 9 человек, международные отношения – 3 человека, медицинскую специальность – 1 человек , журналистику - 1 чел, прочие специальности – 2 человека. Несколько человек имеют по два высших образования. В составе кабинета министров работают 6 докторов и 7 кандидатов наук.

Члены Правительства являются выпускниками следующих вузов: Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (6 чел.), Санкт-Петербургского государственного университета (5 чел.), Московского государственного института международных отношений – университета при МИД РФ (3 чел.), Российской государственной академии нефти и газа ( 3 чел.), Академии государственной службы при Президенте РФ ( 4 чел.), Российского государственного финансового университета при Правительства РФ (3 чел.). По одному человеку окончили Пермский государственный политехнический институт, Московский государственный открытый педагогический университет, Московский государственный социальный университет, Московский государственный институт стали и сплавов, Ленинградский государственный институт водного транспорта, Казанский государственный университет, Норильский индустриальный институт, Военно-инженерную академию им. В.В Куйбышева, Второй Московский государственный медицинский институт.

Из членов Правительства РФ губернаторами ранее работали 7 человек, вице-губернаторами 5 человек. Ранее в политических партиях и общественных движениях на уровне руководителей работали 4 человека. Опыт работы в бизнес

---

<sup>1</sup> <http://www.1sn.ru/74989.html> (Обращение 4 ноября 2013 года).

структурах имеют 16 членов правительства. Средний возраст членов кабинета министров по состоянию на 1 ноября 2013 года составляет 48, 8 лет. Самый старший из членов кабинета министров – Лавров С.В. Ему исполнилось 63 года. Самый младший – Никифоров Н.А. Он родился в 1982 году, ему сейчас 31 год. По возрасту в составе кабинета до 40 лет – 2 человека, от 40-ка до 50-ти лет 16 человек. Старше 50-ти лет – 13 членов правительства<sup>1</sup>.

Нынешний состав Правительства РФ самый молодой и, вместе с тем, достаточно опытный. Судя по анкетным данным в квалификации сомневаться не приходится. Главный вопрос, который стоит на повестке дня «Как сделать это правительство эффективным?» Ответ может быть без альтернатив: формулировать грамотные амбициозные планы и иметь политическую волю реализовать эти планы. Главный вектор движения вперед – это создание условий для роста экономики в реальном секторе. Этому должна быть подчинена вся основная работа команды. Этим должно быть заполнено коммуникационное пространство страны. Намечавшаяся публичность в рамках открытого правительства отсутствует. Председатель Правительства зачастую формулирует и публично озвучивает второстепенные задачи, которые не сдвинут с места остановившийся локомотив экономики.

По оценке общественного мнения в стране деятельность Медведева во главе правительства одобряют 57% опрошенных, не одобряют 42%. Работу правительства положительно оценивают 47% респондентов, 52% придерживаются противоположной точки зрения. При этом только 22% опрошенных уверены, что нынешнее правительство добьется в ближайшее время изменений в стране к лучшему, 40% считают, что этого не произойдет. Треть респондентов не смогли определенно ответить на этот вопрос. По сравнению с декабрем на 3% снизился уровень доверия к Госдуме, ее деятельность одобряют 36% опрошенных, не одобряют две трети россиян — 63%. Самым популярным политиком в стране остается Путин, среди 5—6 политиков, которым в наибольшей степени доверяют опрошенные, президента назвали 38% (два года назад таковых было чуть больше — 40%). Это на 4% выше, чем месяц назад (когда был зафиксирован минимальный уровень — 34%). На втором месте — Медведев, ему доверяет 21% респондентов (в январе 2011 года было 35%). Опрос было проведен 18—21 января 2013 года по репрезентативной выборке городского и сельского населения среди 1596 человек в возрасте 18 лет и старше в 130 населенных пунктах 45 регионов страны<sup>2</sup>.

Можно согласиться, что Д.А. Медведев, как человек, очень надежный и ценный. Тогда важно определить тот участок в управлении страной, которым бы он мог успешно справляться. Нам представляется, что он мог быть эффективным вице-президентом страны. Такую должность можно восстановить. Она ранее была в структуре высшей власти. Ее упразднили потому, что вице-президент (Руцкой А.В.) в сложной политической обстановке оказался по разные стороны баррикад с первым президентом России Б.Н. Ельциным. В новых условиях в обязанности вице-президента могла войти сверх задача для развития страны – это переход в срок до 2018 года к независимой судебной системе. Сегодня эта проблема отрицательно влияет на все стороны жизни и тормозит развитие страны. При условии успешного решения этой важнейшей задачи Д.А. Медведев мог стать «национальным героем» и это позволило бы ему баллотироваться в президенты страны в 2018 или в 2024 году.

Что влияет на имидж председателя правительства? Прежде всего, результаты работы, общественная оценка его различных предложений, суждений. Например,

<sup>1</sup> Структура и состав Правительства РФ / См. электронный ресурс <http://government.ru/gov/> (Обращение 3 ноября 2013 года).

<sup>2</sup> <http://www.Gazeta.ru/politics/2013/01/24> (обращение 4 ноября 2013 г.).

«повысить пошлину за развод с 400 до 30 тыс. рублей», «создать оффшорную зону на российском Дальнем Востоке», «повысить штрафы за нарушение ПДД до 500 тыс. рублей», «бить коррупционеров в ЖКХ по рукам» и т.д. При этом его слово далеко не всегда реализуется в дело. Но есть несколько примеров, когда им были приняты решения, которые до сих пор удивляют многих. Одно из них – это перевод стрелок на «летнее расписание». Значительной части населения это неудобно. В ответ: «поживем – увидим». Другой пример, обнуление промилле при определении трезвости водителя. Эксперты сломали много копий, чтобы убедить его в том, что не существует в природе нулевого промилле. Еще одно решение, расширение Москвы до границы с Калужской областью. Площадь столицы увеличилась в 2,5 раза. При этом главным аргументом этого расширения был переезд всех структур власти из «старой» Москвы в «новую». Цель этого грандиозного проекта – разгрузить центр от автомобильных пробок. Спустя некоторое время было признано, что такой переезд невозможен из-за отсутствия средств на строительство и обустройство новых правительственных зданий. С этим, как будто, все согласились. Новая Москва получила уродливый облик на карте, что-то похожее на галстук. Новые территории столицы – это провоцирование роста населения столицы за счет переезда россиян из регионов в Москву. На самом деле, стоит задача передислокации населения из центрального региона, где плотность населения 60 человек на один кв. км., на Дальний Восток и Байкальский регион, в которых плотность населения один человек на один кв. км. В восточных районах необходимо будет осваивать богатства недр и этим развивать экономику.

Имидж и авторитет. В чем разница? Имидж создают средствами рекламы и PR. Очень эффективным для создания имиджа будет продвижение политика на телевидении. В общественном сознании «человек из телевизора» это уже очень многое значит. Авторитет же зарабатывают трудом. Вполне возможно, что не публично. Будучи президентом Д.А. Медведев в 2008 году инициировал создание кадрового резерва для выдвижения на государственную службу. Он поручал составить рейтинг 1000 лучших управленцев страны, которых можно было бы назначить на ведущие посты федерального и муниципального уровней. Этот проект получил название «Золотая тысяча». Строились планы всех их обучать по элитной программе. Ряд вузов разрабатывали программы Master of public administration (MPA) — MBA для госслужащих, положение о которых принято в 2008 г. В итоге был составлен список из 1747 кандидатов. Их подбором почти полгода занималась комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров во главе с руководителем Администрации Президент того времени Сергеем Нарышкиным. Основной принцип выбора резервистов был взят у Ассоциации менеджеров России (АМР) — «лучшие выбирают лучших». Однако эта работа не получила своего развития и осталась не реализованной<sup>1</sup>. В феврале 2013 года В.В. Путин своим Указом «Об образовании комиссии при президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров» упразднил 12 различных документов в сфере кадровой политики. По указу прекратили существование две комиссии, образованные в 2008 году президентом Дмитрием Медведевым, — комиссия по формированию и подготовке управленческих кадров и комиссия по вопросам реформирования и развития управленческих кадров<sup>2</sup>.

В статье 10 Конституции РФ записано, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Реформирование судебной власти в России не произошло. «Право» до настоящего времени в России является «избирательным».

<sup>1</sup> См.: <http://karera59.ru/index.php?newsid=1121> (обращение 4 ноября 2013 года).

<sup>2</sup> См. <http://www.Severgroup.ru/2013/02/12/kadrovyj-rezerv/> (обращение 4 ноября 2013 года).

Поэтому самостоятельности судебной власти не существует. Самым убедительным доказательством этого является два судебных дела последнего времени. В одном из них три молодые женщины из группы Пусси Райт (Pussy Riot) осквернили Храм Христа Спасителя, танцуя у иконостаса. За это они получили по решению суда три года колонии. Примерно в это же время священнослужитель, иеромонах Илия (Павел Семин) в пьяном виде на автомобиле сбил насмерть двух сотрудников ремонтной компании, которые работали на устранении неисправностей теплотрассы на Кутузовском проспекте. Дорогомилловский суд г. Москвы определил меру наказания - 3 года колонии. При этом профессиональный юрист, председатель правительства Д.А. Медведев рекомендовал решение суда (любого) «принимать каким оно есть».

В сентябре 2013 года социологи «Левада–Центра» опросили 1601 россиянина с целью установить степень доверия граждан к различным институтам российской социально-политической системы. Из опрошенных 55 процентов доверяют президенту РФ, 48 процентов - церкви, 43 процента- армии, 36 процентов- органам безопасности, 32 процента- региональным властям, 30 процентов- Правительству России. Госдума получила 25 процентов, суд -21 процент, полиция -18 процентов<sup>1</sup>.

Проблема эффективности в кадровой политике напрямую влияет на скорость развития страны, тенденции в экономике и социальной сфере. Нынешнее Правительство РФ по анкетным показателем является практически безукоризненным. Можно сделать вывод, что подбор кадров для важнейшего института власти, каким является кабинет министров страны, был продуманным и многообещающим. Однако, экономическая ситуация, за которую, в первую очередь, несет ответственность Правительство, ухудшается. Можно говорить о мировом кризисе, слабой конъюнктуре, взаимозависимости между экономиками разных стран, но объективно в России есть все необходимое для позитивных тенденций.

#### *Использованная литература*

1. Бородай А.Д. Старт на президентскую дистанцию //Вестник университета (Государственный университет управления). 2011. №20. с. 220 – 225
2. Бородай А.Д. Культурная элита России: опыт идентификации // Вестник Казанского государственного университета культуры и искусств. 2012. №3. ч.1. с.30 – 36.
3. Путин В.В. «Демократия и качество государства» // Коммерсант.2012. 6 февраля.
4. Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии. Вып. 2. М.: РАГС, 2006.- 343 с.
5. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: Юнити-Дана, 2012.- 679 с.

---

<sup>1</sup> Аргументы и факты. - 2013. .№ 43. С. 6).

**Т.В. Бутова**  
научный руководитель, канд. экон. наук, доцент

**М.К. Кривцова**  
студентка

**А.И. Скопинский**  
студент

(Финансовый Университет при Правительстве РФ, г. Москва)

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ В РОССИИ**

На сегодняшний день в России существует необходимость поиска эффективных форм и методов стратегического управления социально-экономическим развитием крупнейших регионов России. Измененная система отношений собственности и проведенные рыночные реформы не смогли обеспечить повышение эффективности хозяйствования и роста производства. Сегодняшняя рыночная модель не обеспечивает стабильность регионального социально-экономического развития. Большое количество инструментов рыночной экономики все еще не в полной мере используется в хозяйственной практике. Таким образом, возрастает общесистемная значимость стратегий социально-экономического развития регионов. Также существенно возрастает роль регионов в обеспечении стабильного и устойчивого социально-экономического развития страны. Качественно изменяются статусы и функции региональных и муниципальных органов управления. Необходимо целенаправленное концентрирование сил и избрание верной стратегии развития.

Местными органами власти всех уровней выполняется две функции, а именно предоставление услуг жителям и предприятиям, а также управление социально-экономическим развитием подведомственных территорий. Развитие территорий может осуществляться с помощью разнообразного спектра стратегий, программ, конкретных действий, одноразовых управленческих решений, с помощью которых местная администрация проводит стимуляцию развития экономики региона, создания новых рабочих мест, увеличения налоговой базы, расширения возможности для определенных видов экономической активности (табл. 1.).

Таблица 1<sup>1</sup>

### **Управление функционированием и развитием регионов**

<b>Объектами управления функционирования являются:</b>	<b>Объектами управления развитием являются:</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• дороги</li><li>• уборка мусора</li><li>• водоснабжение, газоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение</li><li>• состояние и эксплуатация жилого фонда</li><li>• парки, благоустройство</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• возникновение новых и развитие старых производств</li><li>• развитие городской инфраструктуры, прежде всего связи и коммун.</li><li>• занятость</li><li>• уровень благосостояния</li></ul>

В переходный период, когда к традиционным вопросам экономического развития присоединяются вопросы формирования и функционирования рыночной

© Т.В. Бутова, М.К. Кривцова, А.И. Скопинский, 2013

<sup>1</sup> Источник: Таблица создана авторами самостоятельно.

инфраструктуры и преодоления застойных процессов и последствий кризиса. Преодоление кризиса во всех сферах жизни региона напрямую зависит от уровня экономической активности, в то время как социальное развитие, отличающееся определенного рода самостоятельностью, в некотором роде определяется и обеспечивается ресурсными возможностями, зависящими также от степени экономического развития. Таким образом, повышение уровня жизни регионов, прорывы в общественном развитии местного сообщества и поднятие уровня благосостояния населения лежат через стимулирование экономической активности региона. Можно выделить следующие возможные методы воздействия региональной администрации на ход экономического развития:

- Обеспечение создания в регионе благоприятных общих условий для развития деловой активности;
- Обеспечение регулирования деловой активности;
- Обеспечение прямой кооперации администрации региона и бизнеса;

Рассмотрим более подробно каждый пункт. Обеспечение создания в регионах условий для развития деловой активности лежит через создание подходящей рыночной инфраструктуры, отведение земельных участков, поддержание на законодательном уровне развития малого и среднего бизнеса, а также развитие связи, офисного хозяйства. Западные страны все чаще осуществляют инвестиции в региональную инфраструктуру, проводят акции по реорганизации земельных участков, а также маркетинговую поддержку регионов, для привлечения новых инновационных видов бизнеса именно в регионы. В условиях российской действительности осуществляют прямую поддержку новых институтов, составляющих основу рыночной инфраструктуры.

Регулирование деловой активности региона происходит посредством формирования администрацией побудительных мотиваторов для предпринимателей, для принятия необходимых для развития данного конкретного региона решений. Данный метод воздействия на экономическую активность подвергается определенного рода критике. Это мотивируется тем, что, несмотря на создание мотиваторов (льготы, субсидии и др.), конкуренция между регионами и городами часто ведет к постепенному выравниванию величин льгот по местным налогам, что приводит к снижению полезности получаемых от администрации региона стимуляторов.

Обеспечение реализации крупных проектов лежит непосредственно через обеспечение прямого взаимодействия бизнеса и власти. Масштабные и долгосрочные проекты необходимо осуществлять с помощью активно формирующейся системы государственно-частного партнерства. Именно с помощью данной системы возможно осуществление крупных проектов в регионах и, как следствие, обеспечение социально-экономического роста, повышение деловой активности региона и улучшение качества жизни населения.

Таким образом, несмотря на укрепление позиций некоторых регионов в РФ, укрепление устоев федерализма лежит через обеспечение равного экономического роста всех регионов, проведение равной экономической политики и развития экономической активности. Необходимость перехода к новой инновационной экономике требует обеспечения привлечения новых идей, создания новых видов бизнеса, создания новых инновационных и финансовых центров в регионах, обеспечивая их качественное и быстрое взаимодействие.

#### *Использованная литература*

1. Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. N 717 "О федеральной целевой программе "Сокращение различий в социально-

экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)".

2. Рагулина Ю.В. Отраслевые особенности инновационного процесса // Вестник Академии. 2012. №4. С.49-54.

3. Бабашкина А.М. Государственное регулирование национальной экономики – М., 2006.

**В.В. Васильев**  
доцент  
(ГУУ, г. Москва)

## **НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Информационная сфера играет важнейшую роль в политической, экономической, социальной и духовной жизни общества. События последних месяцев, связанные с разоблачениями бывшего агента ЦРУ Эдварда Сноудена, заставили многие ведущие мировые державы, в том числе и Российскую Федерацию, по-новому взглянуть на правовые основы национальной и международной информационной безопасности.

В последнее время расширились источники угроз информационной безопасности как общества и государства, так и отдельной личности, среди которых можно выделить:

- возможность манипулирования сознанием человека путем создания вокруг него индивидуального «виртуального пространства»;

- попытки использования во вред интересам личности его персональных данных, накапливаемых как государственными органами, так и другими организациями (работодателями, медицинскими учреждениями, организациями ЖКХ и др.);

- расширение скрытого сбора информации, составляющей личную и семейную тайну человека, сведения о его личной жизни;

- непредсказуемость последствий «сбоев» в телекоммуникационных сетях на работу объектов инфраструктуры общества (энергетической, транспортной и др.);

- непрекращающиеся попытки противоправного доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, «утечка» которых может нанести ущерб национальной безопасности;

- значительный рост «киберпреступности» – преступлений в сфере компьютерных технологий (отмывание финансовых средств, полученных противоправным путем, неправомерный доступ к банковской информации для совершения мошеннических операций).

Правовую основу информационной безопасности России составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации в области международной информационной безопасности, федеральные конституционные законы, федеральные законы нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации является основным источником права в области обеспечения информационной безопасности и защиты информации в России, в соответствии с которой:

- каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (статья 23);

- сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (статья 24);

- каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом (статья 29);

- каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (статья 42).<sup>1</sup>

В связи с усилением роли информации в современных условиях, правовое регулирование общественных отношений, возникающих в сфере защиты информации, является приоритетным направлением процесса нормотворчества в Российской Федерации, целью которого является обеспечение информационной безопасности государства. Безусловное выполнение требований законодательства в области информационной безопасности и защиты информации - важная основа деятельности органов государственной власти при осуществлении государственно-правового регулирования, обеспечивающего функционирование механизма государства. Система государственных органов и государственно-правового регулирования подробно раскрыты заведующим кафедрой теории и истории государства и права Института государственного управления и права ГУУ, доктором философских наук, профессором С.Г. Киселевым в главе 5 учебника «Право» под его редакцией.<sup>2</sup>

Одним из основополагающих законодательных актов в Российской Федерации, регулирующим отношения в информационной сфере (в том числе в вопросах информационной безопасности), является Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».<sup>3</sup> Предметом регулирования данного Закона являются общественные отношения, возникающие в таких взаимосвязанных направлениях, как осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, применении информационных технологий и использование информационных технологий и средств их обеспечения, а также обеспечение защиты информации.

В Законе даны определения основных терминов в информационной сфере. В соответствии со ст. 2 Закона, информация – это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Одно из важнейших достижений Закона - разграничение информационных ресурсов по категориям доступа. Согласно Закону, документированная информация с ограниченным доступом по условиям ее правового режима подразделяется на информацию, отнесенную к государственной тайне, и конфиденциальную.

В Законе установлен перечень сведений, которые запрещено относить к информации с ограниченным доступом. В него входят законодательные и другие нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус органов

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ). РГ. 2009. 21 янв.

<sup>2</sup> Киселев С.Г. Право: учебник/ под ред. С.Г. Киселева.- М.: Юрайт, 2013

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»// СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448

государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений; документы, содержащие информацию о чрезвычайных ситуациях, экологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую, метеорологическую и другую подобную информацию; документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств, о состоянии экономики и потребностях населения (за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне).

В Законе также нашли свое отражение вопросы, связанные с порядком обращения с персональными данными, сертификацией информационных систем, технологий, средств их обеспечения и лицензированием деятельности по формированию и использованию информационных ресурсов.<sup>1</sup>

«Статья 3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» является «базовой» для российского законодательства в области защиты информации и содержит принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации:

- свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом;
- установление ограничений доступа к информации только федеральными законами;
- открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами;
- равноправие языков народов Российской Федерации при создании информационных систем и их эксплуатации;
- обеспечение безопасности Российской Федерации при создании информационных систем, их эксплуатации и защите содержащейся в них информации;
- достоверность информации и своевременность ее предоставления;
- неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия;
- недопустимость установления нормативными правовыми актами каких-либо преимуществ применения одних информационных технологий перед другими, если только обязательность применения определенных технологий для создания и эксплуатации государственных информационных систем не установлена федеральными законами».<sup>2</sup>

Принятие Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» является серьезным достижением в области информационной безопасности. Вместе с тем, Закон имеет, на наш взгляд, ряд недостатков:

- он распространяется только на документированную информацию, то есть на уже полученную, объективированную и зафиксированную на носителе;
- ряд статей Закона имеет декларативный характер и не всегда, находит практического применения;
- определения некоторых терминов, вводимых статьей 2 Закона, сформулированы недостаточно четко и порой могут иметь двойное толкование.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»// СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448

<sup>2</sup> Васильев В.В., Сутормин Ю.Б. Право: учебник/ под ред. С.Г. Киселева.- М.: Юрайт, 2013

- определения некоторых терминов, вводимых статьей 2 Закона, сформулированы недостаточно четко и порой могут иметь двойное толкование.

Основные направления совершенствования законодательства в области информационной безопасности и защиты информации сформулированы в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №537, в которые, по всей видимости, могут быть внесены изменения в связи с последствиями скандала по делу Сноудена о «прослушке» американскими спецслужбами телефонов граждан европейских стран и ведущих европейских политиков.

Кроме того, в соответствии с вышеуказанными нормативными правовыми актами, законодательства субъектов Российской Федерации будут направлены на совершенствование в рамках единой системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации региональных систем обеспечения информационной безопасности субъектов Российской Федерации.

Таким образом, несмотря на то, что в Российской Федерации сформирована достаточно обширная нормативная правовая база в области информационной безопасности и защиты информации, в настоящее время существует острая необходимость в ее дальнейшем совершенствовании.

Формирование глобального информационного общества – это тенденция современного мира. Однако ввиду различия в уровне развития национальных экономик и общества, национальные интересы государств не всегда полностью совпадают между собой, что приводит к формированию каждым государством своей национальной системы обеспечения информационной безопасности. Но в силу тотальной информационной агрессии со стороны некоторых государств, роста международной компьютерной преступности объединение усилий государств в борьбе с такими угрозами – вполне закономерная необходимость. Это приводит государства к совместному проведению различных мероприятий в области обеспечения информационной безопасности, преимущественно на основе двухсторонних и многосторонних договоров.

Дело Эдварда Сноудена в очередной раз подчеркнуло необходимость скорейших изменений в международно-правовом регулировании информационной безопасности. Российская Федерация ещё несколько лет назад представила в ООН проект Конвенции ООН об информационной безопасности, который до сих пор не удаётся принять в связи с мощным сопротивлением США и некоторых их союзников.<sup>1</sup>

Проект Конвенции ООН, представленный Российской Федерацией, определяет международную информационную безопасность как состояние международных отношений, исключающее нарушение мировой стабильности и создание угрозы безопасности государств и мирового сообщества в информационном пространстве.<sup>2</sup>

Действия США по блокированию проекта данной Конвенции имеют вполне понятные, но противоправные основания. Однако, по всей видимости, дело Эдварда Сноудена заставит многих членов международного сообщества, в том числе страны Европы, ставшие жертвами информационной агрессии США, пересмотреть свои подходы и поддержать российскую международно-правовую инициативу.

---

<sup>1</sup> Новацкий А.А. Борьба вокруг проекта Конвенции ООН о международной информационной безопасности, // <http://www.fondsk.ru/news/2012/07/14/-15499.html>

<sup>2</sup> С текстом проекта Конвенции можно ознакомиться на официальном сайте МИД России: [http://www.mid.ru/bdcmp/ns-osndoc.nsf/e2f289\\_bea62097f9c3\\_25787a0034c25\\_5/542df9e13d28e06ec3257925003542c4!OpenDocument](http://www.mid.ru/bdcmp/ns-osndoc.nsf/e2f289_bea62097f9c3_25787a0034c25_5/542df9e13d28e06ec3257925003542c4!OpenDocument).

## **ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НАД ОГРАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ В ГОРОДЕ МОСКВЕ**

По данным Росстата на 2013, год более 86% москвичей проживают в многоквартирных домах. При этом, по данным статистического учета, более 67% многоквартирных домов в Москве находятся в управлении государственных управляющих организаций, в большей части ГУП ДЕЗ, подведомственных управам районов города. По опросам «Левада-Центра» в 2013 году число жителей города Москвы, неудовлетворенных качеством жилищно-коммунальных услуг, снизилось, однако по-прежнему составляет более 50%.

На городские Интернет-порталы ([dom.mos.ru](http://dom.mos.ru), [gorod.mos.ru](http://gorod.mos.ru)) ежедневно приходят десятки, а в осенне-зимний период – сотни обращений граждан, связанных с теми или иными нарушениями в деятельности управляющих и подрядных организаций. Контролирующие органы не в состоянии справиться с подобным количеством обращений и в срок 8 дней, установленный для ответа, дать подробные сведения о том, какие меры были предприняты по решению данных проблем. Из-за этого эффективность такого рода взаимодействия контролирующих органов и граждан резко снижается, а ответы на обращения начинают носить характер «отписок».

В связи с вышеизложенным, а также с тем, что Правительством Москвы взят курс на расширение полномочий органов местного самоуправления в городе (в частности, в сфере управления многоквартирными домами), тема общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления в данной сфере является особо актуальной.

Актуальность данного вопроса подчеркивается в Указе Президента РФ от 07.05.2012 N 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», в части подпункт «ж» пункта 2 гласит: «До июня 2013 г. обеспечить создание сети общественных организаций в целях оказания содействия уполномоченным органам в осуществлении контроля за выполнением организациями коммунального комплекса своих обязательств».

Несмотря на то, что сроки выполнения данного пункта Указа прошли, по моему мнению, его требования не были выполнены в полном объеме, в том числе в городе Москве. Возможно, это связано с неточностью формулировки данного Указа в той части, что управляющие организации формально не относятся к «организациям коммунального комплекса», но при этом предоставляют населению как жилищные, так и коммунальные услуги и несут ответственность за качество их предоставления.

Создание в Москве сети общественных организаций, оказывающих сколь бы то ни было продуктивное содействие контролирующим органам, должно подразумевать не просто создание (или стимулирование создания) нескольких общественных организаций, руководители которых так или иначе неформально взаимодействуют с руководителями контролирующих органов, а комплексную формализованную иерархическую систему общественного контроля, функции которой не дублировали бы функции органов исполнительной власти города

Москвы, но дополняли их на каждом уровне (микрорайон, район, административный округ, город).

Одним из возможных путей развития данной сети является создание районных, окружных и городского общественных жилищных советов. При этом районные советы целесообразно формировать из состава председателей советов многоквартирных домов (которые должны быть созданы в каждом доме, в котором не создано жилищное объединение – ст. 161.1 ЖК РФ) и представителей жилищных объединений (ТСЖ, ЖК, ЖСК). Окружные советы – из председателей районных советов, а городской – из председателей окружных советов.

При этом на каждом уровне данной системы необходимо формализовать взаимодействие соответствующего совета и соответствующих контролирующих органов: на уровне советов домов и жилищных объединений – соглашение о взаимодействии с органами местного самоуправления, на районном уровне – с управой района, на уровне административного округа – с префектурой, отраслевыми органами исполнительной власти Москвы, окружными органами различных инспекций (ОАТИ, Мосжилинспекция, Госинспекция по недвижимости), на городском уровне – с Комплексом городского хозяйства Москвы.

Необходим и соответствующий механизм вертикального взаимодействия советов по вопросам, разрешение которых требует принятия мер на соответствующем вышестоящем уровне.

Важно отметить, что для реализации данного проекта первостепенными задачами являются:

1) Нормативно-правовое закрепление вышеизложенного, строгая формализация взаимодействия жилищных советов с органами исполнительной власти и местного самоуправления.

2) Приоритет в решении вопросов, поставленных советами, над решением частных вопросов, не требующих оперативного вмешательства.

3) Поиск механизмов и средств финансирования деятельности советов, создание необходимой инфраструктуры для их работы.

4) Обеспечение независимости советов от органов исполнительной власти и юридических лиц.

5) Введение административной ответственности за нарушение требований к оперативному рассмотрению и решению вопросов, поднятых советами.

6) Введение системы отчетности органов исполнительной власти перед советами.

Создание системы жилищных советов позволит:

1) Уменьшить количество обращений, снизив нагрузку на соответствующие органы исполнительной власти.

2) Фильтровать обращения и направлять их напрямую в соответствии с компетенцией соответствующего органа исполнительной власти или местного самоуправления.

3) Держать исполнение обращений граждан на общественном контроле.

4) Конструктивно учитывать мнение граждан по вопросам местного значения и содействовать органам власти соответствующего уровня в принятии тех или иных управленческих решений.

5) Усилить контроль за выполнением работ управляющими и подрядными организациями.

## **ВЫБОР И ПРИМЕНЕНИЕ РЫНОЧНЫХ МЕХАНИЗМОВ В РЕГУЛИРОВАНИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМ ЖИЛЬЁМ**

Обеспечение социальным жильем, как в развитых странах, так и в развивающихся, является обязанностью местного правительства. Правительственный бюджет субсидирует строительство социального жилья либо оказывает помощь малообеспеченным семьям. По причине того, что наблюдается разрыв в экономическом уровне местных правительств, инвестиции в социальное жилье вкладываются неравномерно, что влияет на справедливость обеспечения социальным жильем, в то же время и эффективность не может быть гарантирована. Во все времена при предоставлении общественных услуг необходимо придерживаться обоим критериям - справедливости и эффективности, к тому же на практике изменение концепции функции правительства на всех этапах сказывается на балансировании и выборе справедливости и эффективности.

Как правило, местные правительства делают акцент на справедливости, упуская вопрос эффективности, а частный сектор соответственно заостряет внимание на эффективности. По этой причине в разные периоды неравноценный выбор критериев - справедливости и эффективности – непременно приводил к выбору различных способов обеспечения социальными услугами<sup>2</sup>. Таким образом в процессе обеспечения социальным жильем, в первую очередь необходимо подвергнуть надлежащему теоретическому анализу способ обеспечения социальным жильем. Затем учитывая практику предоставления социального жилья, сделать выбор и провести оценку способа обеспечения жильем. В данной статье делается попытка на основании классификации правительственных инструментов по определению профессора Чень Чженьмина, а именно рыночных инструментов, техники коммерческого управления и общественных рычагов, провести пробный анализ.

С точки зрения разделения институциональных механизмов, рациональное балансирование и выбор у различных механизмов также будут различными. Обеспечение социальным жильем является обязанностью правительства, что обеспечивается через договоры подряда, предоставление субсидий, свидетельств на получение ценностей, которые исполняются частными секторами или общественными организациями, что приводит к более эффективному распределению ресурсов, устранению внешних влияний и гарантирует справедливость. Претворяя политику правительств в отношении социального жилья, с помощью рыночных механизмов повышая эффективность обеспечения жильем, возможно достигнуть единства справедливости и эффективности, повысить эффективность услуг правительств, уменьшить себестоимость данных услуг, снизить бюджетную нагрузку. В текущей ситуации, когда бюджетная нагрузка местных правительств в КНР слишком высока, используя правительственные

---

© Лиань Вэй, 2013

<sup>1</sup> Лиань Вэй, доктор управления, старший преподаватель Института государственного управления Сямыньского университета. Данная статья является достижением проекта молодого фонда гуманитарных и общественных наук при Министерстве образования КНР (12YJC630223). При этом статья получила материальную поддержку от "проекта 895" Сямыньского университета, третьего этапа "проекта 211" ключевого предмета общественного управления "публичной политики и правительственного управления".

<sup>2</sup> Фань Лимин, Ши Шаобин. Механизм предложения публичной продукции: изменение пределов функционирования и факторы влияния. Современная экономика, № 1, 2006 г.

механизмы в полной мере возможно добиться эффективных способов обеспечения социальным жильем.

### **1. Государственно-частное партнерство**

#### **а) Понимание осуществления государственно-частного партнерства.**

Волна приватизации в западных странах происходила в различных формах, в результате чего возникли различные концепции понимания приватизации. Приватизацию социального обслуживания можно понять как обязанность по обеспечению общественного обслуживания, которое ранее перешло из государственного контроля частному сектору. Суть приватизации ресурсов государственного бюджета заключается том, что государственный сектор предоставляет частному сектору бесплатно либо частично бесплатно пользоваться средствами производства и услугами государства. Приватизацией общественных услуг является поощрение государством инвестиций частного сектора в общественные услуги, при этом доходы от общественных услуг переходят частному сектору, к примеру, введение льготной политики для частных инвесторов, заключающейся в распределении доходов общественных услуг в сфере общественно полезных дел совместных государственных и частных инвестиций.

В процессе обеспечения социальным жильем, реализация модели финансирования Государственно-Частного партнерства (Public-Private Partnership, краткое наименование PPP) уже показала заметные результаты. В западных странах вопрос с социальным жильем решается совместным участием частных компаний, кооперативов и других организаций в строительстве, аренде и управлении жильем, тем самым расширяется роль частных субъектов в обеспечении и управлении социальным жильем. Используя посреднические организации в качестве оси в Государственно-Посредническом Частном Партнерстве (Public-intermediary-Private Partnerships, краткое наименование PIPP) возможно заменить правительство при обеспечении социальным жильем. В связи с тем, что государство напрямую строит социальное жилье, усиливается финансовое бремя правительства, соответственно, при предоставлении малообеспеченным семьям арендуемого жилья частными организациями, используя модель PIPP, государством осуществляются целенаправленные недостающие субсидии и политическая поддержка, а посреднические организации реализуют проекты и осуществляют надзор<sup>1</sup>.

Способствуя разделению функций правительства, усилению роли правительства в контроле и управлении социальным жильем, не только гарантируется непрерывность и упорядочивание политики обеспечения социальным жильем, но и защищаются права малообеспеченных семей на обеспечение социальным жильем.

#### **б) Сопоставление двух моделей функционирования BOT и BT**

Введение рыночных механизмов при строительстве социального жилья, является одним из аспектов жилищной политики КНР, которому требуется пристальное внимание и упорядочивание. Если позволят условия, необходимо соответствующим образом ввести механизмы рыночной конкуренции для решения вопроса нехватки социального жилья. Модель BT<sup>2</sup> может решить ряд проблем, связанных с недостатком производителей социального жилья, дефицитом капитала, нехваткой жилых фондов и др.

Данная модель, как вариация модели BOT<sup>3</sup>, внедряется посредством заключения договора с правительством, затем инфраструктурный проект передается подрядчику. Подрядчик должен организовать проектную организацию, в

<sup>1</sup> Тянь Илин: Исследование системы обеспечения социального жилья на основе модели PIPP, докторская диссертация Тунцзиского университета, март 2008г.

<sup>2</sup> BT обозначает Build (построить) и Transfer (передавать).

<sup>3</sup> BOT обозначает Build (построить), Operate (управлять) и Transfer (передавать).

течение установленного времени, данная проектная организация ответственна за инвестиции и строительство. По истечении контракта, проектная организация сдает проект с получением компенсации правительству либо подрядчику. То есть проектная организация переходит правительству либо акционеру в форме возврата прав на акции, при этом подрядчику выплачивается стоимость контракта.

Специфика данной модели: применяется в непроизводственном проектном строительстве правительственной инфраструктуры, социального жилья и др. Инвестор при передаче проекта больше не несет обязанность вести хозяйственную деятельность, более не получая доход от основной деятельности компании. Правительство согласно рассрочки на пропорциональной основе выплачивает инвестору установленную в договоре полную стоимость. Правительство пользуется неправительственными средствами, финансирование осуществляется инвестором, при этом деньги могут ссужаться банком, другими финансовыми структурами либо частным сектором, это может быть иностранный капитал либо внутригосударственный.

## **2. Договор подряда**

а) определение договора подряда социальных услуг правительства.

Договор подряда выступает рыночным инструментом, как способ предоставления полномочий на предоставление общественных услуг. Выступая в качестве правительственного инструмента, данный договор указывает, что одной стороной является правительство, которое заключает договор с внутриправительственной либо внешнеправительственной организацией (это может быть компания, другое правительство либо общественная организация) или физическим лицом. Данный договор заключается касательно какого-либо дела, товаров или услуг. Согласно договора другая сторона может быть различной, договор может подразделяться на внутренний и на внешний.

Внешний договор, также называется договор внешнего подряда, аренда договора либо конкурсные торги. Внутренний договор означает, что правительственный внутренний договор управления, не является в обычном смысле тем, что правительство выигрывает тендер и подписывает договор с другим правительством<sup>1</sup>. Договор подряда общественных услуг, по причине того, что может быть принят правительством, в процессе реформирования правительственных функций, способствует формированию “правительства в качестве рулевого”, а не “гребущего веслами правительства”. Преимущества договора подряда общественных услуг заключаются в возможности сократить правительственные расходы, упростить структуру правительства, повысить качество общественных услуг.

б) Роль правительства в договорах подряда

Чтобы избежать вышеуказанного отрицательного влияния в процессе исполнения договора подряда общественных услуг, необходимо определить четкую роль правительства в данном договоре. Правительство, исполняя свои функции, обнаруживает ошибки и недостатки в функционировании. По этой причине, заостряя внимание на этих двух явлениях, мы должны установить роль правительства, опираясь на нижеуказанные аспекты: 1. Роль организатора. Правительству в процессе от принятия решения о договоре подряда до подписания данного договора, необходимо играть роль организатора. Касательно данных услуг подряда, а также кем они исполняются, решение и последующие распоряжения принимаются правительством. 2. Роль контролера. В процессе исполнения договора, правительство должно принять строгие меры против коррупционных деяний при

---

<sup>1</sup> Чэнь Чжэньмин. Введение в теорию правительственных инструментов. Пекин: Издательство Пекинского университета, 2009 - с. 114.

заключении сделок по договору подряда, контролировать исполнение договора. 3. Роль оценщика. Выступая в роли оценщика по договору, правительство должно оценить достигнуты ли в договоре экономия бюджетных средств, и повышение качества услуг. Необходимо не только провести проверку эффективности договора внешнего подряда, но также необходимо оценить подрядчика, на основании проверки и инспекции, создать кредитную историю, а также установить механизмы долгосрочного и эффективного сотрудничества.

в) Договор подряда при предоставлении социального жилья. Правительство выступает как субъект предоставления социального жилья, однако это вовсе не означает, что правительство должно напрямую предоставлять данное жилье. В процессе данного обеспечения возможно использовать как договор подряда, так и внутреннего договора.

На текущий момент, в процессе строительства социального жилья в КНР большое число местных правительств уполномочивают государственные строительные компании участвовать в строительстве, что в подобной ситуации постепенно приведет к образованию монополии. В то же время компании в погоне за прибылью постепенно будут повышать себестоимость, увеличивать финансовые вложения правительства. К тому же качество жилья сложно будет гарантировать. По этой причине правительству в данной цепочке необходимо увеличить использование договоров внешнего подряда, привлекать квалифицированные частные строительные компании участвовать в строительстве социального жилья, возможно с применением конкурсных торгов. Сформировать между государственными и частными строительными компаниями оптимальную конкурентную среду, ради долгосрочного развития строительства социального жилья. При использовании внутреннего договора, будет осуществляться оптимизация управления внутри организаций, ориентированность на результат, в сфере услуг повысится качество, усилится ответственность правительства, в полной мере будет достигнуто единство справедливости и эффективности.

### **3. Ваучерная система**

#### **а) Определение ваучерной системы**

В государствах с высоким уровнем общественного благосостояния, правительство путем выдачи ваучеров соответствующим требованиям объектам, осуществляет передачу прав на оказание услуг государством. Лица, имеющие право на получение ваучеров, тратят их в определенных организациях, предоставляющих общественные услуги<sup>1</sup>. Данные ваучеры также называются потребительскими талонами, купонами, ценными бумагами и др. Данный метод не имеет ничего общего с субсидированием производителей (например, оказание материальной помощи). Ваучер предоставляет субсидии отвечающим требованиям потребителям, ваучер включает определенный спектр товаров, посредством которых производится субсидирование группы потребителей, ваучерная система напрямую предоставляет субсидии потребителям и производителям.

Ваучеры обычно используются при предоставлении таких общественных услуг, как продукты питания, жилье, обучение, лечение, детские сады, перевозки и др. Держатель ваучера при покупке вышеуказанных товаров и услуг может воспользоваться ваучером для компенсации в случае нехватки денежных средств. Преимуществами ваучера является то, что его держателю предоставляется больше свободы выбора, экономии денежных средств, уменьшается фактор взяточничества.

---

<sup>1</sup> Сун Шимин, Исследование административной реформы в США. Издательство государственного административного института, 2007 - с. 148.

Недостатками ваучеров является то, что правительству непрерывно нужно производить финансовые вложения и другие факторы влияния<sup>1</sup>.

б) Применение ваучерной системы при обеспечении социальным жильем

В случае, если для обеспечения социальным жильем в КНР применять ваучерную систему, данный процесс необходимо будет проводить посредством смягчения государственного регулирования, введения неправительственных организаций в строительство и управление социальным жильем, передачи жилищного фонда непосредственно объектам пользования данным жильем, которым будут предоставляться удовлетворяющие их нужды услуги. Будет гарантироваться выгода для объектов пользования социальным жильем, будут учитываться их нужды. Малообеспеченные семьи смогут выбирать поставщика социального жилья на основании выбора конкурентных ценовых предложений. Это сможет не только повысить качество и эффективность обеспечения доступным жильем, но также и правительство сможет максимально эффективно исполнять свою обязанность по обеспечению социальным жильем.

Малообеспеченные семьи смогут свободно выбирать себе жилье, при этом малообеспеченные семьи и индивиды, получающие субсидии, сами становятся организаторами, получают наиболее удовлетворяющее их жилье. Все это способствует здоровой конкуренции, оптимизации масштаба производства, осуществлению экономики эффективного масштаба, обеспечению равного доступа к услугам. В городах при получении малообеспеченными семьями и семьями, испытывающими финансовые трудности социального жилья, использование ваучеров делится на 3 этапа: выдача, использование и обмен ваучеров.

Однако если говорить о текущей ситуации, КНР по-прежнему находится под руководством правительства. В системе обеспечения социального жилья отсутствуют независимые от правительства частные организации, которые в качестве производителей предоставляют жилой фонд. Таким образом, на текущий момент ваучерная система не получила распространения в КНР. Только лишь некоторые объекты аренды социального жилья получают прямое субсидирование, освобождение от уплаты налогов, либо если это социальное коммерческое жилье покупатель получает на него льготную цену.

По этой причине сфера обеспечения социальным жильем в КНР в будущем нуждается в установлении ваучерной системы. Во-первых необходимо построить благоприятную среду для обеспечения. Во-вторых, необходимо уделять внимание возникающим в процессе использования ваучерной системы вопросу справедливости, проблеме асимметрии информации, “skimming” эффекту (а именно, когда поставщики социального жилья выбирают самое лучшее, либо тенденция, когда потребитель делает выбор непродуманно и второпях) и др. В конкретной структуре ваучерной системы, мы должны учитывать следующее: проверка соответствия критериям получателя, регламент использования ваучеров, отношение между стоимостью ваучера и себестоимостью услуг, необходимые условия по разделению затрат либо вычета, может ли физическое лицо помимо ваучера производить компенсационные оплаты, а также формы оплаты (прямая оплата либо частичное или полное освобождение от налогов).

#### **4. Субсидирование**

а) Субсидии используются в двух случаях, первый - это когда правительство предоставляет производителю субсидии, и второй случай - это когда правительство напрямую субсидирует потребителя. Субсидии бывают в форме денежных средств,

---

<sup>1</sup> Прочие факторы, как правило, включают в себя: неохотность семей взаимодействовать с ваучерной системой, ограниченная доступность для семей информации о жилье, дискриминация держателей ваучеров в микрорайонах и т.п.

освобождения от налогов и других налоговых льгот, низкопроцентных ссуд, гарантий по кредитам, снижения цен для потребителей, соответствующих требованиям данных субсидий. При организации первого вида субсидий, правительство выбирает определенного производителя для предоставления субсидии, потребитель выбирает определенного производителя и покупает у него товар. Правительство и потребитель оба производят оплату производителю. В научных кругах КНР данное явление называется политикой “поддержки кирпича”. Следующий вид субсидий заключается в способе прямого субсидирования, простом и эффективном, по отношению к предыдущему он называется политикой “поддержки человека”.

В КНР в сфере используется метод “поддержки кирпича”, в процессе осуществления этого метода возник ряд вопросов. Прямой метод и политика “поддержки кирпича” - данные методы социального обеспечения взаимосвязаны. Поэтой причине изменение направления от метода “поддержки кирпича” к методу “поддержки человека” является необходимым выбором. Метод “поддержки кирпича” используется в ситуации крайней нехватки жилья, данный метода призван решать проблему критической бедности.

б) Разница в субсидировании и ваучерной системе.

Касательно введения механизма обеспечения жильем, на основе субсидирования вводится ваучерный и другие механизмы. Как уже упоминались выше “поддержка кирпича” и “поддержка человека”, ваучерная система охватывает субсидирование в виде предоставления потребителю определенных товаров. Один способ заключается в предоставлении субсидий производителям. Ваучерная же система - это субсидирование потребителя, а именно субсидирование свободно выбранного им на рынке товара.

При методе субсидирования правительство и семьи со средним и низким уровнем дохода совместно выбирают производителя, то есть застройщика. Однако при ваучерной системе семьи со средним и низким уровнем дохода самостоятельно делают выбор. С одной стороны это более целенаправленно, с другой стороны это стимулирует застройщиков к конкурентной борьбе, повышает уровень услуг. Принимая во внимание свободное право выбора потребителя, стоит продвигать ваучерную систему, которая к тому же экономит правительственные средства, предотвращает возникновение коррупции, однако при этом требуются непрерывные вложения капитала правительством.

Мы провели аналитическое исследование четырех рыночных инструментов. От теоретического анализа перешли к практическому обоснованию. Несложно заметить, что выбор и применение рыночных инструментов в сфере инноваций и усовершенствования механизма обеспечения социальным жильем вполне осуществимы на практике. Во-первых при государственно-частном партнерстве внедряется подходящая практике данного региона модель обеспечения (ВОТ, ВТ и др.) для решения ряда проблем, связанных с недостатком производителей, нехваткой капитала, сложностей финансирования, данное внедрение возможно осуществить на практике. Такие рыночные инструменты как договор подряда, ваучерная система, субсидирование играют важную роль, в то же время мы должны обратить внимание, что правительство несет непосредственную ответственность за применение данных инструментов. Мы должны при использовании вышеупомянутых инструментов, играющих активную роль, всеми силами сдерживать привносимое ими отрицательное влияние, усиливать правительство, которое выступает в качестве субъекта обеспечения социальным жильем, в полной мере реализовывать его руководящую и надзорную функцию.

### *Использованная литература*

1. Savas E.S. Партнерство приватизации с частным и публичным секторами, перевод на китайский язык. Пекин: Издательство университета Жэньмин, 2002.
2. Osborne David и др. Выбросить бюрократическую систему: 5 стратегий для перестройки правительства // Перевод на китайский язык. Пекин: Издательство университета Жэньмин, 2002.
3. Spulber Daniel. Надзор и рынок // Перевод на китайский язык. Шанхай: Дом книги Саньян, 2002.
4. Чэнь Чжэньмин. Анализ публичных политик Китая. Пекин: Издательство университета Жэньмин, 2010.
5. Чэнь Чжэньмин. Введение в правительственные инструменты. Пекин: Издательство Пекинского университета, 2009.
6. Чэнь Чжэньмин. Новое развитие в исследовании правительственных инструментов. Научный журнал "Дуннан", 2004, (6) - с. 43-48.
7. Чэнь Чжэньмин. Исследования правительственных инструментов и усовершенствование способов управления // Административное управление, 2004, (6) - с. 43-48.
8. Schwartz Alex. Жилищная политика США // Перевод на китайский язык. Пекин: Издательство Чжунсинь, 2008.
9. Sherraden Michael. Имущество и бедные люди - новая политика благосостояния США // Перевод на китайский язык. Пекин: Дом Шану, 2005.

**Г.З. Гвасалия**  
*аспирант*  
(ГУУ, г. Москва)

### **СИСТЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**

Принципиальная особенность современной системы стратегического планирования состоит в том, что ключевые интересы развития рыночной системы хозяйствования требуют широкого использования действенных рычагов государственного воздействия на долговременные тенденции социально-экономического развития, а также на источники экономического роста и инструменты их использования. Модель стратегического планирования реализуема лишь в случае, единой правовой базы и методологии прогнозирования и формирования планов и программ, четким разграничением полномочий и взаимодействием всех уровней публичной власти.

В настоящее время наиболее значимая группа посылок к формированию системы стратегического планирования в стране формируются с учетом качественно нового этапа развития российской экономики, когда возникает возможность и необходимость строить управление не на основе задач текущего выживания, а на основе целей и приоритетов стратегического, в частности, среднесрочного и даже долгосрочного характера. При этом достижение стратегических целей должно быть основано не на восстановлении экономических характеристик и управленческого инструментария, а на переходе к экономике качественного нового типа. Федеральный уровень управления не располагает нормативно-правовым или

программно-методическим документом, раскрывающим содержание, цели и инструменты системы стратегического планирования. Это подчеркивает необходимость параллельного, а в отдельных случаях - даже опережающего становления практики стратегического планирования на уровне субъектов РФ, особенно тех регионов, которые располагают необходимым ресурсным, кадровым, инновационным потенциалом для того, чтобы сделать стратегическое планирование действующим механизмом.

Вертикаль стратегического планирования в российских условиях должна не только соответствовать современным представлениям о целях и средствах централизованного воздействия на экономику, но и отвечать специфике России как государства федеративного типа, это качественно новый взгляд на экономико-правовые основы федеративных отношений, в частности, на проблему разграничения полномочий Федерации, и ее субъектов. В этом смысле переход к системе стратегического планирования должен дать дополнительные импульсы продолжения федеративной реформы в стране.

Процедура стратегического планирования на региональном уровне не допускает единообразного подхода, поскольку российские регионы существенно отличаются друг от друга по многим признакам: по уровню экономической активности в регионе; по географическим характеристикам и природным ресурсам; по основным направлениям и результатам деятельности агентов экономической активности; по социальной организации жизнедеятельности населения.

В первую очередь стратегическое планирование должно ориентироваться именно на устойчивое экономическое развитие, привлечение в регион инвестиций для возникновения достаточно новых производств, с созданием высокооплачиваемых рабочих мест, выявлении приоритетных направлений развития, а также конкурентных преимуществ. На этом этапе уже можно делать окончательные выводы о социально-экономическом развитии региона, методах управления и мониторинга, помогающие удостовериться в том, что проекты эффективны и реализация идет нормальными темпами. На промежуточных и итоговых рубежах планирования соотносить поставленные цели и задачи для каждого субъекта системы стратегического планирования с достигнутыми им результатами.

Перечень стратегических целей развития субъекта Федерации целесообразно закрепить в региональном законе с тем, чтобы создать правовые условия для единообразного применения норм о стратегическом управлении в субъекте РФ. При этом в программных документах и нормативно-правовых актах о стратегическом управлении желательно предусмотреть положения о необходимости обмена органами исполнительной власти информацией и опытом работы в этой области.

Стратегическое планирование также предполагает активное, но в то же время, четко регламентированное использование механизмов государственно-частного партнерства, проистекающего из строго законного понимания социальной ответственности частного бизнеса. Важно, чтобы в сферу подобного партнерства попал не только крупный бизнес, но и представители малого и среднего предпринимательства.

Формирование экономики инновационного типа, выступает в настоящее время ключевым фактором, обуславливающим значимость практического использования методов стратегического планирования, согласованно интегрирующего все уровни публичной власти в государстве федеративного типа - федеральный центр, субъекты РФ и органы местного самоуправления.

Несмотря на определенные усилия и расширение масштабов финансирования, полноценно реализовать роль государства как мощного

катализатора инновационных процессов в российской экономике пока не удастся. Во многом эта ситуация связана с тем, что принятые на федеральном уровне решения в области государственной инновационной политики не генерировали дополнительные возможности и интерес участия субъектов РФ в реализации модели инновационного развития национальной экономики. Это не только противоречит федеративной природе государства, но и игнорирует региональную специфику социально-экономических процессов, в том числе, и инновационного характера.

Сложность и масштабность формирования предпосылок экономики инновационного типа становятся одним из наиболее значимых аргументов в пользу широкого использования инструментария стратегического планирования, позволяющим четко определить приоритеты каждого региона и сделать их работающим инструментом управления социально-экономическим развитием территорий.

**А.Д. Грамаков**  
*аспирант*  
(ГУУ, г. Москва)

## **СЛИЯНИЯ И ПОГЛОЩЕНИЯ: ВЕРХОВНЫЙ СУД И ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД**

**История вопроса:** Впервые об объединении двух судов объявил президент Владимир Путин в июне этого года на Петербургском экономическом форуме. Как сказал президент, причиной объединения стала «проблема параллелизма в работе», «стороны ведут спор в судах общей юрисдикции, а потом неудовлетворенная решением сторона обращается с этим же вопросом в арбитражную систему и получает противоположное решение или наоборот».

### **В чем существо предлагаемых изменений:**

- Высший арбитражный суд упраздняется;
- На базе Верховного суда создается единый высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным делам, по разрешению экономических споров и по иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом. Всего в данном судебном органе будет – 170 судей. Законопроектом предусмотрена процедура его формирования с участием Специальной квалификационной коллегии по отбору кандидатов на должности судей. Отобранные по результатам квалификационного экзамена кандидаты будут представлены Президенту РФ для назначения.

- Реформу планируется завершить в течение 6 месяцев с момента вступления в силу конституционных поправок.

В обосновании необходимости принятия данных изменений, говорится о том, что реорганизация судебной системы позволит:

- обеспечить единство подходов при отправлении правосудия как в отношении граждан, так и в отношении юридических лиц;

- исключить возможность отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела,

- установить общие правила организации судопроизводства,

- добиться единообразия в судебной практике.

Идея объединения судов в большинстве случаев не поддерживается юридическим сообществом и оценивается негативно. Причины такой реакции во многом вызваны отсутствием широкого обсуждения в научном сообществе и размытости конкретной формы воплощения. Также в тени остаются дальнейшие шаги продолжающейся судебной реформы.

Непоследовательность и непредсказуемость проводимых реформ, в том числе судебной, как всегда сказывается на деловом и инвестиционном климате в России. Иностранцы инвестируя в Россию продолжают настаивать на регулировании соглашений с их участием по английскому или американскому праву. Никто не хочет неопределенности.

Изменения могут и должны быть, но они должны быть последовательными, иначе это может привести к системному сбою.

Можно ли согласиться с доводами, лежащими в обосновании необходимости объединения судов.

Обратимся к первому из них: обеспечить единство подходов при отправлении правосудия как в отношении граждан, так и в отношении юридических лиц.

Гражданское законодательство прямо предусматривает разное правовое регулирование отношений возникающих с участием граждан и предпринимателей. В частности, Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает специальные основания возникновения солидарной обязанности для предпринимателей, устанавливает для них возможность определять в договоре основания для отказа от исполнения обязательства, которые не установлены законом, и т.д.

Имеет свои существенные особенности рассмотрение административных дел и налоговых споров с участием юридических лиц. Оспаривание актов государственных органов в экономической сфере также существенно отличается от обжалования гражданами решений чиновников. Получается, обеспечение единых подходов к разрешению споров с участием граждан и организаций не может являться достаточным основанием для объединения судов.

Второй довод: исключить возможность отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, также не выдерживает критики, поскольку одним объединением высших судов этой проблемы явно не решить.

Третий довод - установить общие правила организации судопроизводства. Это значит установить одинаковый порядок рассмотрения дел в судах первой инстанции, апелляционного, кассационного, надзорного производства и при пересмотре дел по вновь открывшимся обстоятельствам. Но в том случае, если система арбитражных судов войдет в новый суд в качестве коллегии по экономическим спорам, и сохранятся существующие в настоящий момент инстанции, в любом случае получится разный порядок рассмотрения дел с участием организаций и граждан, так как кассационное рассмотрение дел в арбитражных судах и в судах общей юрисдикции существенно отличается.

И четвертый последний довод - добиться единообразия в судебной практике. Возникает вопрос, можно ли решить данную проблему без объединения судов? Мы считаем, что можно. Тем более, что уже сейчас существуют процессуальные возможности гармонизации судебной практики в форме издания совместных постановлений пленумов ВС и ВАС.

Что имеем в сухом остатке:

Несвоевременность начатой реформы. До настоящего момента так и не закончилась реформа гражданского законодательства, судебная практика по принятым изменениям еще не сформирована.

Открытость вопроса о судебной практике, сформированной ВАСом. Не ясно, будет ли она учитываться при рассмотрении дел объединенным судом, и в каких пределах.

Крайне слабая теоретическая проработка вопроса, возможность серьезных сбоев в функционировании судебной системы.

Отсутствие полного плана реформы, в котором будет полностью прописано положение судов по экономическим спорам и арбитражного законодательства в новой судебной системе.

**В.Н. Демьянец**  
доцент  
(ГУУ, г. Москва)

## **ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ БАНКА РОССИИ (ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ)**

В условиях экономической реформы в Российской Федерации большое значение имеет реализация единой кредитной и денежной политики, осуществляемой Банком России. При этом на эффективность государственного регулирования денежно-кредитной сферы оказывают влияние особенности правового статуса как самого Банка России, так и его региональных подразделений – территориальных учреждений, которые непосредственно и осуществляют государственную политику в субъектах Российской Федерации<sup>1</sup>.

Исторически в России сложилась и развивалась централизованная банковская система, в которой центральный банк государства, реализуя свои властные полномочия в денежно-кредитной сфере, осуществляет от имени государства регулирование банковской деятельности в целях удовлетворения нужд народного хозяйства, ускорения научно-технического прогресса, повышения обороноспособности страны<sup>2</sup>.

С учетом федеративного устройства России реализацию и достижение этих целей в регионах осуществляют территориальные учреждения Банка России, являющиеся его структурными подразделениями. Банк России возлагает на свои территориальные учреждения (Национальные банки, Главные управления, расчетно-кассовые центры, полевые учреждения) присущие ему полномочия, ограничивая их деятельность определенной территорией. Именно они, действуя по доверенности от имени Центрального банка РФ как государственного органа, имеющего особый конституционно-правовой статус<sup>3</sup>, и одновременно юридического лица, реализуют основные функции и решают задачи, стоящие перед национальным банком страны в соответствующем регионе (субъекте РФ). При этом, деятельность территориальных учреждений Банка России в качестве его структурных подразделений, основана на тех же конституционных принципах, предполагающих их организационную и функциональную независимость от федеральных и региональных органов власти, но вместе с тем и их взаимодействие.

Организуя эффективное и бесперебойное функционирование системы расчетов – наличное и безналичное денежное обращение, свободное перемещение услуг и финансовых средств – территориальные учреждения Банка России

---

© В.Н. Демьянец, 2013

<sup>1</sup> См.: Нестерова Н.М. Региональная система Банка России: проблемы правосубъектности // Гос. и право. 2007, №5. С. 59-65.

<sup>2</sup> См.: Право. Учебн. для бакалавров / Под ред. С.Г. Киселева. – М.: Изд-во Юрайт, 2013.

<sup>3</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 268-О.

действуют как органы, осуществляющие его конституционную функцию по защите и обеспечению устойчивости рубля. Для этого они наделяются определенными властными полномочиями. Так в соответствии со ст. 34 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» обязанность определения порядка ведения кассовых операций кредитными организациями (банками) возлагается на Банк России и реализуется им через территориальные учреждения, обеспечивающие контроль за полнотой и достоверностью отчета о кассовых оборотах кредитных организаций, и соблюдение порядка ведения кассовых операций при обслуживании клиентов.

При организации денежного обращения и расчетов в регионах России, деятельность территориальных учреждений Банка России направлена на обслуживание не только физических и юридических лиц, а также представительных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Регулирование расчетных правоотношений можно отнести к числу сложных проблем, требующих согласованности действия юридических норм различного рода, ибо оно осуществляется как нормами гражданского (частного), так и нормами банковского (публичного) права. В настоящее время нормы, регулирующие расчетные отношения во второй части Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) противоречат правилам банковского законодательства, регулирующим отношения с участием территориальных учреждений Банка России, которые возникают при заключении договора банковского вклада, банковского счета, кредитного договора, займа и др. Не определяя должным образом субъектный состав названных расчетных отношений<sup>1</sup>, Гражданский кодекс РФ создает условия для образования пробелов в действующем правовом регулировании.

Регламентируя отношения в сфере банковского обслуживания клиентов, ГК РФ совершенно не учитывает положения банковского законодательства о деятельности территориальных учреждений Банка России, как обособленных подразделений Центрального банка РФ, осуществляющих на территории субъекта Российской Федерации его функции, участвующих в проведении единой денежно-кредитной политики, в обеспечении бесперебойного функционирования системы расчетов<sup>2</sup>. Центральный банк РФ и входящие в его структуру территориальные учреждения также как и кредитные организации (банки) осуществляют банковское обслуживание клиентов. Следует отметить, что осуществляя через территориальные учреждения функции банковского обслуживания, Банк России не реализует свои властные (конституционно-правовые) полномочия, а вступает с клиентами в договорные – гражданско-правовые отношения<sup>3</sup>.

Область гражданско-правовых отношений, участникам которых является Банк России достаточно широка. В соответствии с ранее принятыми Указами Президента РФ от 16 мая 1996 г. № 726 и 25 ноября 1996 г. № 1592 прямо установлено, что Центральный банк РФ осуществляет банковское обслуживание физических и юридических лиц; учреждений и организаций Министерства обороны РФ, иных государственных органов и юридических лиц, обеспечивающих безопасность России, а также физических лиц, проживающих на территориях объектов, обслуживаемых полевыми учреждениями Центрального банка РФ, т.е. их

---

<sup>1</sup> См.: Демьянец В.Н., Нестерова Н.М. Проблемы участия территориальных учреждений Банка России в расчетных отношениях/ПАЛИМТЕКС: Диалог социогуманитарных наук: Сб. научных трудов. Выпуск II. – М., 2012. С. 415-421.

<sup>2</sup> См.: ст.3 «Положение о территориальных учреждениях Банка России» от 29 июля 1998 г. № 46-П. Утв. Советом директоров Банка России. Протокол от 10 апреля 1998 г. № 15.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст.2790.

обслуживание осуществляется в обязательном порядке территориальными учреждениями Банка России, а также клиентов в регионах, где отсутствуют кредитные организации (банки).

Кроме того, в Российской Федерации существуют территории, где отсутствуют банки как кредитные организации, и в связи с этим Банк России возложил именно на свои территориальные учреждения выполнение указанных функций, лишь ограничивая их определенной территорией, как, например: в Республике Бурятия действуют только территориальные учреждения – 1 головной расчетно-кассовый центр (ГРКЦ НБ) и 6 расчетно-кассовых центров (РКЦ); в Еврейской автономной области – 1 головной расчетно-кассовый центр (ГРКЦ) и 1 расчетно-кассовый центр (РКЦ); в Чукотском автономном округе – 1 головной расчетно-кассовый центр (ГРКЦ) и 6 расчетно-кассовых центров (РКЦ). В результате, несмотря на отсутствие банков на территории некоторых субъектов Российской Федерации, продолжают осуществляться наличные и безналичные расчеты, открываются счета физическим, юридическим лицам и публично-правовым образованиям, принимаются и размещаются деньги во вклад, осуществляются и другие банковские операции именно территориальными учреждениями Банка России.

Как видно из вышесказанного Банк России, а вместе с ним и его территориальные учреждения наделяются обширными полномочиями в сфере организации денежного обращения, при этом зачастую публично-правовые и частно-правовые аспекты их деятельности не находят адекватного выражения в действующем законодательстве.

Правовые проблемы организации и деятельности территориальных учреждений Банка России в современных условиях с учетом федеративного устройства России имеют особое значение, и несомненно заслуживают повышенного внимания и изучения.

Поэтому научное исследование и обобщение правовых проблем юридического статуса, законодательного регулирования, принципов, функций и полномочий территориальных учреждений Банка России в современных условиях представляется актуальным.

**Р.Ю. Ефремов**  
студент  
(ГУУ, г. Москва)

## **ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПРИОРИТЕТОВ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

Пенсионное обеспечение, которое является одним из основных социальных гарантий граждан России, представляет собой форму материального (денежного) обеспечения граждан со стороны государства или иных субъектов в установленных законом случаях. Основаниями для пенсионного обеспечения по праву являются: соответствующий возраст, инвалидность, смерть кормильца (для нетрудоспособных членов его семьи), а также длительное выполнение определенной профессиональной деятельности. Порядок установления и порядок выплаты пенсий по государственному пенсионному обеспечению за счет средств федерального бюджета регулируются Федеральным законом «О государственном пенсионном

обеспечении в Российской Федерации» и Законом Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и их семей».

Известно, что государственное пенсионное обеспечение до 2002 года осуществлялось путем выплаты государственных пенсий, исходя из стажа работы, соотношения среднемесячной зарплаты работника и средней зарплаты по стране. Данный вид пенсий выплачивался из федерального бюджета. Определяющая роль в управлении пенсионным обеспечением в нашей стране принадлежит государству, которое призвано организовать и обеспечить финансирование соответствующей общегосударственной системы социального обеспечения, гарантировать ее бесперебойное функционирование, содействовать активизации не государственных пенсионных организаций, что является основным направлением в государственной социальной политике. Особенностью пенсионного обеспечения в социальном плане является адресность, что предполагает его ориентацию не только на отдельные категории граждан, но, главным образом, на конкретного человека с целью сохранения такого уровня его жизни, который позволял бы ему вести достойную жизнь и свободно развиваться.

В результате рыночных преобразований в процессе реформирования пенсионной системы на смену обезличенной системе пенсионного обеспечения пришла разветвленная, персонифицированная и многоуровневая система пенсий населения. Новая система пенсионного обеспечения связана с изменениями социально-экономического поведения работников. Это обусловлено тем, что коренным образом меняется отношение застрахованных лиц к формированию своей будущей пенсии. Раньше роль будущего пенсионера была пассивной, а о пенсионном обеспечении граждан заботилось государство исходя из своих финансовых возможностей, и пенсионер не мог повлиять на размер будущей пенсии.

Проводимые с 2002 года в Российской Федерации крупномасштабные преобразования в пенсионной системе являются ключевой частью структурных преобразований в экономике и социальной политике государства, цель которой заключается в создании многоуровневой пенсионной системы, позволяющей обеспечить гражданам возможность получения достойной и справедливой пенсии после окончания трудовой деятельности. Это обстоятельство свидетельствует о том, что современная экономическая ситуация требует разработки новых для подходов в стратегии управления и развития пенсионного обеспечения, а также к развитию институтов не государственного пенсионного обеспечения. Это обусловлено тем, что пенсионный фонд Российской Федерации не в состоянии обеспечить в полной мере государственные пенсионные обязательства за счет собственных источников.

Важно понимать, что пенсионная система представляет собой довольно сложное для понимания сочетание старой распределительной системы для тех, кому государственная пенсия уже назначена, и элементов накопительной составляющей для тех, кому государственная (трудовая) пенсия еще будет назначена. По-прежнему, нынешним пенсионерам пенсия выплачивается из сумм, полученных налогообложением зарплат (фонда оплаты труда) работающего поколения. Важными составляющими пенсионной системы России стали не государственное пенсионное обеспечение и пенсионное страхование, осуществляемые не государственными пенсионными фондами. Несмотря на проводимые крупномасштабные мероприятия по реформированию пенсионной системы, остаются до конца не реализованными основные страховые принципы.

Современная экономическая ситуация требует разработки новых для России подходов в стратегии управления и развития пенсионного страхования, а также к

развитию институтов не государственного пенсионного обеспечения. В проводимых реформах, не государственным пенсионным фондам отводится важнейшая роль в повышении уровня жизни не трудоспособных членов общества. Именно этот социальный институт, должен помочь снять с государственного пенсионного фонда часть нагрузки, которая при существующей демографической ситуации была бы непосильна для любого государственного бюджета.

Сложность демографической ситуации в России заключается в том, что население нашей страны одновременно и стареет и сокращается за счет не восполнения естественной убыли населения рождаемостью. В этих условиях существенно возрастает риск дальнейшего роста дефицита бюджета пенсионного фонда и значение накопительной части пенсии в обеспечении пенсионеров. Реформирование накопительной составляющей трудовой пенсии до настоящего времени остается не законченным, что делает ее функционирование малоэффективным и приводит к девальвации пенсионных прав застрахованных лиц, включенных в эту систему. Поэтому, как уже отмечалось, важнейшая роль в проводимых реформах в повышении уровня жизни не трудоспособных членов общества отводится не государственным пенсионным фондам. Этот социальный институт должен помочь снять с государственного пенсионного фонда часть нагрузки, которая при существующей демографической ситуации была бы непосильна для любого государственного бюджета. Предполагается, что численность населения в трудоспособном возрасте с 2011 по 2025 год уменьшится не менее чем на 10 миллионов человек [1, с. 5]. В связи с этим именно не государственные пенсионные фонды могут выступить в роли аккумуляторов сбережений населения для осуществления долгосрочных инвестиций и тем самым служить эффективным стабилизирующим фактором в экономике страны.

Накопительная часть передается по выбору в управляющую компанию либо не государственный пенсионный фонд, которые инвестируют пенсионные накопления на фондовом рынке. Деятельность НПФ в области обязательного пенсионного страхования включает в себя, прежде всего, инвестирование средств пенсионных накоплений с целью обеспечения прав граждан на прирост накопленной части пенсии. Основная ее суть заключается в том, что предприятия и граждане заключают договоры с фондами, уплачивают взносы в добровольном режиме, а при достижении работником пенсионного возраста он начинает получать дополнительную пенсию. Средства накопительного компонента пенсионной системы - важная составляющая инвестиционного потенциала страны, финансовой базы модернизации экономики.

Необходимо отметить, что результативность инвестиционного процесса во многом была бы выше при наличии государственной программы инвестирования пенсионных средств. Такую программу следовало бы разработать с учетом интересов российской экономики (при приоритетном финансировании перспективных инновационных проектов), долгосрочного характера инвестиционного ресурса и необходимости обеспечить достаточную доходность по счетам застрахованных лиц [2, с. 9].

Современное состояние пенсионной системы показывает, что механизмы ее функционирования нуждаются в модернизации и развитии, направленном на достижение гарантированного социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения при долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы. В связи с этим в настоящее время в пенсионной системе России происходят события и изменения, которые касаются не только нынешних и будущих пенсионеров, но и российских работодателей.

В частности, Министерство труда предложило пенсионную формулу, в которой пенсионные права россиян будут оцениваться в баллах. Новая формула

расчета пенсий для россиян, подготовленная Минтрудом, предлагает оценивать право гражданина на государственные выплаты в баллах, а не годах работы и объемах вложений в ПФР. Человеку, достигшему пенсионного возраста, придется посчитать баллы, которые он накопил за все годы работы. От количества этих баллов будет зависеть его пенсия. Но вычислить размер пенсии человек не сможет: дело в том, что стоимость условных относительных единиц постоянно будет меняться. А также, сколько будет стоить один пенсионный балл, будут решать в Пенсионном фонде. Ценность балла будет устанавливаться ежегодно в зависимости от соотношения доходов и обязательств ПФР. Регулируя стоимость условных единиц, специалисты Пенсионного фонда смогут достичь сбалансированности бюджета ПФР.

При применении новой формулы возникает зависимость размера пенсии гражданина от общего количества поступивших в систему страховых взносов, а не от самостоятельно внесенных средств гражданина в период трудовой деятельности. Помимо этого, предложенная формула не содержит демографического регулятора, что рождает ситуацию, когда права утверждаются при одном поколении, а ответственность ложится на другое. При этом стоимость балла искусственно занижается за счет стажа и заработка.

Основным недостатком новой формулы является минимальный порог пенсионного взноса – 2 МРОТ. Работники, имеющие зарплату ниже средней, а таковых 82%, лишаются надежды на хорошую пенсию. По мнению депутата Госдумы от партии "Справедливая Россия" экономиста Оксаны Дмитриевой новая пенсионная формула не только не решит многочисленных проблем, существующих сегодня в пенсионной системе, но и породит новые разночтения и противоречия. Ибо все допущенные ранее ошибки сохраняются и к ним добавляются новые. Отказ от выплаты базовой части пенсии работающим пенсионерам, отмена ежегодного пересчета пенсии работающим пенсионерам в сторону увеличения, ориентация граждан на продолжение трудовой деятельности после наступления пенсионного возраста при отказе от страховой части пенсии.

Предлагаемая формула дестимулирует людей работать нормально, чтобы платить взносы в трудоспособном возрасте. Если дальнейшая работа больше не будет влиять на размер пенсий, люди начнут увольняться с мало оплачиваемых мест, либо будут работать без оформления. Это может серьезно отразиться на бюджетниках – учителях, воспитателях, нянечках, санитарках. Ликвидируется единственное преимущество нынешней пенсионной системы – полная пенсия работающих пенсионеров и ее ежегодный перерасчет.

Косвенно это также ведет к увеличению пенсионного возраста. Все это свидетельствует о том, что, с одной стороны, правительство приняло совершенно правильное решение об отмене обязательного накопительного элемента пенсии, так как накопления стремительно обесцениваются. Но, с другой стороны, внося такую формулу, оно добьется обратного эффекта: формула страховой части так запутана, непонятна и несправедлива, это вынуждает граждан идти на поводу у финансовых посредников, рекламирующих накопительную пенсию. И с этим трудно не согласиться.

Таким образом, Правительство со своей стороны предложило новые меры пенсионного обслуживания населения, теперь слово за юридическими и физическими лицами, социально-правовыми институтами, органами государственной власти и учреждениями социальной сферы. В зависимости от того как будут они эффективно действовать в поле взаимодействия всех участников пенсионных отношений будет зависеть результативность пенсионной реформы. Причем управленческая роль не государственных субъектов пенсионных отношений в таких функциях, как контроль, оценка эффективности, формирование предложений

по реформированию пенсионной системы, должна повышаться по мере совершенствования правового поля пенсионных отношений.

#### *Использованная литература*

1. Прудников Евгений Александрович. Развитие механизмов функционирования пенсионной системы российской федерации в условиях ее реформирования: авт. к.э.н., М. 2012.

2. Угрюмов К. Средства накопительного компонента пенсионной системы - важная составляющая инвестиционного потенциала страны, финансовой базы модернизации ее экономики // Человек и труд, 2011. №2.- С. 9

**Д.А. Жадобина**  
аспирант  
(ГУУ, г. Москва)

### **СЕВЕРНЫЙ МОРСКОЙ ПУТЬ – ОДИН ИЗ ГЛАВНЫХ ПОМОЩНИКОВ РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ СЕВЕРО-ЗАПАДА РФ**

В последние годы потенциал Северного морского пути (СМП) в качестве наиболее короткого евроазиатского маршрута стал объектом повышенного интереса со стороны субъектов морского бизнеса целого ряда стран. В результате у России появился отличный шанс реализовать один из четырех приоритетов своей арктической стратегии - обеспечить организацию использования СМП для международного судоходства в рамках своей юрисдикции и в соответствии с международными договорами.

Мурманская область почти вся находится за Полярным кругом. Незамерзающий морской порт, значительные минеральные богатства и биоресурсы, а также высокий уровень образовательного, научно-технического и инновационного потенциала обусловили формирование области как экономически развитого и стратегически важного региона страны. Базирование здесь Северного военно-морского флота усиливает военно-стратегическое и геополитическое значение области, особенно в условиях повышения конкуренции за ресурсы Арктики. Мощности железнодорожного и морского транспорта, включая атомный ледокольный флот, являются ключевым элементом всей транспортной системы Севера России. Здесь берет начало СМП.

Проблемы Мурманской области, связанные с низким уровнем диверсификации экономики, необходимостью модернизации портовой инфраструктуры и рыбохозяйственного комплекса, экологическими рисками и неосвоенностью уникального природного потенциала территории, значительно снижают возможности устойчивого регионального развития. Важнейшее значение для Северо-Западного федерального округа имеет реализация проекта комплексного развития инфраструктуры Мурманского транспортного узла (МТУ).

Целью проекта является использование потенциала МТУ для обслуживания грузопотоков СМП, международного транспортного коридора «Север-Юг», а также грузов углеводородного сырья, связанных с разработкой и эксплуатацией шельфовых месторождений. В рамках проекта планируется строительство новых портовых перегрузочных комплексов, морского контейнерного и логистического терминалов, развитие сети подъездных железнодорожных и автомобильных дорог, а

также других объектов. По сути, проект создания МТУ представляет собой транспортно-логистический кластер, включающий транспортные, логистические компании, а также владельцев грузов. Особенность формирования кластера заключается в привлечении средств государства и частных компаний на основе принципа государственно-частного партнерства и создании на территории МТУ портовой особой экономической зоны (ОЭЗ). СМП – это главная и единственная морская коммуникация России в Арктике. Трасса СМП уникальна и имеет свою особенность: судоходство в высоких широтах в большой степени зависит от климатических и метеорологических условий. СМП образует транспортную магистраль широкого направления с разветвленной сетью рек, текущих с юга на север, вместе с притоками, образующими меридиональное направление. СМП является важнейшей частью инфраструктуры экономического комплекса Крайнего Севера, связующим звеном между российским Дальним Востоком и западными районами страны. Он объединяет в единую транспортную сеть крупнейшие речные артерии Сибири, сухопутные, воздушные и трубопроводные виды транспорта. Для некоторых районов арктической зоны – Чукотки, островов арктических морей и населенных пунктов побережья Таймырского округа – морской транспорт является единственным средством перевозок грузов и жизнеобеспечения населения. Особое значение СМП как транспортная магистраль имеет для обеспечения жизнедеятельности Арктической зоны России и потребностей промышленного освоения прилегающих к трассе районов. По заключению экспертов, начиная с 40-х годов прошлого столетия, транспортная активность на СМП служила наиболее чутким индикатором состояния экономики государства в целом.

В настоящее время потенциал пропускной способности СМП используется примерно на 30%. В связи с отмечаемым ростом транспортной активности на СМП востребованность атомного ледокольного флота будет увеличиваться. Немаловажным фактором увеличения востребованности мощных линейных атомных ледоколов является наметившийся в 2008 г. перелом в ходе климатических процессов формирования ледяного покрова в Арктике. СМП был открыт для международного судоходства в 1991 году, после распада СССР, однако лишь сравнительно недавно, вследствие таяния льдов Арктики, этот маршрут стал привлекать иностранные компании. Судьба СМП в значительной степени зависит от разработки разведанных в его зоне минеральных ресурсов.

Выгоды от использования СМП для транзитных перевозок:

- экономия на топливе;
- уменьшение продолжительности рейса и уменьшение расходов на оплату труда персонала, а также уменьшение фрахта судна;
- отсутствие платежа за проход судна (как, например, по Суэцкому каналу, однако, платится ледокольный сбор);
- отсутствие очередей (как в случае с Суэцким каналом);
- отсутствие риска нападения пиратов.

В последние годы потенциал СМП в качестве наиболее короткого евроазиатского маршрута стал объектом промышленного интереса со стороны субъектов морского бизнеса целого ряда стран. В результате у России появился отличный шанс реализовать один из четырех приоритетов своей арктической стратегии – обеспечить организацию использования СМП для международного судоходства в рамках своей юрисдикции и в соответствии с международными договорами. Государственная политика в области долгосрочного развития арктической морской транспортной системы должна быть направлена на достижение одной цели – обеспечение устойчивой экономической эффективности СМП.

Если функционирование арктической морской транспортной системы станет прибыльным, оно сможет дать синергетический эффект для развития смежных

отраслей (нефтегазодобычи, добычи рудных полезных ископаемых), а также стимулировать развитие инфраструктуры в российских регионах, расположенных вдоль всего побережья Северного Ледовитого океана. Для этого необходимо максимально увеличить спрос на СМП со стороны субъектов международного морского бизнеса, так как чем больше транзитных рейсов в Арктике будет совершаться, тем больше будет объем выручки от сборов, взимаемых с перевозчика.

Слишком много времени уходит на уточнение и согласование рабочих моментов, получение дополнительной информации о маршруте, прохождение бюрократических процедур. Очевидно, что российская сторона должна срочно выработать гибкий механизм оперативного принятия решений, который устранил бы все издержки, связанные с получением разрешения на использование СМП. Это же касается и согласования тарифов. Второй проблемный момент - это имидж СМП в глазах субъектов международной судоходной отрасли, который пока остается неоднозначным и меняется то в лучшую, то в худшую сторону. А ведь именно от имиджа во многом зависит окончательное решение компании перевозчика о том, какой маршрут выбрать: СМП или старый добрый Суэцкий канал. Очевидно, что российская сторона должна приложить больше усилий для повышения привлекательности имиджа СМП за рубежом. В связи с этим перед государственными ведомствами может быть поставлен ряд актуальных задач внешнеполитического характера. Достижение устойчивого спроса на СМП в дальнейшем приведет к весьма позитивным последствиям:

- во-первых, появятся хорошие условия для подключения к процессу освоения СМП ведущих игроков судоходного бизнеса;
- во-вторых, произойдет расширение географии спроса на СМП за счет привлечения азиатских компаний;
- в-третьих, произойдет постепенное увеличение временных рамок полярной навигации.

Первым шагом к этому могла бы стать организация пилотных коммерческих рейсов в месяцы, предшествующие или следующие за летней арктической навигацией, которая продолжается с июля по октябрь, например, в мае-июне или ноябре-декабре. Успешная реализация этой задачи приблизит достижение бесперебойного транзитного сообщения между европейским и азиатским рынками через Арктику.

Превратив СМП в востребованный и постоянно действующий евроазиатский транспортный маршрут, Россия займет одно из центральных мест в системе международной морской торговли, что особенно актуально в контексте ее вступления в ВТО. Если функционирование арктической морской транспортной системы станет прибыльным, оно сможет дать синергетический эффект для развития смежных отраслей, а также стимулировать развитие инфраструктуры в российских регионах, расположенных вдоль всего побережья Северного Ледовитого океана.

**Е.В. Зайцева-Савкович**  
канд.юрид. наук, доцент

**В.В. Таболин**  
д-р юрид.наук, профессор  
(ГУУ, г. Москва)

## **РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В настоящее время Россия находится в условиях очень важного и трудного выбора целей, направлений и методов дальнейшего экономического, правового, социального и политического развития общества и государства. Реформирование политической системы общества, а вместе с ней и местного самоуправления как ее элемента, стало принципиальной задачей всех уровней государственной и муниципальной власти.

Рассмотрим, какие направления и формы правового регулирования муниципальных отношений позволят разрешить данную задачу и заложить основы совершенствования местного самоуправления как политико-правового института.

Прежде всего, необходимо выделить четыре главных направления указанного правового регулирования:

1. Реализация конституционных прав граждан на местное самоуправление через преодоление отчуждения публичной власти от населения и обеспечения реальных государственных гарантий местного самоуправления.

2. Обеспечение доминирующей роли непосредственной демократии, особенно на местном уровне.

3. Развитие различных форм общественного контроля населения за органами муниципальной власти.

4. Конкретизация форм и обеспечение реальных механизмов ответственности выборных и назначаемых должностных лиц местного самоуправления перед населением.

В первую очередь, для совершенствования и обеспечения реальных гарантий местного самоуправления, следует вернуться к рассмотрению законодательного закрепления основ, общих принципов и реальных гарантий местного самоуправления, т.к. после многолетней и кардинальной редакции (с 2003 года было внесено около 300 поправок и изменений) Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>1</sup> уже утратил свою первоначальную концептуальную сущность и необходим новый закон о местном самоуправлении по следующим основаниям:

1. Должна быть четко определена правовая природа местного самоуправления исходя из двух противоречивых позиций: конституционной, отделяющей местное самоуправление от государственных органов и реальной ситуации сложившейся в практике муниципального строительства. Необходим политико-правовой компромисс, который бы с одной стороны не «вырывал» местное

---

© Е.В. Зайцева-Савкович, В.В. Таболин, 2013

<sup>1</sup> Федеральный закон №131-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». – М.: Собрание законодательства РФ, 2003, № 40, ст. 3822.

самоуправление из политической системы общества, а с другой стороны не подчинял бы муниципальные органы государственным органам управления через механизмы административной и финансовой зависимости. Важен законодательно установленный баланс (предел) государственного «присутствия» в местных органах власти.

2. Федеральный закон должен уйти от детальной регламентации организационных основ местного самоуправления, обозначив лишь общие их демократические принципы и ограничения, связанные с перегрузкой муниципальных администраций сложными и несвойственными им государственными функциями. Главным должен стать принцип субсидиарности: на местный уровень должно быть передано только то, что там может быть более эффективно реализовано или исполнено, при обязательном конституционном условии – достаточности финансовых и материальных ресурсов.

3. Необходимо преодолеть противоречие в развитии местного самоуправления, которое состоит в несоответствии большого объема полномочий, предоставленного теоретически органам местного самоуправления, и реальных финансовых и ресурсных возможностях для их практической реализации.

4. В финансово-экономическом обеспечении функционирования местного самоуправления на первое место должен выйти вопрос наполняемости местных бюджетов и связанный с этим почти повсеместный дефицит экономических ресурсов. На сегодня в России сложилась ситуация, при которой лишь около 20% местных бюджетов обеспечены доходами от собственной налогооблагаемой базы муниципальных образований.

5. Серьезной проблемой, требующей своего законодательного решения, остается нехватка квалифицированных кадров. Для сельских поселений, дефицит мало-мальски подготовленных кадров является основной трудностью организационного плана. Недостаток кадров наблюдается и в некоторой части муниципальных районов или городских поселений.

Одним из возможных способов решения этой проблемы мог бы стать муниципальный заказ на подготовку молодых специалистов и переподготовку не имеющих профильного образования граждан, с последующим обязательным направлением их на работу в местные органы власти и управления.

Более того, чтобы политики и государственные администраторы получали «профессиональную закалку» именно в системе местного самоуправления, необходимо внести в федеральное законодательство о политических партиях, о выборах в государственные органы и о государственной гражданской службе положения обязывающие начинать свою политическую и государственную карьеру в муниципальных органах власти и управления.

Вторым направлением совершенствования местного самоуправления является обеспечение доминирующей роли непосредственной демократии при решении публичных вопросов. Это связано с закреплением в законодательстве субъектов РФ о местном самоуправлении и уставах муниципальных образований конкретного перечня вопросов местного значения, которые могут быть решены исключительно непосредственно населением (референдумом, сходом, собранием, конференцией и т.п.) и никаких оговорок, предоставляющих это право исполнительным органам быть не должно.

Развитие различных форм общественного контроля, как третье направление совершенствования правового регулирования организации местного

самоуправления, можно представить в виде деятельности, прежде всего, институтов гражданского общества и отдельных граждан. Она направлена на установление соответствия действий органов государственной власти нормам законодательства, а также на корректирование выявленных отклонений. Причем, корректирующая функция может осуществляться посредством обращения в уполномоченные государственные органы, либо к общественному мнению.

На наш взгляд, большое значение для понимания современных тенденций в развитии структур общественного контроля над органами государственной власти в России имеет деятельность Общественной палаты РФ и ее ежегодные доклады.

Так, например, Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год<sup>1</sup> характеризует выполнение функций общественного контроля такими структурами как Общественная палата РФ, общественные палаты и советы субъектов Федерации, общественные советы при федеральных органах государственного управления, общественные наблюдательные комиссии по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, органы общественного контроля над судебским корпусом, институты независимой общественной экспертизы нормативных актов и др.

Тем не менее, в российском законодательстве по прежнему не определены функции и полномочия каждого из институтов общественного контроля, нет установленных процедур контроля. В течение 2012г. был подготовлен и обсуждался проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», однако он до сих пор так и не принят.

Четвертое направление совершенствования правового регулирования местного самоуправления связано с конкретизацией форм и обеспечением реальных механизмов ответственности выборных и назначаемых должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Представительный орган является одним из важнейших в структуре органов местного самоуправления. Общие принципы организации и функционирования представительных органов местного самоуправления определены в Федеральном законе №131-ФЗ (ст.2, п.1, ст.35, п.2), где установлено, что под представительными органами местного самоуправления следует понимать орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых на муниципальных выборах, наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. В данном случае делается акцент только на решении вопросов местного значения, а не на представительской функции депутатов - выражении интересов и воли, избравшего его населения.

Предыдущий одноименный Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ<sup>2</sup> в статье 1 сделал акцент на то, что представительный орган избирается населением муниципального образования, обладает правом представлять его интересы и принимать от его имени решения. В связи с этим возникает проблема ответственности представительных органов местного самоуправления перед населением, т.к. реальные механизмы ответственности не работают или отсутствуют. Так, практически нет реальных правовых и организационных

---

<sup>1</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. – URL: [http://www.oprf.ru/files/doklad\\_grazhdanskoe\\_obshestvo.pdf](http://www.oprf.ru/files/doklad_grazhdanskoe_obshestvo.pdf) - доступ свободный.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ (в ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - М.: Собрание законодательства РФ, 1995, № 35, ст. 3506.

возможностей для отзыва депутата, его подотчетности перед избирателями, наказания избирателей как форма императивности депутатского мандата практически не применяются.<sup>1</sup>

Для повышения ответственности представительных органов местного самоуправления и депутатов необходимо, на наш взгляд, вернуть в будущий Федеральный закон о местном самоуправлении положение о представительской сущности представительных органов (они поэтому так и называются), установить подотчетность и прямую отзывную ответственность депутатов перед избирателями как реальную свободно реализуемую форму ответственности, наказания избирателей должны стать обязательной формой реализации депутатом народного доверия, полученного на выборах.

В заключение хотелось бы отметить, что в данной статье представлены только основные проблемы и пути дальнейшего совершенствования правового регулирования и развития местного самоуправления. Они являются системными с позиций социально-экономического развития территориальных образований: оптимального разграничения полномочий между уровнями публичной власти и финансово-экономического обеспечения этих полномочий; планирования, управления и реализации достижения стратегической цели – обеспечения эффективной деятельности и ответственности органов местного самоуправления.

**Т.И. Зеева**  
студентка 3 курса

**В.А. Колобкова**  
канд. экон. наук, доцент

**Е.С. Нальгиева**  
студентка 3 курса  
(ГУУ, г. Москва)

## **СОВРЕМЕННЫЕ УСЛОВИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИИ**

Государственная служба – важнейший публичный институт, непосредственно связанный с процессом реализации исполнительной власти государства.

С момента своего зарождения государственная служба вызывает повышенный интерес. Государственная служба появилась с возникновением государства и стала развиваться, реализуя его задачи и функции в разнообразных областях жизнедеятельности и являясь необходимым элементом управления.

Понятие «государственная служба» за рубежом используется как в широком, так и в узком смыслах. В широком – оно обозначает любую профессиональную деятельность в любых государственных органах: в органах государственной власти,

---

<sup>1</sup> Подробнее: Фадеев В.И. Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России. – Орел, Современное общество и право, 2011, №2 (3). С.3-15.

на государственных предприятиях и в государственных учреждениях. В узком смысле – это работа в пользу государства. Она выступает как профессиональная деятельность по подготовке, обеспечению процедур принятия и выполнения решений, принимаемых политическими руководителями всех ветвей и уровней государственной власти.

За рубежом государственную службу нередко называют административным управлением, а аппарат государственных органов – государственной администрацией.

Так, например, в Германии, законодательство различает два вида государственной службы: чиновники государственных органов и наемные работники, которые заключают договор о службе. Поэтому государственная служба здесь рассматривается в широком смысле. Это работа не только в государственных органах, но и на предприятиях, учреждениях и т.д. Таким образом, государственными служащими являются не только сотрудники органов управления, но и учителя, работники дошкольных учреждений, преподаватели государственных университетов, судьи, министры, члены дирекции Федерального банка, полицейские, военнослужащие, служащие железных дорог, почтовых учреждений и т.д. В Германии, как и в некоторых других странах госслужбу именуют «публичной службой».

Основными источниками правового регулирования государственной службы Германии, являются [3]:

- Конституция Федеративной республики Германии от 23.05.1949;
- Общий закон о правовом положении государственных служащих от 01.07.1957 (с изменениями и дополнениями);
- Закон о федеральных государственных служащих от июля 1953 г. в новой редакции от 27.02.1985 с последующими изменениями и дополнениями;
- Положение о прохождении государственной службы в Федерации от 15.11.1978 в новой редакции от 08.03.1990;
- Закон об обеспечении государственных служащих от 24.08.1976 в новой редакции от 24.10.1990;
- Федеральный дисциплинарный устав от 20.07.1967;
- Закон об окладах государственных служащих федерального уровня от 27.07.1957. в редакции от 06.02.1991и другие.

Что касается принципа равного доступа на государственную службу, то в разных странах имеются свои ограничения.

Во-первых, ограничения по национальному признаку. Так, в Конституции ФРГ провозглашается, что каждый гражданин имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями и профессиональной квалификацией, необходимой для данного вида деятельности. Однако законодательство указывает, что претендент на это звание должен быть прежде всего немцем.

Во-вторых, ограничения по политическим признакам. Например, согласно Конституции ФРГ лица, претендующие на должности чиновника, должны предоставить гарантии своей политической благонадежности.

В-третьих, в тех структурах, в которых недостаточно представлены женщины, при равной профессиональной подготовке кандидатов, предпочтение отдается женщинам.

Согласно Закону 1985 г. «О федеральных государственных служащих» федеральным служащим является лицо, находящееся в публично-правовых отношениях службы и верности (служебные отношения) с Федерацией, либо непосредственно подчиненной Федерации корпорацией, учреждением или организацией публичного права. В первом случае служащий является непосредственно федеральным служащим, во втором - именуется косвенным федеральным служащим.

Ответственный за принятие решений по личным вопросам подчиненных государственных служащих является начальником службы. В свою очередь, тот, кто имеет право давать государственному служащему указания или распоряжения, является непосредственным начальником. Непосредственный начальник также осуществляет служебный надзор.

Штат государственных служащих за рубежом обычно комплектуется преимущественно на основе принципа пожизненного найма.

В Германии государственные служащие могут назначаться:

- пожизненно;
- на время, если служащего используют на определенный срок;
- на испытательный срок, если служащий обязан пройти таковой для постоянной работы;
- на подготовительную службу [4].

Предварительный отбор кандидатов для работы в органах власти и их структурах в Германии происходит, как правило, на конкурсной основе. Каждый кандидат, подавший заявление, выдерживает испытание в результате изучения и сравнения рекомендаций и личных характеристик. Затем конкурс проводится анонимно. Кандидаты, выигравшие конкурс, направляются на учебу по какой-либо конкретной специальности: финансы, строительство, здравоохранение, культура и т.д. После этого чиновник начинает работать классным специалистом, причем остается пожизненно в этой организации. Увольнение до пенсионного возраста возможно лишь в одном случае – если чиновник уличен во взяточничестве или ином проступке, недопустимом для государственного функционера.

Государственным служащим в Германии может стать тот, кто отвечает следующим условиям:

- является немцем по смыслу ст.116 Конституции. Это означает, что для получения должности надо иметь немецкое гражданство. Немцем можно быть по праву рождения или вследствие натурализации;
- дает гарантию выступать в поддержку свободного демократического порядка в духе Основного закона;
- обладает специальным условием подготовки.

Однако, по Закону 1985 г. из общего правила возможны исключения. В случае служебной необходимости на должность профессора, доцента вузов и т.д. может быть принят гражданин иностранного государства.

Федеральные государственные служащие назначаются на должность федеральным Президентом или уполномоченным на это инстанции. Претендент считается назначенным на должность после получения грамоты о назначении.

Профориентация и социальная адаптация служащих вначале происходит, как правило, во время прохождения испытательного срока приема на работу. Он существует почти во всех странах. Его продолжительность колеблется в пределах одного-двух лет.

Для подтверждения профессиональной пригодности в Германии, служащий должен пройти испытательный срок, который не должен превышать 5 лет. Пожизненное назначение производится только после успешно пройденного испытательного срока и достижения 27 лет.

Зачисление на службу низшего и среднего ранга не требует специального образования, достаточно окончания общеобразовательной или профессиональной школы. К службе на повышенном уровне допускаются лица, успешно закончившие среднюю школу, прошедшие специальную подготовку в течение 3-х лет и сдавшие экзамен. К службе на высшем уровне допускаются лица, имеющие высшее образование, сдавшие первый государственный экзамен, прошедшие подготовительную службу в течение 2 лет и сдавшие второй экзамен. Кроме необходимой профессиональной подготовки, при назначении на должности различных уровней законодательством установлены возрастные цензы [1].

Статус государственного служащего определяется совокупностью его служебных прав и обязанностей, в частности, он имеет следующие права:

1. на обеспечение и защиту;
2. на служебные наименования, на звания и ученые степени. Находясь на пенсии, они сохраняют наименования и звания и могут носить их с добавлением слов «на пенсии»;
3. на ежегодный отпуск;
4. на допуск к своему личному делу;
5. на получение служебного свидетельства;
6. на вступление в профсоюзы и другие профессиональные объединения.

Наряду с перечнем прав, законодательство устанавливает и весьма широкий перечень обязанностей, возникающих в связи с осуществлением ими служебной деятельности. Так, государственный служащий обязан:

- своим поведением демонстрировать приверженность демократическому общественному строю в духе Конституции ФРГ и выступать за его выполнение;
- самоотверженно, бескорыстно и добросовестно выполнять свой профессиональный долг;
- нести полную ответственность за правомерность своих действий;
- немедленно сообщать начальнику о своих сомнениях относительно правомерности служебных указаний (распоряжений);
- в связи со служебной необходимостью выполнять сверхурочную работу;
- соблюдать служебную тайну;
- принести следующую присягу: «Клянусь соблюдать Основной закон Федеративной Республики Германии и все законы, действующие в Федеративной Республике, и добросовестно выполнять свои служебные обязанности, как мне поможет Бог». Ее Можно приносить присягу без слов «как мне поможет Бог», а вместо слова «клянусь» можно использовать иную разрешенную законом форму заверения.

На всех госслужащих распространяется «принцип заботы и защиты госслужащих». Он включает: справедливое обращение с подчиненными; соблюдение социальных прав; оплата труда; помощь при определенных экстремальных случаях (болезнь, несчастный случай); выплата пенсии и т.д. Чиновники имеют право в судебном порядке проверить справедливость мер, принимаемых в их отношении. Законом также предусмотрен целый ряд привилегий, которые не положены рядовым гражданам.

Конституционной основой оплаты труда госслужащих является «принцип содержания». Оплата должна быть не только соразмерной и соответственна занимаемой должности, но и давать возможность полностью посвятить себя своей профессии. Основным видом стимулирования государственных служащих являются

денежные выплаты. Как правило, они состоят из двух частей: заработной платы, выплачиваемой за выполненную работу и дополнительных льгот. Кроме того, существует целая система моральных стимулов.

Карьерное продвижение по своим характерным чертам напоминает армейскую службу. Так в рамках государственной службы создана сложная иерархическая система. В Германии, например, существуют 4 вида должностей государственных служащих, установленных законодательством:

1. нижний уровень (простая служба);
2. средний уровень (средняя служба);
3. повышенный уровень (ответственная служба);
4. высший уровень (высшая служба).

В пределах каждой группы присваиваются ранги. Продолжительность нахождения на одной должности в зависимости от степени ее сложности в Германии составляет от 2 до 5 лет.

Законодательство также строго регламентирует порядок продвижения по службе, основанный на «принципе обязательного повышения квалификации» и «принципе постепенного продвижения». Согласно первому принципу для повышения в должности чиновник должен в обязательном порядке повысить свою квалификацию.

Второй же принцип означает, что работник должен последовательно пройти все должности по иерархии должностей. В исключительных случаях, по специальному разрешению Федеральной комиссии по кадрам возможно продвижение по службе через ступень. При продвижении по службе в каждом конкретном случае учитывается качество работы и практические результаты. Продвижение по службе включает подготовительную службу и испытательный срок. Во время испытательного срока, который не может быть менее года, служащий не имеет права быть повышен в должности [2].

Таким образом, опыт карьерного продвижения в системе государственной службы показывает, что главным критерием при этом является профессиональная квалификация, результаты ее практической реализации. Стаж работы и нравственные качества учитываются как дополнительные факторы. В основном продвижение по службе обуславливается учетом совокупности фактор, включающих образование, квалификацию, способности, стаж работы чиновника. На государственной службе практически отсутствует «движение вниз», то есть понижение в должности из-за недостаточно успешной работы.

В Германии вопросы карьеры, роста социальной значимости государственных служащих также связаны с решением задач непрерывного профессионального развития. Здесь не реже чем раз в пять лет проводится аттестация работников государственной службы. По шестибальной шкале аттестуемые оцениваются по следующим признакам: сообразительность, мыслительные способности, специальные знания, готовность к труду, адаптивность, организационные способности, личная инициатива, способность принимать решения и реализовывать их, умение вести переговоры, качество труда, способность к выражению своих мыслей письменно и устно, способность выдерживать большие нагрузки и адекватное поведение в стрессовых ситуациях, способность руководить, стиль служебного общения. Стиль общения с другими гражданами.

Дисциплинарное право Германии подробно регламентирует последствия невыполнения или ненадлежащего выполнения госслужащим возложенных на него обязанностей.

При рассмотрении дел о дисциплинарных проступках действует «принцип благоприятствования», т.е. следует ли принимать меры, решают непосредственный начальник и вышестоящая инстанция. При этом учитывают не только сам проступок

и поведение чиновника, но и его личность, деятельность, поведение на службе и вне её.

В законодательстве установлены следующие дисциплинарные меры:

1. выговор;
2. денежный штраф;
3. уменьшение оклада;
4. перевод на другую должность того же профессионального направления но с меньшим окладом;
5. увольнение со службы;
6. сокращение пенсионного обеспечения;
7. отказ в выплате пенсионного обеспечения.

Вышеуказанные меры, за исключением выговора и денежного штрафа, могут назначаться только специальными дисциплинарными судьями в ходе официального процесса.

Мелкие проступки, за которые госслужащий может быть наказан только денежным штрафом, имеют срок давности – 2 года, остальные – 3 года.

По законодательству служебные отношения прекращаются в случае:

1. увольнения;
2. отстранения от должности согласно дисциплинарным наказаниям;
3. при уходе на пенсию;

Госслужащий должен быть уволен, если он:

- отказывается принести присягу;
- не способен выполнять служебные обязанности;
- письменно требует увольнения;
- достиг предельного возраста;
- без согласия своего начальника выбрал место жительства, которое затрудняет выполнение им служебных функций;
- длительно пребывает за границей;
- утратил гражданство.

Госслужащий может лишиться своих прав за:

1. преступление, повлекшее лишение свободы на срок 1 год и более;
2. измену Родине;
3. преступление против свободного правового государства;
4. ущерб внешней безопасности.

Предельный возраст пребывания на службе 65 лет. Он может быть продлен до 68 лет. Госслужащий также может уйти по собственному желанию на пенсию, если он является инвалидом или достиг 62 лет [3].

На наш взгляд, государственная служба в Федеративной республике Германии отличается высокой эффективностью, престижем и уважением среди населения. Опыт Федеративной республики Германии в развитии государственной службы был бы полезен для России

Таким образом, можно сделать вывод, что в последнее время в теории и практике зарубежного управления государственной службы происходят существенные изменения, которые необходимо внимательно изучать и при необходимости внедрять все лучшее в России, учитывая особенности и национальную специфику.

#### *Использованная литература*

1. Государственная служба за рубежом. Эффективность кадрового менеджмента №2.- М.: РАГС 2007. - 163 с.

2. Касаткина Н.М., Лафитский В.И., Ноздрачев А.Ф. Государственная служба в зарубежных странах: Сборник обзоров законодательства. – М., 1996. – 177 с.

3. Правовое регулирование в зарубежных странах. Информационный обзор. Фонд «Развитие парламентаризма в России» [Электронный ресурс]. – М., 2003. URL: <http://www.legislature> (Дата обращения: 18.11.2013).

4. Старовойтов А.В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. Фонд развития парламентаризма в России. – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 2003.

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

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНТЕРЕСОВ НАУЧНОГО СООБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Уровень развития науки является важным фактором конкурентоспособности отечественной экономики. Именно поэтому проблемы государственной политики в области науки и технологий находятся в фокусе внимания высшего политического руководства страны в течение последних 10 лет. Это видно как из анализа стратегических, программных документов Правительства РФ и Минобрнауки России, так и из публичных выступлений Президента РФ, Председателя Правительства РФ, лидеров думских фракций.

В этой связи на первое место выходит вопрос о публичной политике в области науки и технологий, о методах ее разработки, степени участия различных политических институтов в этом процессе.

Является ли государственная научно-техническая политика, проводимая в современной России, публичной? И, что не менее важно, *должна ли она быть таковой?* Если да, то какова должна быть *степень ее публичности?*

В настоящее время федеральным законодательством (в частности, федеральным законом № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике») предусматривается активное участие институтов гражданского общества (в том числе научного сообщества) в процессе формирования государственной научно-технической политики, определения ее приоритетных направлений и т.п. В то же время, фактически ни в одном документе не содержится конкретных путей и способов реализации такого участия.

Кроме того, сами способы разработки государственной научно-технической политики (в частности, определения ее приоритетных направлений и критических технологий) вызывают ряд вопросов.

Во-первых, не ясна роль политических партий и иных институтов гражданского общества в данном процессе. Несмотря на достаточно активное привлечение экспертов из различных научных организаций и представителей бизнеса в данный процесс, общественные обсуждения приоритетов государственной научно-технической политики по-прежнему ограничивается узким кругом специалистов.

Во-вторых, представляются уязвимыми для критики методы работы с экспертами. В частности, сложно избежать негативных эффектов (в первую очередь,

группового давления и давления авторитетов) от применения «фокус-групп», т.е. личного общения между экспертами<sup>1</sup>.

Кроме того, остается актуальной проблема выработки методики оценки эффективности всей государственной научно-технической политики, которая бы учитывала и уровень эффективности ее разработки и корректировки, и степень ее публичности (т.е. налаженности диалога как с научным сообществом, так и с обществом в целом), и эффективность и результативность реализации разработанной политики по всем направлениям<sup>2</sup>.

Проблема публичности государственной научно-технической политики уже поднималась автором в целом ряде статей<sup>3</sup>. Главное противоречие здесь заключается в следующем. С одной стороны, практика показывает необходимость «разрушить» монополию Минобрнауки России на формирование приоритетов государственной политики в области развития науки и технологий и принятие других стратегических решений в этой сфере. С другой – указанная область является достаточно узкой и отнюдь не служит (на наш взгляд, совершенно напрасно!) предметом широких дискуссий в обществе, как, например проблемы ЖКХ, социальной сферы, мировой политики и проч., оставаясь предметом обсуждения в узких профессиональных кругах.

Поэтому для того, чтобы определить «границу публичности» государственной научно-технической политики, необходимо, в первую очередь, определить, насколько само научное сообщество заинтересовано в участии в ее формировании.

Анализируя подход к формированию государственной научно-технической политики, представляется важным охарактеризовать две типичные для современных демократий модели интеграции интересов гражданских групп в политический процесс. Одна модель – экспертно-бюрократическая: в самом государственном аппарате действуют структуры, специально занимающиеся анализом кластеров гражданских интересов и транслирующие их в процесс выработки и реализации публичной политики. Вторая модель – демократического участия: гражданские организации сами агрегируют свои предложения и оценки, оказывая давление извне на формирование государственной политики. Первая дает возможность прямого выхода требований общественных групп на государственные механизмы принятия решений, но это таит в себе опасность бюрократического выхолащивания и микширования остроты этих требований. Вторая модель сильна самостоятельным участием гражданских объединений в политическом процессе, но страдает от отсутствия стабильности и ресурсов. Высказывается мысль о том, что «каждая из моделей могла бы выиграть от более интегрированного «экспертно-консультативного» подхода<sup>4</sup>.

К похожим выводам пришел в своих работах В.В. Лобанов<sup>5</sup> (Государственный университет управления), выделив, в процессе формирования государственной

---

<sup>1</sup> См.: Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика: разработка, реализация, оценка эффективности. Монография. – М.: ГУУ. 2010.

<sup>2</sup> Знаменский Д.Ю., Терехина Д.С. Научный потенциал высшей школы: понятие, структура, методология оценки. Монография. М. Изд-во МосГУ. 2013.

<sup>3</sup> См. напр.: Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика России: проблемы публичности // Власть. М. 2009. № 10. С. 38-40; Знаменский Д.Ю. Политические партии и их роль в формировании государственной научно-технической политики в современной России // Теория и практика общественного развития. 2013. № 6. С. 146-151; Знаменский Д.Ю. Государство и гражданское общество в процессе формирования приоритетов государственной научно-технической политики // NB: проблемы общества и политики. 2013. № 10. С. 1-17.

<sup>4</sup> Donaghy T. Applications of Mainstreaming in Australia and Northern Ireland // International Political Science Review, Vol.25, № 4, October 2004, p. 408.

<sup>5</sup> Лобанов В.В. Основы государственной политики. Уч. пособие. М.: ГУУ. 2011. С. 88-89

политики несколько основных подходов к определению ее приоритетов – это политический, субъективный и объективный подходы.

В рамках *политического подхода* выбор приоритетов происходит в процессе политической борьбы между различными партиями и группами и зависит от таких факторов, как: расстановка политических сил, характер отношений между ними и обществом, глубина конфликта интересов, особенностей политической культуры и т.д. Большое значение имеет характер «политического цикла» в данный период времени. Так, начало избирательной кампании может существенно повлиять на приоритеты политики. Главное при данном подходе состоит в том, чтобы выявить значимость тех или иных политических интересов для развития общества и оценить вес различных социальных групп, которые за ними стоят. Это позволяет провести общее ранжирование приоритетов. Основной «площадкой» согласования интересов различных политических сил в данном случае естественным образом становится парламент. Это серьезным образом влияет на межпартийные отношения, а также на характер лоббистской деятельности. Как правило, такой подход применим в тех государствах, где парламент непосредственно участвует в формировании правительства, а министры несут перед ним политическую ответственность.

Иными словами, государственная политика складывается как суммарный результат сложной политической «игры» разнообразных субъектов, действующих на общественной арене. Если перевес оказывается на стороне политических сил, представляющих общество, то государственная политика приобретает демократический характер. Если же эти силы слабы и не имеют каналов влияния на власть, то верх берут эгоистические интересы наиболее сильных групп, и государственная политика наполняется авторитарным содержанием<sup>1</sup>.

При использовании *субъективного подхода* приоритеты выбираются в результате субъективного решения, в основе которого лежит разрыв между определенными стандартами, нормами, с одной стороны, и восприятием существующей ситуации со стороны определенных социальных слоев, групп и индивидов, которые должны и имеют возможность сделать выбор, - с другой. Речь идет о потребностях, социальных ожиданиях и возможностях их удовлетворения. Чем больше разрыв между этими факторами, тем острее проблема и больше предпосылок сделать ее приоритетной для государства (ожидания граждан и реальность). Здесь на первый план выходят такие показатели, как: а) восприятие и осознание ситуации со стороны граждан и государства; б) содержание стандартов или норм, имеющих отношение к данным проблемам. При использовании данного подхода система представительства интересов различных политических сил также играет важную роль, поскольку успешность политической деятельности той или иной партии, общественной организации или конкретного политического лидера определяется способностью довести ожидания своей группы интересов до сведения лица, принимающего решения. Однако в отличие от политического подхода, центр принятия решений (то есть – определения приоритетов государственной политики) смещается в сторону исполнительной власти – правительства и профильного министерства.

С целью избавления от субъективизма, особенно при решении конкретных общественных вопросов, в рамках *объективного подхода* применяют набор количественных показателей, позволяющих более объективно подойти к этому вопросу и оценить важность проблем<sup>2</sup>. Объективный подход в первую очередь применим в том случае, когда в обществе слабо развита система институтов политического опосредования, вследствие чего исполнительная власть вынуждена

---

<sup>1</sup> См.: Публичная политика в России: По итогам проекта «Университет Калгари – Горбачев-фонд». М.: Альпина Бизнес Букс. 2005. с. 21-22

<sup>2</sup> См.: там же.

определять приоритеты государственной политики самостоятельно. Однако практика последних лет показывает, что без должного взаимодействия с институтами гражданского общества (в том числе политическими партиями), а также независимым экспертным сообществом применение данного подхода может обернуться весьма неблагоприятными последствиями для отечественной науки.

Таким образом, можно констатировать, что фактически в настоящее время формирование государственной научно-технической политики почти полностью осуществляется Министерством образования и науки Российской Федерации без активного участия гражданского общества либо профессионального сообщества. Данный подход можно условно именовать государственно-административным (в отличие от политического). Основное внимание при его использовании уделяется позиции министерства, основанной на результатах анализа ситуации в сфере науки. Этот (условно объективный) элемент дополняется субъективным восприятием проблем в сфере науки со стороны всевозможных групп интересов (что открывает значительный простор для лоббирования), а также не менее субъективной точкой зрения политического руководства страны.

Поскольку в настоящее время политическая борьба в России носит не ярко выраженный, непубличный, «приглушенный» характер, говорить о полноценном применении политического подхода не представляется целесообразным. Кроме того, это связано как с отсутствием у правящей элиты политической воли к равноправному диалогу с гражданским обществом, так и с недостаточной развитостью институтов гражданского общества в современной России.

Таким образом, применение государственно-административного подхода во многом обусловлено объективной необходимостью. Однако фактически данный подход имеет ряд серьезных недостатков, главный из которых – слабая степень привлечения научного сообщества к процессу разработки и корректировки государственной научно-технической политики, непроработанность механизмов такого участия. В этой ситуации Министерство образования и науки Российской Федерации вынуждено самостоятельно определять методологию взаимодействия с научным сообществом<sup>1</sup>.

Одним из путей совершенствования механизмов формирования государственной научно-технической политики может стать использование метода Дельфи при работе с экспертами. Его несомненное преимущество заключается в том, что эксперты не общаются друг с другом непосредственно, а только через организаторов экспертизы. Таким образом устраняется эффект давления авторитетов. Другим достоинством метода является то, что он предполагает дистанционное общение между экспертами и организаторами экспертизы, а значит, возникает возможность привлечения к процессу представителей научного сообщества со всей России, причем «без отрыва от производства».

Во Франции проблемы открытости, публичности государственной научно-технической политики пытаются решить в самых разных направлениях. Например, можно выделить такие два: развитие процесса популяризации научных знаний и метод широкого обсуждения данной проблемы на разных уровнях. С 1988 г. начал практиковаться довольно оригинальный метод – национальные тематические коллоквиумы в области научно-технического и общественного развития, нацеленные на выявление новых направлений научных исследований и подготовку стратегического выбора в области национальной научно-технической политики. В отличие от собраний комитетов экспертов традиционного типа, коллоквиумы объединяют представителей научной общественности и ее основных партнеров в

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Знаменский Д.Ю. Проблемы взаимодействия власти и общества в процессе формирования и реализации государственной научно-технической политики // Вестник университета. 2012, № 17. С. 041-047.

области экономики, культуры и социальной сферы. Другая важная особенность коллоквиумов – выбор новых направлений для исследований на стыке многих дисциплин. Это смешивание, столкновение различных дисциплин позволяет выработать новый всесторонний взгляд на решение данной проблемы, помогает оценить перспективность развития того или иного направления знаний<sup>1</sup>.

**Е.А. Зотова**  
студентка VI курса ГМУ

**И.В. Милькина**  
канд. экон. наук, доцент  
(ГУУ, г. Москва)

## **ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

Современная рыночная экономика - экономика инновационная, которая основывается на знаниях, инновационных путях развития, инвестиционной привлекательности, научно-техническом потенциале и глобализации социально-экономических отношений. Последнее, в особенности, приводит к развитию и обострению конкуренции на всех уровнях - глобальном, федеральном, региональном и местном.

В такой динамично развивающейся системе региональному развитию отводится не меньшая роль, чем развитию национальному. Отдельные территории должны максимально эффективно использовать все свои преимущества - материальные, человеческие и финансовые ресурсы, для развития и поддержания социально-экономической системы на должном, стабильном уровне.

Существует множество инструментов для регионального развития, начиная от федеральных и региональных целевых программ, направленных на развитие определенных сфер жизнедеятельности человека или государства в целом, и заканчивая созданием совместных предприятий, которые способствуют образованию передовых технологий и позволяют конкурировать отечественной промышленности на мировом рынке. Также к таким инструментам следует отнести создание особых экономических зон (ОЭЗ), которые обладают в определенной степени свойством универсальности, так как могут применяться для решения задач развития отдельных регионов или отраслей промышленности, для привлечения иностранного капитала, для стимулирования социально-экономического развития, развития конкуренции, создания новой высокотехнологичной продукции и выхода на международный рынок.

Одной из особенностей этих территорий со специальным организационно-правовым режимом является тот факт, что ОЭЗ, как катализатор инвестиционных процессов, обеспечивает технологическое обновление производства при одновременном усилении его конкурентоспособности как в экономически развитых странах, так и в странах с переходной экономикой.

Льготное кредитование и налогообложение, предоставление государственных гарантий, льгот и привилегий - как основной инструментарий ОЭЗ - является общепринятым и доказало свою эффективность на мировом уровне в

---

<sup>1</sup> Наука и научная политика: оценка результатов, отбор проектов, приоритеты / отв. ред. Дынкин А.М. и др. М. ИМЭМО. 1996.

стимулировании развития определенных отраслей хозяйства, повышении деловой активности населения, оживлении экономики в депрессивных территориях и других коммерческих и социальных целях.

Преимуществом ОЭЗ является возможность создания в них особых условий административно-правовой, финансово-правовой и прочих сферах, которые открывают новые возможности для инвестиционной деятельности. На федеральном уровне это может быть развитие международного сотрудничества, на региональном - развитие отдельных территорий, стимулирование экспорта, расширение производства импортозамещающей продукции, повышение занятости населения и собственных доходов региона.

Особая экономическая зона - часть территории Российской Федерации которая определяется Правительством РФ и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны.<sup>1</sup>

Таким образом, ОЭЗ представляет собой сравнительно обособленную часть территории, на которой устанавливается специальный правовой режим для предпринимательской деятельности, включающий налоговые, таможенные, административные и гражданско-правовые гарантии и льготы. Целью создания ОЭЗ является развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развитие туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработка технологий и коммерциализации их результатов, производство новых видов продукции.

В настоящее время в РФ функционируют 27 особых экономических зон следующих типов:

- 1) технико-внедренческие зоны – 5;
- 2) промышленно-производственные зоны – 6;
- 3) портовые зоны – 3;
- 4) туристско-рекреационные – 13.

Особые экономические зоны прочно вошли в мировую экономику и эффективно функционируют во многих странах мира. По последним данным в мире насчитывается около 3000 (в 2006 году около 1700-1900) свободных экономических зон (СЭЗ) или зон свободной торговли (ЗСТ) различных типов: от беспошлинных зон и свободных портов до зон свободного предпринимательства, оффшорных зон и технополисов, которые имеют общие характерные черты, начиная с применения различных льгот и стимулов (в том числе минимальных барьеров) для притока капитала и присутствия обособленной системы органов управления до получения соразмерной поддержки от государства в области хозяйствования ОЭЗ.

По состоянию на начало 2013 года в мире насчитывалось порядка 900 зон свободной торговли, 900 технико-внедренческих зон, 800 промышленно-производственных и около 400 сервисных зон.

Мировой и отечественный опыт функционирования ОЭЗ позволяет сформулировать основные выводы о результатах их деятельности и воздействии на социально-экономическое развитие территории, на которой они базируются. Довольно быстрое распространение ОЭЗ в мире (около 3000) подтверждает их положительную роль как важного института мировой экономики, способствующего ускорению хозяйственного развития, повышению его устойчивости, привлечению внутренних и внешних ресурсов для обеспечения экономического роста.

Степень и глубина воздействия ОЭЗ на социально-экономическое развитие в различных странах неоднозначны и зависят от многих факторов, в том числе от

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об особых экономических зонах» от 22 июля 2005 года №116-ФЗ

количества созданных зон, целей, стоящих перед этими территориально-хозяйственными образованиями, и эффективности их деятельности.

Следует более детально отметить влияние ОЭЗ на региональную конкурентоспособность – интегральный показатель, отражающий способность региональной социально-экономической системы накапливать и реализовывать определенные преимущества, прежде всего инновационного характера, для создания такого объема и состава благ, которые позволяют населению региона устойчиво повышать уровень жизни. К конкурентным преимуществам следует отнести не только источники роста для развития экономики региона, но и возможность мобилизации факторов регионального развития, инновационного типа инфраструктуру, обучение и привлечение кадров в регион путем создания привлекательных условий, благоприятный инвестиционный климат и др.

Повышение региональной конкурентоспособности, как обобщающего фактора развития региона, важно как для внутривозрастной жизни, так и для взаимодействия с внешними партнерами. Реализация конкурентных преимуществ на уровне региона может происходить с меньшими издержками и риском, чем на федеральном уровне.

Также, если рассматривать региональную конкурентоспособность как многоаспектную характеристику региона в методологическом смысле, то это позволяет выявить и совершенствовать имеющиеся инструменты управления развитием территорий, начиная с анализа и оценки текущего и перспективного состояния региональной экономической системы с выявлением слабых и сильных сторон до разработки методов стратегий и социально-экономической политики с учетом региональных особенностей и их конкретных целей.

Также положительное влияние ОЭЗ оказывает в развитии социальной сферы региона, которое выражается в увеличении занятости (снижение безработицы в регионе), притоку капиталовложений и удовлетворению потребностей внутреннего рынка. Помимо прочего, хозяйственная деятельность ОЭЗ способствует сокращению бюджетных ассигнований на осуществлении социальных программ и постепенному увеличению налоговых поступлений в бюджеты различных уровней от предприятий и граждан в результате оживления экономической деятельности и увеличении числа занятых. При планомерном развитии ОЭЗ масштабность и эффективность совершаемых внутри зон операций увеличивается, что вносит весомый вклад в развитие внешнеэкономической деятельности и позволяет занять выгодные позиции в мировой торговле.

Существенна роль ОЭЗ в оживлении малого и среднего бизнеса, снижении уровня безработицы и повышении деловой активности (в особенности в депрессивных регионах), что в частности влияет на решение острых социально-экономических проблем.

На сегодняшний день в социально-экономическом развитии промышленно развитых стран большое значение имеют свободные экономические зоны (СЭЗ) технико-внедренческого типа. Широкое их распространение легко объяснить тем, что технопарки выполняют широкий спектр задач и оказывают всестороннее воздействие на экономику принимающей страны, ведь внутри таких СЭЗ создается среда, в которой постоянно рождаются новые идеи и технологии, готовятся квалифицированные кадры. Так, например, наиболее крупный технопарк «Силиконовая долина» дает 20 - 25% мирового производства средств вычислительной техники и компьютеров, хоть и является «частно созданной» СЭЗ.

Технопарки также сыграли важную роль в превращении Западной Европы в один из крупнейших научных центров. Стремясь преодолеть отставание от США в сфере высоких технологий, явно обозначившееся в 1950-1970 годы, страны Западной Европы в 1980-1990 годах резко увеличили расходы на НИОКР,

акцентировав внимание на фундаментальные исследования, и создали более 150 технопарков. В результате предпринятых мер, Западная Европа сократила свое отставание от США в рассматриваемой области и заняла передовые рубежи в строительстве АЭС, производстве фармацевтических препаратов, техники связи, являясь на данный момент крупнейшим экспортером многих видов наукоемкой продукции<sup>1</sup>.

В развивающихся же странах, при условии ограниченности ресурсов и их дефицита, СЭЗ влияет на экономический рост территории и включения национальной экономики принимающей страны в мировое хозяйство путем повышения базовых социально-экономических показателей. Причем СЭЗ способствуют активизации внешнеэкономической деятельности, более широкому применению современной техники и технологий, созданию новых производств, передовой инфраструктуры, рабочих мест, освоению и использованию особых методов и форм финансовой, инновационной, производственно-сбытовой и внешнеторговой деятельности.

Также положительные результаты в деятельности ОЭЗ могут быть достигнуты благодаря последовательному развитию хозяйственных связей резидентов ОЭЗ во внутренней экономике страны. С повышением доли национальных компонентов в стоимости готовой продукции ОЭЗ создается основа не только для увеличения валютных доходов, но также для повышения технического уровня отраслей обрабатывающей промышленности и сырьевой базы внутренней экономики в результате передачи новейших технологий, лицензий, патентов.

Дальнейшее развитие ОЭЗ предполагает необходимое увеличение объема льгот, активизацию инфраструктурного обустройства, усовершенствование механизмов администрирования в зонах, повышение оперативности государственных решений, передачу большего количества полномочий на места и усиление маркетинговой составляющей зональной политики.

Однако диапазон дополнительных услуг и возможностей для инвесторов становится все шире и объемнее - проводится экспертиза рынка, консалтинг построения бизнеса на территории РФ (если речь идет об иностранных инвестициях), снятие административных барьеров, поддержка инициатив резидентов, предоставление маркетинговых возможностей и др. Все проводимые мероприятия позволяют в перспективе проецировать ОЭЗ как комплексный инвестиционный инструмент для ведения бизнеса и катализатор для реализации масштабных федеральных и региональных проектов развития территорий, а проекты, реализуемые внутри ОЭЗ, могут представлять эффективную модель экономического развития регионов, на территории которых базируются сами ОЭЗ.

Таким образом, особые экономические зоны являются мультипликаторами экономического и социального развития, а также активным средством государственной политики, способным в равной степени реабилитировать депрессивную территорию и дать дополнительный импульс региональным точкам роста.

---

<sup>1</sup> Зименков Р.И., Свободные экономические зоны: учебн. пособие для студентов ВУЗов/ Р.И. Зименков - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005.

## **ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ УСЛУГ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Повышение эффективности отраслей материального производства невозможно без расширения непроизводственной сферы, поскольку скорость и продуктивность оборота капитала в базовых отраслях все больше зависит от динамики развития сферы обращения, ускоряющей процессы реализации товаров, расширение информации о продукции и услугах и ее быстрого распространения в различных странах. Все это обусловило высокий динамизм и повышение конкурентоспособности субъектов сферы услуг. Феномен сферы услуг зарубежных развитых стран состоит в том, что в обществе, вступившем в постиндустриальную эру, возрастает роль обслуживания человека, а не производство само по себе. Ярким примером деятельности государства по регулированию развития сферы услуг является опыт США. В результате реализуемой правительством политики был обеспечен рост торговли высокотехнологичными и наукоемкими услугами: финансовыми, информационными, инженерно-строительными, консалтинговыми, аудиторскими, услугами страхования.

Как показала практика, по мере роста сферы услуг, а также импорта товаров, многие предприятия и даже отрасли разоряются. В этих условиях Федеральное правительство США выступило с инициативой о выделении средств на переподготовку работников, теряющих работу из-за структурных сдвигов. Например, согласно «Закону о торговле 2002 года», в течение 10 лет на переподготовку работников для перспективных отраслей, востребованных информационным развитием было выделено свыше 10 млрд. долларов. Государственная политика занятости в США обусловила перераспределение рабочей силы в пользу сферы услуг. Так, если в 2000г. в ней было занято 42% работающих, то в 2008 г. - уже 44%, а в целом в непроизводственной сфере США занято более 70 %.

В США, развивающихся по либеральной модели, основным рычагом воздействия властных структур на хозяйственные процессы являются государственные финансы. Объем государственной деятельности, опосредуемый размером бюджета, достиг таких масштабов, которые непосильны никакому частному бизнесу. Как в США, так и в странах ЕС и Японии продолжается формирование разветвленных механизмов государственного регулирования. Эти процессы все более связаны с централизацией, глобализацией и транснационализацией мировой экономики.

Изучение зарубежного опыта показывает, что современные развитые государства занимаются более активным регулированием международной торговли услугами, чем 20 - 30 лет назад. Это обусловлено такими факторами как общее увеличение спроса на услуги во многих странах и развитие международной торговли, что также непосредственно влияет на развитие услуг.

Увеличение спроса на услуги со стороны населения связано с повышением уровня жизни, растущей потребностью в услугах; дезинтеграцией услуг, прежде всего осуществляемых внутренними силами и переносом части функций обслуживания на внешних продавцов специализированных услуг; приватизацией государственного обслуживания и прогрессом в компьютерных и телекоммуникационных технологиях [1]. Бизнес также требует большого

разнообразия услуг, поскольку конкуренция становится более интенсивной, и увеличивается спрос на рекламу, консультирование, юридические и инвестиционные услуги.

Правительства развитых стран поддерживают не только развитие новых технологий в производстве услуг, но и глобализацию сервисных услуг. Необходимость этого обусловлена тем, что спрос на большинство услуг географически рассеян и чтобы использовать экономию, обусловленную ростом масштабов их производства, необходимо осуществлять глобализацию. Наложение ограничений может уменьшить и торговлю, и прямое иностранное инвестирование, напротив, сокращение таких ограничений стимулирует глобализацию услуг: именно в этом заключаются современные мировые тенденции. Если правительство накладывает ограничения на торговлю и прямые иностранные инвестиции, то оно нацелено на максимизацию выгод от международной торговли при минимизации риска (в том числе риска национальной безопасности). Например, правительства ряда стран часто обязывают зарубежные компании находить местных партнеров. Другим общим требованием правительства является следующее: международная компания должна нанимать в обязательном порядке на работу определенную часть местных служащих и устанавливать для них обучающие программы. Правительства также могут устанавливать требования лицензирования. В качестве примера можно привести либерализацию внешней торговли обусловившей рост экспорта образовательных услуг, как в США, так и в странах - членах ЕС.

Быстрые темпы роста сферы услуг в постиндустриальных странах все более усложняют проблему регулирования деятельности этих субъектов экономики. Формы и методы регулирования сферы услуг, бесспорно, имеют свои особенности в различных странах. В то же время можно отметить некоторые общие тенденции, и закономерности, что связано с идентичностью основных факторов, вызвавших высокий динамизм развития сферы обслуживания.

Проанализировав подходы отечественных экономистов к данной проблематике, [2,3,4] можно выделить следующие факторы, усиливающие динамичное развитие сферы услуг и усложняющие механизмы государственного регулирования.

Во-первых, к середине XX века рост экономик большинства индустриальных стран стал замедляться. Существовавшие в тот период модели развития, направленные на освоение новых территорий, не давали тех результатов, в которых нуждались хозяйственные и социальные системы. В результате уровень доходности вложений в сферу материального производства стал снижаться. Это стало сигналом к поиску новых производств и направлений развития экономической деятельности, сфера услуг, обладающая значительным разнообразием, подходила для этого лучше всего.

Во-вторых, периодически усиливающаяся безработица, охватывала не только отдельные отрасли, но и целые национальные экономики, в значительной степени замедляла экономический рост. На снижение социальной напряженности выделялись значительные средства, что также вело к замедлению темпов роста.

В-третьих, наряду с кризисами перепроизводства, обострились экологические проблемы, на которые общественность стала обращать все большее внимание.

Обеспечение роста экономики в условиях воздействия указанных выше факторов возможно лишь в результате трансформации роли человека в производственном процессе, превращения его из некоего технологического элемента в элемент управленческого процесса. Изменение роли человека наиболее значительно именно в сфере услуг. Как результат меняется структура стоимости готового продукта – выкристаллизовывается тенденция увеличения

доли заработной платы, затрат на используемые технологии при снижении удельного веса материальных затрат.

Анализ закономерностей и тенденций рынка услуг в экономических системах постиндустриальных экономик позволяет выявить реальное воспроизводственное значение сферы услуг, ее активную интеграцию в экономическую и социальную структуры общества, поэтому в системе государственного влияния на развитие сферы услуг важно учитывать ряд тенденций:

- рост потребления услуг в связи с ростом доходов населения;
- неравномерность потребления различных видов услуг, услуги с разной силой коррелируют как с ростом доходов, так и ценами на разнообразные виды обслуживания;
- в производстве услуг наблюдается два дополняющих друг друга процесса: первый — создание новых предприятий, второй - преобразование «старых» предприятий, занятых в сфере материального производства, в предприятия сферы услуг;
- в развитых странах объективно проявляется постепенное укрупнение капитала сферы услуг, как следствие процессов концентрации и централизации капитала. Крупный капитал стал расширять свои позиции в целом ряде отраслей услуг, где ранее традиционно преобладали малые формы предпринимательства.

Таким образом, развитие сферы услуг в конце XX века явилось не только результатом стихийного процесса, а было predetermined деятельностью государственных институтов, осуществляющих таким образом перераспределение капитала для сохранения достигнутых в середине XX века показателей доходности экономических субъектов. Целенаправленная государственная политика по развитию сферы услуг зарубежных стран создала «задел» для наиболее быстрого и легкого перехода к следующему технологическому укладу, основанному на развитии IT-технологий, и других инновациях, зародившихся в сфере услуг. Расширяя границы международной торговли услугами, зарубежные страны фактически осуществляли захват новых рынков и сдерживали «вхождение» на них конкурентов – другие национальные экономики, создавая себе преимущество при построении экономики нового типа, в наибольшей степени отвечающей потребностям развития постиндустриального общества.

#### *Использованная литература*

1. Хаксевер К., Рендер Б., Рассел Р., Мердик Р. Управление и организация в сфере услуг. Теория и практика. СПб: изд-во "Питер", 2002 - С. 93.
2. Демидова Л.В. Глобализация услуг: динамика, формы, специфика // Материалы теоретического семинара ИМЭМО РАН. М.: 2002.
3. Софина Т.Н. Услуги и информация в процессе смены экономических парадигм // СПб., 1997, Сфера услуг: трансформации в рыночной экономике // СПб., 1999.
4. Энеева М.Н. Управление сферой услуг в условиях формирующегося рынка // Диссер. канд. экон. наук: 08.00.05. Нальчик, 2000.

## **ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ**

Российской культуре в большинстве её проявлений свойственна бинарность (двойственность, дуалистичность). Н.А. Бердяев в своей работе «Русская идея» писал, что в России сталкиваются и приходят во взаимодействие два потока мировой истории Восток и Запад<sup>1</sup>. Однако русская культура не представляет собой простой синтез западного и восточного начал, так как во многих сферах жизни эти начала существуют одновременно, зачастую конфликтуя между собой и порождая пресловутую загадку русской души, русского национального характера и российской действительности.

Важнейшей сферой культуры как таковой является **политическая культура**. На сегодняшний день существует множество определений этого понятия. Так Е.Ю. Мелешкина определяет политическую культуру как систему ориентации и установок на политическую систему и её составляющие, а также относительно образцов политического поведения<sup>2</sup>.

Другой же признанный классик политологии А.И. Соловьёв, рассматривая различные подходы и обобщая их, пишет: «...политическую культуру можно определить как совокупность типичных для конкретной страны (группы стран) форм и образцов поведения людей в публичной сфере, воплощающих их ценностные представления о смысле и целях развития мира политики и закрепляющих устоявшиеся в социуме нормы и традиции взаимоотношения государства и общества»<sup>3</sup>.

Среди имеющихся типологий политической культуры наиболее известным и распространённым является подход американских политологов и социологов Г.Алмонда и С. Верба<sup>4</sup>, которые выделяли **три «идеальных типа»** политической культуры: три «чистых» типа политической культуры: **парохиальный** (приходской, «местечковый», патриархальный), для которого характерно отсутствие интереса граждан к политической жизни, знаний о политической системе и значимых для людей ожиданий от ее деятельности; **подданнический** с сильной ориентацией на политические институты и невысоким уровнем индивидуальной активности граждан; **партиципаторный** (от англ. participation – участие), свидетельствующий о заинтересованности граждан в политическом участии и о проявлении ими такой активности. Авторы подчеркивали, что на практике данные типы политической культуры взаимодействуют между собой, образуя смешанные формы с преобладанием тех или иных компонентов. Причем самой массовой и одновременно оптимальной, с точки зрения обеспечения стабильности политического режима, является **синтетическая культура «гражданственности»**, оптимальное

---

© А.А. Ибраимов, 2013

<sup>1</sup> Подробнее см.: Ибраимов А.А., Лопарёв А.В. Бинарность и антиномичность русской культуры. Статья. // Вестник университета. Государственный университет управления. . №4. 2012. С. 277 – 280

<sup>2</sup> Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: Сборник учебных материалов / Под ред. Мелешкиной Е.Ю. - М.: Издательский Дом «ИНФРА-М», Издательство «Весь Мир», 2001.- 304 с.

<sup>3</sup> Соловьёв А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. - М.: Аспект Пресс, 2003. - 560 с.

<sup>4</sup> Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии// `Полис` (Политические исследования) 1992-№4

соотношение «чистых» типов в которой было следующим: 60% «участников», 30% «подданных» и 10% «парохиалов».

Исходя из типологии Г.Алмонда и С.Верба, голландские учёные Ф.Хьюнкс и Ф.Хикспурс в 1990-х годах предложили свою типологию, дополненную новыми типами смешанных культур и ранжировкой на активные и пассивные культуры. **Пассивные культуры** включали: parroхиальную, подданническую и культуры наблюдателей I-IV типа; **активные культуры** включали: протестную, клиентеистскую, автономную, гражданскую, партисипаторную и гражданскую-партисипаторную. Критериями типологии служили интерес к политике, политическое доверие и участие в политических акциях<sup>1</sup>.

Таким образом, на наш взгляд политическая культура является настолько масштабным явлением в мире политического, что её можно рассматривать не как один из компонент политической системы, а скорее как среду функционирования оной, так как все остальные компоненты политической системы (институциональный, правовой, коммуникативный, функциональный) зарождаются и существуют с учётом политической культуры и её влияния. Также стоит отметить, что политическая культура хоть и уникальна для каждой страны, но не является понятием статичным, ей свойственен исторический генез.

Однако в рамках данной статьи политическая культура интересует нас как фактор влияния на предмет исследования - феномен политической власти в России. Но прежде чем перейти к рассмотрению российских реалий данного вопроса, раскроем само понятие политической власти.

А.И. Соловьёв определяет **политическую власть** как систему институционально (нормативно) закреплённых социальных отношений, сложившихся на основе реального доминирования той или иной группы в использовании ею прерогатив государства для распределения разнообразных общественных ресурсов в интересах и по воле своих членов. Более кратким, но не менее ёмким определением, на наш взгляд, является дефиниция, данная И.К. Харичкиным. Политика как таковая, по его мнению, являясь особым видом отношений, проявляется в использовании большими группами людей институтов публичной власти для реализации своих жизненно важных интересов. В свою очередь **политическая власть** – это способность оказывать воздействие на поведение других, навязать свою волю в политике. Вот этот процесс воздействия, навязывания своей воли субъекта политики объекту и является политическим управлением – функцией политической власти<sup>2</sup>.

Какие же черты приобрела политическая власть в России под влиянием политической культуры? И под влиянием каких факторов политическая культура формировалась таковой сама?

К примеру такие учёные, как Н.А. Омельченко и Ю.В. Гимазова, считают, что преобладание в политической истории России **моноцентрической модели государственной власти** и связанный с этим низкий уровень общественного участия в государственном управлении, предопределившие характерную для России общественную и политическую **пассивность населения** – результат влияния совокупности факторов (исторических, геополитических, социокультурных и иных)<sup>3</sup>. Данные авторы соглашаются с выводами А.Лейпхарта о том, что характерное для

---

<sup>1</sup> Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: Сборник учебных материалов / Под ред. Мелешкиной Е.Ю. - М.: Издательский Дом «ИНФРА-М», Издательство «Весь Мир», 2001.- 304 с.

<sup>2</sup> Харичкин И.К. О понятии «политическое управление» // Вестник университета. Государственный университет управления, №4, 2012. С. 99 – 103.

<sup>3</sup> Омельченко Н.А., Гимазова Ю.В. Публичная политика в России: политический миф или реальность? // Вестник университета. Государственный университет управления, №22, 2010. С. 68 – 75.

большинства многословных обществ стремление к внутреннему единству («надсегментные ориентации»), вызванные ощущением уязвимости и незащищённости, неизбежно сопровождается нарастанием авторитарных ценностей в ущерб демократическим ценностям и институтам. Государство в подобных условиях (а они соответствуют историческим условиям России) старается поставить частное в зависимость от общего, подчиняя личные интересы граждан общегосударственному интересу. К слову, в современной России инертности общества и фактической выключенности его из повседневного политического процесса способствует de facto непубличный характер политической власти.

Сделаем акцент на сложившихся архетипах политической культуры и подчеркнём, что исторически России ближе коллективистская политическая культура Востока, нежели индивидуалистическая культура Запада. Хотя с конца XIX в., отвечая запросам времени, и на Западе политическая культура начала вбирать некоторые коллективистские черты (например, социальной ответственности, препятствия социальному расслоению как результату неограниченной конкуренции и т.д.)<sup>1</sup>, и на Востоке, отвечая запросу на демократические ценности и глобальному тренду либерализации, политическая культура приобрела некоторые черты индивидуализма. Также отметим, что постсоветский российский индивидуализм отличается от Западного, так как он возник не на конкурентной основе с пониманием необходимости социальных связей и социальной ответственности, а лишь как антитеза насаждавшемуся идеологически советскому коллективизму.

Безусловно, важным фактором, оказавшим влияние как на политическую культуру России, так и на восприятие россиянами политической власти на разных исторических этапах, стало «византийское наследие» в целом, а в частности - **Православное Христианство**. Интровертность православных установок на самосовершенствование и духовный рост противопоставлялась порицанием и греховной оценкой внешней активности. Политическая власть (как и власть как таковая) идёт от Бога, а монарх – его помазанник на земле. Отсюда вытекает сакрализация власти и то, что зарубежный исследователь А. Тойнби определил как стремление «восточно-христианской цивилизации» к созданию и сочетанию универсального государства и универсальной церкви<sup>2</sup>. Власте-подданические отношения в этой связи идеологизируются по схеме народ служит царю, царь – Богу. В период Русской Смуты начинается, а с введением Петром Великим Священного Синода завершается процесс десакрализации власти и разделения власти светской и духовной (с доминированием первой из них). Власте-подданическая схема меняется, но теряет своей сути - просто теперь император служит не богу, а интересам народа и державы, заботится о народе, его благополучии и внешней безопасности.

На личности Петра I хотелось бы сделать особый акцент, так как в характере именно им созданной модели управления особенно ярко проявляется проблема неустойчивости в долгосрочной перспективе системы власти, замкнутой на личности сильного лидера<sup>3</sup>. Историческая параллель с современной Россией в данном ключе очевидна. Однако несмотря на это, **персонализм** российской власти был свойственен всегда, равно как и приверженности харизматическому типу лидерства по М.Веберу. Это способствует ориентации россиян скорее на личность

---

<sup>1</sup> Шевченко В.Н. Личность и власть// Вестник университета. Государственный университет управления, №17, 2012. С. 93 – 98.

<sup>2</sup> Дубровская С.В. Политическая власть в политических культурах Запада, Востока, России (теоретико-концептуальный подход). Диссертация к. пол. н., Саратов, 2005.

<sup>3</sup> Омельченко Н.А. Своевременные мысли к вопросу о превратностях государственной власти и культуре государственного управления в России // Вестник университета. Государственный университет управления, №13, 2010. С. 58 – 63.

политического лидера, нежели на содержание политических их программ. Подобные предпочтения мы можем наблюдать и среди наиболее активной части населения современной России, активно включённых в процессы социально-сетевой коммуникации и даже придерживающихся оппозиционных взглядов<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что по сравнению с Европой, в России отделение власти от собственности, государственной (политической) сферы от экономической, социально и иных, произошло значительно позже и в куда как более несовершенной форме. В сочетании с отголосками исторически свойственного России на ранних исторических этапах «вотчинного» типа правления, в котором страна, «вотчина» воспринималась государем как собственность, эти факты породили целый ряд черт российской политической культуры и отношения народа к власти. Во-первых, патриотизм, национальное самосознания и самоидентификация носили не столько этническую, сколько государственную и в меньшей степени религиозную направленность. Отсюда же вытекала гипертрофия роли государства и **этатизм русского общества**<sup>2</sup>. Отсюда же вытекают: **огромная роль бюрократического аппарата, патернализм, клиентеизм** (стремление быть под патронажем государства, его отдельного института или лица; преимущественное использование элитами неформальных связей), **ориентация гражданина** на социальное восхождение не в результате личного трудового вклада, а вследствие занятия более высокого статуса в государственной иерархии и извлечения из этого соответствующих льгот и привилегий. Однако эти же процессы являются и детерминантом **высоких ожиданий от государства**.

Возвращаясь к утверждению И.К. Харичкина о политическом управлении как функции политической власти, хотелось бы осветить факторы, сформировавшие **«русскую модель управления»**, сформулированные А.П. Прохоровым<sup>3</sup>.

1. Неконкурентность русского общества, обусловленная огромностью пространств, нехваткой рабочих рук и вытекающим отсюда мобилизационным типом развития русского государства.

2. Кластерная модель государственного управления (в условиях огромного государства власть не доходила до низового уровня общества, государство концентрирует усилия на мобилизации ресурсов и их перераспределении между первичными социальными, военными и производственными «ячейками» - кластерами, а в самих этих ячейках существует высокая автономии по выполнению задания «сверху» - выполнению любыми способами).

3. Сформировавшаяся в условиях мобилизационного (ресурсного) государства маятниковая модель развития – от нестабильного, аварийно-мобилизационного режима к стабильному («застойному»).

4. В условиях отсутствия конкуренции в обществе в России эффективно работала «конкуренция администраторов» - между кластерами.

5. Неправовой характер государства, неизбежно вытекавший из утвердившихся в обществе двойных стандартов поведения в зависимости от условий – стабильности или нестабильности.

Подведём краткие выводы. Тип политической культуры России по Ф.Хьюнксу и Ф.Хикспурсу, на наш взгляд, балансирует между культурой наблюдателей и

<sup>1</sup> Кирка А.В. Социально-сетевые технологии в избирательном процессе на региональном уровне на примере предвыборной кампании А.Навального // Вестник университета. Государственный университет управления, №20, 2013. С. 42 – 46.

<sup>2</sup> Этатизм (государственничество) (от фр. *État* — государство) — мировоззрение и идеология, абсолютизирующие роль государства в обществе и пропагандирующая максимальное подчинение интересов личностей и групп интересам государства; политика активного вмешательства государства во все сферы общественной и частной жизни. (Интернет-ресурс «Википедия», <http://ru.wikipedia.org>)

<sup>3</sup> Прохоров А. П. Русская модель управления М.г., ЗАО «Журиал Эксперт», (21)02. - 376 с.

клиентеистской. Государство рассматривается как индикатор экономических, социальных, духовных и культурных преобразований. Взаимодействие государства и общества строится на религиозных, исторических и культурных традициях, исходя их этатических и патерналистских позиций. Восприятие власти с течением времени трансформировалось из «власти от Бога» во «власть от народа», но не утратило своей сакральной сущности. Тип политической власти сложился президентский – сильный, монолитный, персонифицированный, основанный на харизматическом типе лидерства, что затрудняет преемственность и сменяемость. Граждане склонны доверять власти, максимизировать ожидания от неё и дистанцироваться от повседневного политического процесса.

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

## **ОСОБЕННОСТИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА РОССИИ И БЕЛАРУСИ**

Проблемы современного демографического развития и перспективы развития Союзного государства (СГ) тесно взаимосвязаны. Сложившаяся в последние десятилетия ситуация показывает, что депопуляция, ухудшение основных демографических показателей и показателей здоровья обеих наций представляет потенциальную угрозу будущему этих государств, в связи с чем проблемы их демографического развития носят приоритетный характер в социально-экономической среде. Эта ситуация нашла свое отражение в концепциях и законах наших стран. Именно в государственных программах демографического развития конкретизированы методы и реальные пути решения.

Результаты такого внимания сказались на определенном улучшении демографических показателей. Тем не менее демографическая ситуация, несмотря на рост рождаемости в первом десятилетии нынешнего века, до сих пор остается кризисной. В первую очередь это связано с тем, что рост рождаемости носит тайминговый характер. Так, с учетом начавшегося в середине 90-х годов падения рождаемости, нижний уровень которой пришелся на 1997-2004 гг., а также ухудшением в последние семь лет миграционного вектора, показатели демографического кризиса в СГ по сравнению с 1990-ми годами будут возрастать. В 2020-2025 гг. ожидается дефицит демографического капитала, который явно создаст несравнимую с сегодняшней угрозой перспективам демографического развития, а следовательно, и национальной безопасности обеих стран.

Сложившиеся негативные демографические процессы в свою очередь порождают новые и усложняют еще более их негативный характер. Для них характерно развитие депопуляционной демографической спирали – сложившиеся негативные демографические процессы обуславливают воспроизводство инерционных демографических процессов, социальный механизм которых сформировался предшествующим развитием. На тенденции роста рождаемости последних лет сказались прежде всего структурные изменения в возрастной численности населения, что произошло в результате последствий тенденции роста рождаемости в 1978-1986 гг., и особенно 1983-1986 гг. Исследование противоречивых тенденций в развитии демографического и трудового потенциала показывает, что объяснение следует искать не в рамках (пусть даже

модернизированной) теории демографического перехода, а в рамках концепции социально-экономической и социальной обусловленности демографических процессов. Все это свидетельствует о первичном характере социально-экономической и социальной природы современных демографических явлений и процессов, протекающих во взаимодействии с физиологической и биологической природой человека.

Демографическая ситуация в СГ по-прежнему характеризуется отрицательным сальдо естественного движения населения. Продолжается и сокращение общей численности населения, причем в последние годы темпы и размеры этого сокращения значительно увеличились. Современный уровень рождаемости в наших странах, как и в целом на европейском постсоветском пространстве, характеризуется как низкий уровень демовоспроизводства. Население не воспроизводится уже третье десятилетие. Это свидетельствует о том, что в целом негативные демографические тенденции еще не преодолены. Соответственно требуется осуществление целостной и системной научно обоснованной демографической политики, ее взаимосвязи с тенденциями развития трудового потенциала.

Следует отметить, что при анализе миграционных процессов в демографическом развитии выявляются существенные разночтения в результатах текущих статистических данных и итоговых демографических показателях. Данные текущего статистического учета дают лишь частичную картину миграционного состояния стран.

Сокращение численности населения СГ за последнее десятилетие выросло почти в 5 раз по сравнению с предшествующим десятилетием, в том числе за счет естественной убыли – в 3,8 раза, за счет миграционных потерь – в 8,8 раза. Цифры свидетельствуют о значительном влиянии на демографическое развитие миграционных процессов, фактически СГ имеет постоянную миграционную убыль населения, а не его прирост.

Не только политики, но и специалисты-демографы еще не осознали важность возрастающей роли миграции населения в демографических процессах. Еще не до конца выясненными являются причины такого их состояния. Статистики, свободно корректируя ряды динамики численности населения, «маскируют» их истинные демографические процессы.

С чем же связан рост миграционных потерь для СГ? Из факторов демографического развития и повышения значимости миграционного движения в демографическом поведении в последнее десятилетие ведущим стало изменение в политике занятости населения. На рубеже XX-XXI столетий в странах СГ наблюдался высокий рост численности населения трудоспособного возраста. Это было следствием: а) значительного роста численности людей, вступивших в трудоспособный возраст, б) небольшой количественной величиной вышедших в этот период из трудоспособного возраста. Значительный прирост численности трудоспособного населения был обусловлен высоким уровнем демовоспроизводства населения 1980-х гг., а его результат – вступление в трудоспособный возраст большой численности лиц, родившихся в период относительного подъема рождаемости. Небольшая величина вышедших из трудоспособного возраста была связана с тем, что пенсионного возраста, а значит и выхода из трудоспособного возраста, достигла группа населения, родившегося в годы Великой Отечественной войны, когда рождаемость была одной из самых низких в предшествующий исторический период. Однако этот высокий рост численности населения трудоспособного возраста во второй половине 90-х годов обогнал процесс создания новых рабочих мест, который не был обеспечен ростом численности занятого населения.

Значительная часть невостребованного трудового потенциала Беларуси (а это наиболее квалифицированный и в демографическом плане перспективный потенциал) вынуждена искать источники существования за рубежом, прежде всего в России. Так, в России трудовые мигранты из Беларуси составляют около полумиллиона человек.

Занятые в экономике России белорусские граждане не учитываются как гастарбайтеры, хотя по сути они таковыми и являются. В России они не учтены, к тому же большая их часть не была учтена последней национальной переписью населения, что сказалось, во-первых, на разнице численности населения по материалам переписи и текущим статистическим учетам и, во-вторых, в результате сказалось на самом большом сокращении численности населения Беларуси. К сожалению, это почти полумиллионная численность белорусского населения в России, как показывает исторический опыт, может в итоге на 2/3 превратиться в миграционные безвозвратные потери населения страны. Это одновременно и прямые демографические потери, так как значительная часть этих трудовых мигрантов (наиболее активная и в репродуктивном плане) вступает в незарегистрированный брак в России, что ведет к распаду семей в Беларуси, ограничению рождаемости и, как итог, наличию реальной угрозы уменьшения численности населения Беларуси в будущем. Тем более, что проводимая в России миграционная политика рассматривает русскоязычное население в новых независимых постсоветских государствах как важнейший демографический источник. Как видим, здесь национальные демографические интересы Беларуси и национальные интересы России не совпадают.

В последнее время в Союзе столкнулись две стратегии в отношении белорусских трудовых мигрантов на рынке труда в России. В Беларуси, в связи с большим количеством работающих белорусов в России, на самом высоком уровне исходят из того, что если белорусам выгодно трудиться в России – пусть трудятся. Но при этом предполагается, чтобы их семьи по другим шкалам платили за коммунальные услуги, а медицинские, образовательные и другие услуги для их родственников должны быть платными.

В противовес этой, ограничительной, а по сути дела запретительной стратегии, в России в конце июня – начале июля 2011 г. был принят закон о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей. Этим законом предусмотрена иная стратегия – со значительными преференциями для мигрантов и членов их семей из стран – членов Таможенного союза, с ориентировкой прежде всего на славянское население Беларуси. Если прежние юридические основы давали преференции только самим трудовым мигрантам из Беларуси, то новые уже, по своей сути, способствуют объединению семей, а значит в перспективе и их закреплению в России.

Однако несмотря на внешнее благополучие, сложившаяся ситуация с белорусскими трудовыми мигрантами в России, на наш взгляд, имеет негативный характер. Во-первых, белорусские трудовые мигранты используются в основном не на высококвалифицированных работах. Во-вторых, такое привилегированное положение белорусских трудовых мигрантов на российском рынке труда может оказаться своеобразным мостом для проводимой с начала 2007 года в России либеральной политики по отношению к трудовым мигрантам, чтобы в перспективе дать этим трудовым мигрантам законные основания на получение российского гражданства и тем самым обеспечить за их счет прирост населения. Такая гипотеза имеет под собой основание, о чем свидетельствуют государственная программа Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, и заявления руководителей российского государства о создании благоприятных условий для миграции

населения с близкими для России социокультурными ценностями, что облегчает доступ к рынкам труда и пребывание на российской территории.

В росте числа белорусских мигрантов на рынке труда России каждая из сторон решает свои стратегические задачи. В демографическом плане Россия получает наиболее квалифицированный родственный социокультурный трудовой потенциал, Беларусь – снижает социальную напряженность с возможной безработицей, трудоустроявая почти миллионную армию трудового потенциала. Здесь возникает другая проблема с белорусскими трудовыми мигрантами на рынке труда России, которая для экономики Беларуси является более существенной, на практике уводящей в тень важность проблемы демографической. Дело в том, что для многих стран, в том числе и для Беларуси, сегодняшняя трудовая миграция служит источником привлечения в экономику страны валюты. Именно здесь забота о сохранении демографического потенциала Беларуси вступает в противоречие с финансовыми интересами. К сожалению, сиюминутные финансовые интересы перевешивают стратегические интересы демографических процессов.

В демографическом и в геополитическом плане сегодняшняя ситуация с трудовыми мигрантами СНГ вызывает большую озабоченность. Кроме всех прочих, она стала полем сражения и за демографический потенциал. Россия в связи с демографической депопуляцией взяла курс на привлечение в страну этнически близкого к русским населения, и белорусы являются для России наиболее приемлемым миграционным материалом. Гиперинфляционные процессы в Беларуси, резкое падение жизненного уровня увеличили отток белорусского населения на рынок труда России. Из Беларуси выезжают более квалифицированные кадры, чем в нее въезжают, т.е. на рынке труда в борьбе за квалифицированный трудовой потенциал Беларусь проигрывает. Кроме того, уезжают в основном молодые, работоспособные и перспективные в репродуктивном плане люди, прежде всего высококвалифицированные кадры, которые ищут работу, соответствующую их уровню знаний.

Именно поэтому, на наш взгляд, сегодня первоочередной задачей является концептуальное осмысление целей, задач и приоритетов миграционной политики СНГ не с позиций сиюминутных интересов, а с учетом долгосрочных демографических вызовов. Совместная миграционная программа должна, кроме всего прочего, ориентироваться и на снижение размеров и темпов депопуляции, для чего необходимо обеспечить эффективный рост миграционного притока населения и увеличить в миграционном притоке демографически активное, т.е. молодое население. Успехи же в социально-экономической сфере решат, в какую сторону качнется маятник миграции.

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

## **В ПОИСКАХ ИДЕНТИЧНОСТИ**

Современная Россия находится в состоянии поиска своей идентичности. Кризис идентичности как составная часть системного кризиса общества характеризовал развитие России последние двадцать лет.

В сохранении и поддержании любой общности важную роль играют ценностно - ориентационная система. Ценности, разделяемые обществом, выступают механизмом связи всех сфер жизни общества. В обществе, в котором разрушена система ценностей, начинаются процессы дезорганизации, распада социальной жизни, люди теряют представления о смысле их собственной жизни, теряют мотивацию к созидательной деятельности, деградируют.

Понимание, того, что идейная и духовная пустота не менее, а может и более разрушительны для общности людей, чем распад материальных основ жизни пришел не сразу. Этому помогли осознание растерянности и неверия в свои силы, неспособность общества на созидательное, поступательное развитие, приоритетная ориентация части общества, особенно молодежи на западные ценности, неуважение к стране в которой живешь и нежелание большей части подрастающего поколения связывать свою будущность с Россией.

Специфика сегодняшнего политического процесса состоит как раз в том, что на современном этапе в жизни нашего общества синхронизируются два процесса, которые в истории Западной Европы были разведены. Это 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.

Для русской ментальности характерна синкретичность, в которой власть и собственность, индивид и общинность, закон и правда, сосуществовали как одно целое. Еще одной особенностью нашего общества является способность при всей изменчивости во времени его форм и внешних обликов сохранять в неизменности свое матричное основание, на котором периодически, после каких-то потрясений или изменений, воспроизводится вся основанная на нем система. 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 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 многогранное 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.

Более интересной составляющей этого поиска является выработка и реализация государством политики в области поддержания духовно-нравственных основ жизни общества. Так в администрации Президента создается Управление по общественным проектам, которое возглавляет Зенькович.П. С.

Основными задачами Управления являются информационно-аналитическое и организационное обеспечение реализации Президентом его конституционных полномочий по определению основных направлений государственной политики в области патриотического воспитания; подготовка в пределах своей компетенции, обобщение и представление Президенту и Руководителю Администрации Президента материалов и предложений по укреплению духовно-нравственных основ российского общества, совершенствованию работы по патриотическому воспитанию молодёжи, разработке и реализации общественных проектов в этой области; организация и обеспечение взаимодействия главы государства с общественными объединениями и иными структурами гражданского общества.

В этой связи хотелось бы обратить внимание на реализацию государством или при ее поддержке ряда мероприятий: празднования 1025 лития крещения Руси, принятие закона о защите чувств верующих, массовые дискуссии в средствах массовой информации, посвященные противопоставлению традиционных ценностей общества и современной западной ориентации и многое другое. Понятно, что властью ставка делается на традиционно-религиозные ценности, как основу построения современной российской государственности, более того Президент Путин В. В. летом в рамках празднования юбилея крещения Руси обозначил православие, как государственнообразующую религию.

Ставка на традиции и глубинные духовные основы жизни обществ была бы понятна, если бы не возникало противоречие с той реальной политикой в области экономической, социальной, которая проводится в стране.

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

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. В этой связи хотелось бы заметить, что западная христианско-демократическая традиция основывалась на католической и протестантской традиции, которая по сути своей отличается от основ духовности православия.

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

**А.Е. Чеботарев**  
магистрант  
(РТА, г. Москва)

## **РАЗВИТИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И БИЗНЕСА: ТАМОЖЕННЫЙ АСПЕКТ**

В современных условиях основой взаимодействия государственных органов и бизнеса является таможенное сотрудничество, представляющее собой комплекс мероприятий по взаимодействию с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в сфере таможенного дела и, в частности, при выполнении процедур таможенного контроля.

Основными условиями, определяющими актуальность организации взаимодействия таможенных органов и бизнеса, являются, прежде всего: риски при взаимодействии таможенных органов и бизнеса; риски при перемещении товаров, кроме того, потребность у взаимодействующих сторон в создании благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата; в усилении защиты прав собственности; в выравнивании условий конкуренции; в улучшении информационного обеспечения бизнеса; в реализации государственной внешнеэкономической политики и др.

К основным направлениям взаимодействия таможенных органов и бизнеса можно отнести.

1. Использование мирового опыта по взаимодействию с бизнесом в таможенном секторе.

В рамках данного направления за счет реализации Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли Всемирной таможенной организации, таможенные органы на территории своей страны способствуют обеспечению экономической безопасности государства, защиты национальных границ и ее суверенитета.

2. Привлечение к разработке правовых актов, затрагивающих интересы деловых кругов, представителей заинтересованных объединений предпринимательских структур в качестве консультантов, а также информирование заинтересованных лиц по вопросам применения таможенного законодательства и использования таможенных процедур.

Целесообразно отметить, что данное направление отражает конкретный процесс, ведущий к совершенствованию нормативно правовой основы взаимодействия между таможенной и бизнесом путем комплексного анализа предложений по внесению изменений в Таможенный кодекс Таможенного союза, поступающих от субъектов права законодательной инициативы и участников внешнеэкономической деятельности.

3. Предоставление участникам внешнеэкономической деятельности возможности использования упрощенных таможенных процедур.

В качестве наиболее значимого фрагмента этого направления целесообразно выделить программу «Государственная граница РФ (2003-2010)», в части раздела «Федеральная таможенная служба», содержащего меры (мероприятия), направленные на повышение качества предоставления услуг таможенными

органами, сокращение издержек участников внешнеторговой деятельности и государства, связанных с таможенными операциями и таможенным контролем [3].

4. Создание специальных технологических схем оформления товаров, ввозимых в рамках крупных инвестиционных проектов.

От эффективного использования современных таможенных технологий во многом зависит уровень взаимодействия таможенных органов и бизнеса. К таким современным технологиям относятся: технологии таможенных логистических терминалов и «сухих портов»; технология «единого окна»; технология электронного декларирования (ЭД-1, ЭД-2); технология предварительного информирования; технология удалённого выпуска товаров и др.

Организация и взаимодействие государственных органов и бизнеса осуществляется на разных уровнях управления. Так, Федеральная таможенная службы Российской Федерации (далее ФТС России) [4] рассматривает вопросы взаимодействия с бизнесом следующих уровней:

1. Глобальном.
2. Интернациональном.
3. Федеральном.
4. Региональном.

Изучение норм и правил работы с бизнесом Всемирной таможенной организации (далее WCO) и Всемирной торговой организации, обмен опытом со странами СНГ, изучение подобной практики ведущих мировых держав осуществляется на глобальном уровне.

Получение информации о методах работы ФТС России, встречи с национальными бизнес-структурами как в странах-резидентах, так и в России характерно для интернационального уровня.

На федеральном уровне - это работа с российскими союзами и ассоциациями, крупными компаниями.

Региональный уровень осуществляет контроль и содействие в работе Консультативных советов при региональных таможенных управлениях, решение текущих проблем российских компаний с помощью «горячей линии» ФТС России.

В структуру таможенных органов, участвующих в содействии бизнесу, входят Управление таможенного сотрудничества ФТС России и Общественно-консультативный совет по таможенной политике при ФТС России.

Все вопросы таможенного сотрудничества находятся в ведении Управления таможенного сотрудничества ФТС России, а именно:

- координация деятельности подразделений ФТС России по взаимодействию с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями;

- участие в подготовке предложений по разработке международных договоров РФ, в том числе межправительственных и межведомственных соглашений в сфере таможенного дела;

- организация работы по участию ФТС России в интеграционных процессах в рамках Содружества Независимых Государств, ЕврАзЭС, ЕЭП и Союзного государства.

- обеспечение взаимодействия с участниками внешнеэкономической деятельности в целях создания благоприятного инвестиционного климата и привлечения иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации;

- подготовка предложений о разработке и внедрении новых направлений взаимодействия таможенных органов с участниками внешнеэкономической деятельности и иностранными инвесторами и др. [5].

Теперь об Общественно-консультативном совет по таможенной политике при ФТС России.

Созданный в 1996 году Консультативный совет по таможенной политике при Государственном таможенном комитете РФ на традиционной основе осуществляет диалог с российскими участниками ВЭД и за многолетний период работы доказал свою высокую эффективность. За это время силами его участников внесено немало инициатив по совершенствованию таможенного регулирования. Многие из этих предложений были использованы при подготовке Таможенного кодекса РФ и Таможенного кодекса ТС, а также важнейших правовых нормативных актов.

В настоящее время этот орган преобразован в Общественно-консультативный совет по таможенной политике при ФТС России. В него вошли крупнейшие российские ассоциации и союзы, представляющие различные сферы экономики России, такие как: Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Союз производителей и импортёров, Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России», ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Аэрофлот», Ассоциация международных автомобильных перевозчиков, Российский союз нефтеэкспортеров, Ассоциация экспресс-перевозчиков, и другие. Также членами Совета стали представители комиссий и комитетов Государственной Думы Российской Федерации и члены Общественной палаты Российской Федерации.

Совет является общественным консультативным органом. На основе конструктивного взаимодействия таможенных органов и деловых кругов он оказывает содействие разработке и реализации таможенной политики РФ в целях обеспечения защиты экономических интересов РФ, создания оптимальных условий для предпринимательской деятельности, рационализации структуры экспортно-импортных операций, привлечения иностранных инвестиций. С учетом интересов деловых кругов совет рассматривает предложения по созданию условий, способствующих ускорению движения внешнеторговых товаропотоков путем упрощения и ускорения таможенных процедур, по совершенствованию и упрощению форм и методов таможенного контроля, по борьбе с нарушениями таможенных правил при перемещении через таможенную границу товаров и транспортных средств. Содействие защите интересов отечественных товаропроизводителей и потребителей ввозимых товаров также входит в задачи Совета.

На основе изложенного можно констатировать, что:

- общим принципом взаимодействия таможни и бизнес-сообществ является постоянная двусторонняя связь в целях проведения мониторинга возникающих у них (т.е. у взаимодействующих субъектов) проблем, совместного поиска путей их решения, которые не только способствуют ускорению товарооборота, но и повышают эффективность таможенного администрирования;

- ближайшие перспективы развития содействия бизнесу ориентированы прежде всего на создании и использовании таможенно-логистических терминалов и на развитие государственно-частного партнёрства.

#### *Использованная литература*

1. Международная конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур (в ред. Протокола 1999 г.).

2. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 27.11.2009 № 17).

3. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной таможенной службы на 2010-2012 годы //

[http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=336:-----2010-2012-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=2025](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=336:-----2010-2012-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=2025).

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809 «Положение о Федеральной таможенной службе».

5. Приказ ФТС России от 16.10.2009 №1906 «Положение об Управлении таможенного сотрудничества»

6. Приказ ФТС России от 14.06.2007 № 725 (ред. от 11.05.2012) "Об утверждении Положения и регламента работы Общественно-консультативного совета по таможенной политике при ФТС России".

7. Халипов С.В. Таможенное право: учебник / С.В. Халипов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. :Высшее образование, Юрайт-Издат 2011. – 396 с.

8. Г.И. Бякин, В.А. Черных Таможенные операции: Учеб. пособие: РИО Санкт-Петербургский имени В.Б. Бобкова филиал РТА, 2012, 268 с.

**В.А. Колобкова**  
канд. экон. наук, доцент

**Е.С. Нальгиева**  
студентка 3 курса  
(ГУУ, 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 — 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;

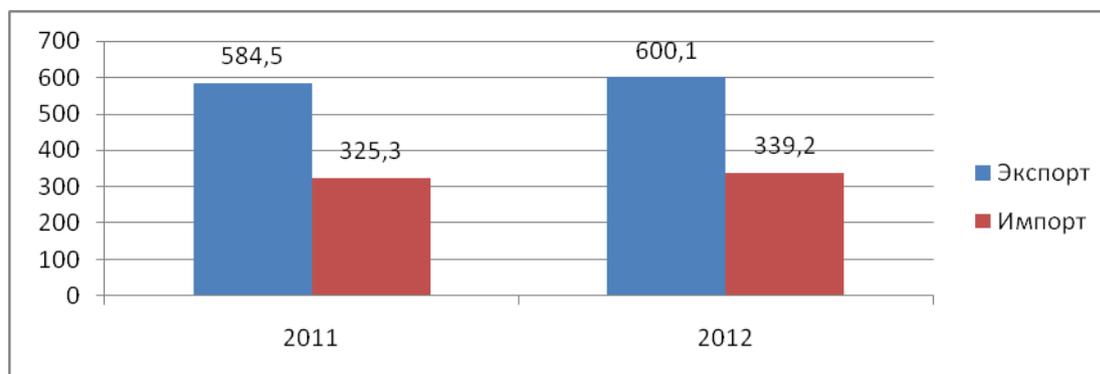
Европейский союз – в основе своей также имеет таможенный союз, формирование которого началось с 01.01.1958 и завершилось к 1993 году, заняв более 30 лет.

Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана (далее ТС) - созданный в 2010 г.

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 таможенные операции могли достигать до 15% таможенной 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 [2].

Формирование Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации 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 [3]. 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 – 600,1 млрд. долларов, импорт – 339,2 млрд. долларов [4].



*Рис.1. Суммарный объем внешней торговли товарами государств – членов ТС с третьими странами (млрд. долларов) в 2011-2012 гг.*

Из анализа суммарного объема внешней торговли товарами государств – членов ТС с третьими странами, представленного на рисунке 1 видно, что по

сравнению с аналогичным периодом 2011 года стоимостной объем внешнеторгового оборота увеличился на 3,2%, экспорта – на 2,6%, импорта – на 4,1%.

Распределение объемов внешней торговли государств – членов ТС и Единого экономического пространства по группам стран в I квартале 2013 года характеризует рисунок 2 [4].

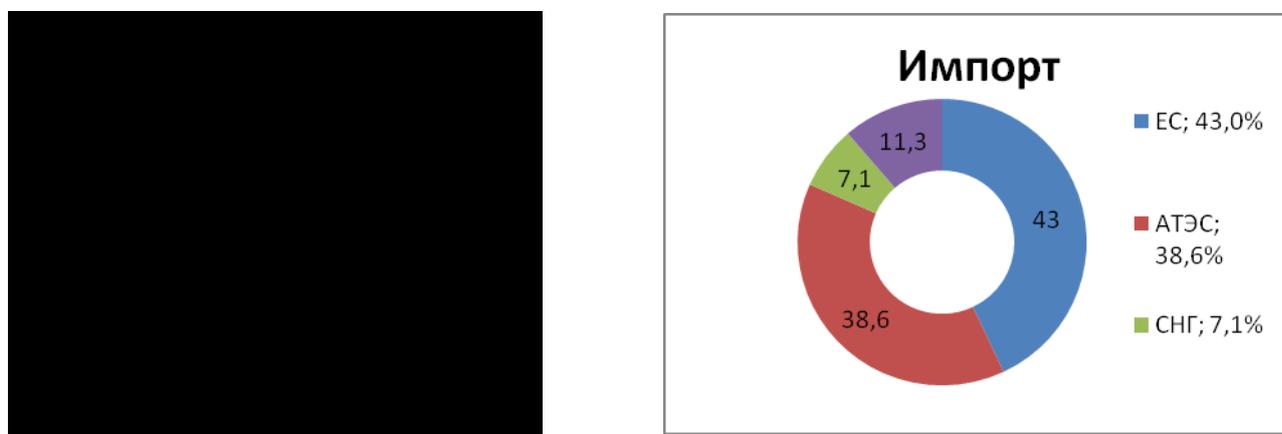


Рис.2. Распределение объемов внешней торговли ТС по группам стран в I квартале 2013 года

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%).

Структуру взаимной торговли товарами государств – членов ТС и ЕЭП за I квартал 2013 года (в процентах к итогу по Таможенному союзу) иллюстрирует рисунок 3 [4].

3 996,9 / 26,6%	1 683,6 / 11,2%	9 325,9 / 62,2%
		
Указаны: объем экспорта, млн. долл. США / доля страны		

Рис.3. Структура взаимной торговли товарами государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства

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 Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, 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;
- 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, наметилась перспектива присоединения к Таможенному союзу Вьетнама и Армении, что будет способствовать свободной торговле товарами, свободному передвижению инвестиции, капиталов и человеческих ресурсов.

По прогнозам специалистов к 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 к 2015 г. [5].

В целом, формирование Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации 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.

#### *Использованная литература*

1. International financial consulting group [Электронный ресурс]. М., 2001-2013. URL: <http://www.ifcg.ru>. (Дата обращения: 19.10.2013).
2. Виртуальная таможня [Электронный ресурс]. М., 2002-2013. URL: <http://www.vch.ru> (Дата обращения: 19.10.2013).

3. Данилкин А. Прогноз мажорный // Журнал «Таможня». – 2013. № 9 (320). – с. 5.
4. Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. М., 2013. URL:<http://www.eurasiancommission.org> (Дата обращения: 19.10.2013).
5. Корнеев А.Н. Таможенный союз Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан: состояние и перспективы развития // Журнал «Вестник университета». – 2013. № 5.- с.133.

**А.М. Кучинов**  
студент

(МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва)

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПЕРЕХОДНЫХ РЕЖИМОВ

Для исследования современной России часто оказываются необходимы подходы, рассматривающие общество в свете переходов, трансформаций, становления и т. п., однако исследования переходных режимов не ограничиваются только транзитологией, что мы попытаемся показать.

**Блоккер П.** считает **транзитологию** направлением 1990-х гг., которой недостаточно подтверждения из множества случаев модернизации, признания возможности разных интерпретаций, восприимчивости к разным «институциональным созвездиям». В качестве альтернативы он называет «модернистскую» и «историцистскую» транзитологии. Они базируются на **неоклассической социологии** и **концепции «path dependency»** - зависимости от предыдущего развития.<sup>1</sup>

Так или иначе, многие исследователи отмечают ограниченность транзитологии в силу того, что она основана на теориях демократии, провозглашает в качестве точки достижения перехода общественный строй капиталистических стран Европы и Америки – не учитывается национальная специфика. В публикациях про переходные состояния оказываются частыми призывы лучшего внимания к политической культуре и истории.<sup>2</sup> Многие транзитологические макроисследования оказываются невосприимчивыми к человеческому измерению политики.

Наиболее известным отечественным исследователем этой проблемы в свете **сравнительных исследований** является **Мельвиль А. Ю.**<sup>3</sup>, исследующий политические режимы. Большая доля эмпирических исследований и критики теорий транзита в России принадлежит ему. Его макороподходы более подходят для определения места России на фоне общемировых тенденций модернизации и политических режимов.

---

© А.М. Кучинов, 2013

<sup>1</sup> Blokker P. Post-Communist Modernization, Transition Studies, and Diversity in Europe // European Journal of Social Theory. - London: SAGE, 2005. Vol. 8. No. 4. P. 503–525.

<sup>2</sup> См. так же: Brier R. Historicizing 1989: Transnational Culture and the Political Transformation of East-Central Europe // European Journal of Social Theory. - London: SAGE, 2009. Vol. 12. No. 3. P. 337–357; Ellison B. A. Public Administration Reform in Eastern Europe: A Research Note and a Look at Bulgaria // Administration & Society. - London: SAGE, 2007. Vol. 39. No. 2. P. 221-232; Pickles J. The spirit of post-socialism: Common spaces and the production of diversity // European Urban and Regional Studies. - London: SAGE, 2010. Vol. 17. No. 2. P. 127–140; Wiarda H. J. Southern Europe, Eastern Europe, and Comparative Politics: “Transitology” and the Need for New Theory // East European Politics and Societies. - London: SAGE, 2001. Vol. 15. No. 3. P. 485-501.

<sup>3</sup> См. : Мельвиль А. Ю. Демократические транзиты (теоретико-методологические и прикладные аспекты). - М.: Московский общественный научный фонд, Издательский центр научных и учебных программ, 1999. 108 с.

Помимо транзитологии и сравнительной политологии переходные состояния может изучать **социально-политическая философия**, в которой наиболее известный вклад в России внесли **Моцелков Е. Н.** и **Ахиезер А. С.**<sup>1</sup> Они рассматривают меньше эмпирики, однако на уровне философии их теории более пригодны для постановки вопросов и выдвижения гипотез. Ближе к этому стоят более эмпиричные **исследования политической культуры**<sup>2</sup>, **политическая дискурсология и семиотика**<sup>3</sup> и направление в политологии **«символическая политика»**<sup>4</sup>, которые тоже объясняют переходные процессы, но более предназначены для анализа идеационального сектора.

Интересно отметить, что современные **британские «Russian and East European Studies»** - наследники советологии, транзитологии и консолидологии, сейчас отказываются от шаблонных подходов, которые были свойственны американской сравнительной политологии 1960-х гг. и транзитологии, когда они показывали разнообразия режимов, сценарии переходов, но не объясняли их<sup>5</sup>. В их исследованиях появилась микросоциология, человеческое измерение политики, понимающие методы, социально-политическая философия. Однако, они так и не начинают использовать дискурс-анализ, «символическую политику» и политическую психологию, что их значительно ограничивает.<sup>6</sup>

Современное переходное состояние России успешно изучает **неоинституциональная экономика**<sup>7</sup> (напр., **Аузан А. А.**). Её результат не ограничивается исследованием исключительно экономических явлений – этот раздел экономики порой оказывается совсем близок к политологии, социологии и правоведению, и объясняет их проблемы.

Так же, заметную конкуренцию транзитологии оказывает **социология** с её новыми теоретико-методологическими подходами<sup>8</sup>, и по-своему объяснять переходные процессы может близкая к ней **политическая психология**<sup>9</sup>. В рамках российской социологии существует направление **«исследования социальных трансформаций»**.<sup>10</sup> Аналогично направлению в политологии «транзитология»,

---

<sup>1</sup> Ахиезер А. С. Россия: критика исторического опыта в 3-х тт. – М.: Издательство Философского Общества СССР, 1991; Моцелков Е. Н. Переходные процессы в России: Опыт ретроспективно-компаративного анализа социальной и политической динамики. – М.: Издательство Московского университета, 1996. 152 с.

<sup>2</sup> См., напр.: Фадеева Л. А. Кто мы?: интеллигенция в борьбе за идентичность. – М.: Новый хронограф, 2012. 319 с.; Фадеева Л. А. Сквозь призму политической культуры: нация, класс, регион. – Пермь: Пушка, 2006. 299 с.

<sup>3</sup> См., напр.: Современные теории дискурса: мультидисциплинарный анализ: [сборник] / гл. науч. ред. О. Ф. Русакова. – Екатеринбург: Дискурс-Пи, 2006. Вып. 1. 209 с.

<sup>4</sup> См., напр.: Символическая политика: сборник научных трудов / Редкол.: Малинова О. Ю. и др. – М.: ИНИОН РАН, 2012. Вып. 1. Конструирование представлений о прошлом как властный ресурс. 333 с.

<sup>5</sup> См. критическое издание: The civic culture revisited: analytical study / Gen. ed. Almond G. A., Verba S. – Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1980. X+421 pp.

<sup>6</sup> См., напр.: Education and civic culture in Post-communist countries / ed. by Webber S., Liikanen I. – Basingstoke, Hants, New York: Palgrave, 2001. XVI+283 pp., Uhlin A. Post-soviet civil society: Democratization in Russia and the Baltic States. – London, New York: Routledge, Taylor&Francis Group, 2006. XVI+205 pp.

<sup>7</sup> См., напр.: Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим специальностям / Общ. ред. А. А. Аузан. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2011. 446 с.

<sup>8</sup> Ядов В. А. Современная теоретическая социология как концептуальная база для исследования российских трансформаций: Курс лекций для студентов магистратуры по социологии. Изд. второе, исправл. и дополн. – СПб.: Интерсоцис, 2009. 138 с.

<sup>9</sup> См., напр.: Ольшанский Д. В. Политическая психология. – СПб.: Питер, 2002. 575 с.; Шестопап Е. Б. Политическая психология: Учебник для студентов вузов / Е. Б. Шестопап. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Аспект Пресс, 2010. 415 с.

<sup>10</sup> См., напр.: Куда идет Россия?...: Формальные институты и реальные практики. 2002 : Международный симпозиум, 18-19 января 2002 г. / Под общ. ред. Т.И. Заславской. – М.: МВШСЭН.

«исследования социальных трансформаций» объясняют переходные состояния общества, однако больше внимания уделяют не только политической подсистеме общества, но и остальным, что даёт результаты лучшего качества. Так же, здесь оказывается значительно больше места понимающим методам, микроподходам, человеческому измерению политики, есть больше возможностей теоретико-методологических синтезов за счёт интегральных социологических теорий, совмещающих микро- и макроуровни, качественные и количественные методы, структуру и действенность (*structure and agency*), подходы с человеческим измерением и без него. Из зарубежных исследователей аналогичных проблем должны быть названы такие фигуры, как Штомпка П.<sup>1</sup>, Бернс Т. и Флэм Х.<sup>2</sup> и Арчер М. С.<sup>3</sup>

Исследования переходных состояний подходами, которые шире, чем транзитология, дают лучшие и оригинальные результаты. Так, ряд исследователей на основании исследования современного российского общества, делают вывод о том, что в современной России недостаточно обособлена публичная сфера, нет в прямом смысле политического пространства, имеет место социум клик – «кликратический режим».<sup>4</sup> Транзитология, в силу ограниченности макроподходами, не сумела бы выявить такой результат.

По нашему мнению, исследования российских переходных состояний не должны ограничиваться транзитологией, есть необходимость в последовательном интегрированном применении разных вышеописанных подходов, каждый из которых предназначен для описания своих аспектов проблемы. Наиболее широким направлением можно было бы считать «исследования социальных трансформаций» в социологии, в которые можно интегрировать остальные подходы. Транзитология оказывается более узким направлением.

---

2002. 352 с.; Куда пришла Россия?...: Итоги социетальной трансформации: 2003: Международный симпозиум, 16-18 января 2003 г. / Под общ. ред. Т. И. Заславской. - М.: МВШСЭН, 2003. 408 с.; Социальные трансформации в России: теории, практики, сравнительный анализ: учебно-методическое пособие / Под ред. В. А. Ядова. - М.: Флинта, 2005. 583 с.

<sup>1</sup> Штомпка П. Социология социальных изменений: Пер. с англ. / Петр Штомпка; Под ред. В. А. Ядова. - М.: Аспект-пресс, 1996. 415 с.

<sup>2</sup> The shaping of social organization: Social rule system theory with applications / by Burns T. R., Flam H., with de Man R., Lunde T., Midttun A., Olsson A. - London: SAGE, 1987. XIV+432 pp.

<sup>3</sup> Archer M. S. Being human: the problem of agency / Margaret S. Archer. - Cambridge: Cambridge University press, 2000. X+323 pp., Archer M. S. Culture and agency: the place of culture in social theory / Margaret S. Archer. - Cambridge: Cambridge university press, 2004. XXIX+ 351 pp., Archer M. S. Realist social theory: the morphogenetic approach / Margaret S. Archer. - Cambridge: Cambridge university press, 1995. VII+354 pp., Archer M. S. Structure, agency and the internal conversation / Margaret S. Archer. - Cambridge: Cambridge University Press, 2003. X+370 pp.

<sup>4</sup> Гражданское и политическое в российских общественных практиках / под ред. С.В. Патрушева. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2013. 525 с.; Павлова Т. В., Патрушев С. В., Филиппова Л. Е. Гражданское и политическое в российских общественных практиках: перспектива институциональной дифференциации // Вестник Института социологии. - М.: ИС РАН, 2012. № 4. С. 119-137.

## **КОНСТИТУЦИОННЫЙ РЕФЕРЕНДУМ - ЛЕГИТИМАЦИЯ ОСНОВНОГО ЗАКОНА РОССИИ**

Конституция является краеугольным камнем любого демократического общества. Именно в ней закрепляется достигнутый обществом консенсус касательно политико-территориального устройства государства, формы правления, главенствующего политического режима, социально-экономического устройства. Конституция как Основной закон государства и общества устанавливает правовые рамки политического процесса<sup>1</sup>. Уровень отображения Конституцией реальной ситуации дел в обществе зависит от легитимности и легальности самого процесса принятия главного закона страны, т.е. от процесса подготовки и проведения референдума.

Прежде чем говорить о значимости референдума как института непосредственной демократии, наряду с выборами являющимся высшей формой непосредственного выражения власти народа, нужно развести понятия «легитимность» и «легальность», и их соотношение в области избирательного права.

Легальность - это признание добровольно установленных юридических норм, направленных на регулирование отношений управления и подчинения. Легитимность - это принятие населением установившихся властных отношений, признание за властью права управлять и согласие подчиняться распоряжениям субъекта власти. Легальность власти - юридический феномен: она устанавливается и гарантируется властью, носит исключительно рациональный характер; в отличие от легальности, то есть законности, легитимность является феноменом политическим, не обладает юридическими функциями и не является правовым процессом<sup>2</sup>.

Немаловажным является соответствие Конституции реальному состоянию общественного конституционного правосознания. Конституция сама во многом является проявлением достигнутого уровня развития конституционного правосознания и конституционной культуры общества. В противном случае вряд ли можно надеяться на эффективную реализацию норм Основного закона, непосредственное практическое осуществление предписаний которого, зависит от уровня конституционного правосознания людей, от уровня морали, представлениях о справедливости, добре и зле... Речь идет о легитимации, являющейся тоже своего рода «узакониванием», но не столько правовым, а иногда и вообще не имеющим отношения к праву, неформальным. Легитимность является состоянием фактического приобретения Конституцией одобрения общества, ее соответствие психическим установкам и ожиданиям населения. Легитимность зачастую включает легализацию, но может и не включать. Более того, легитимность и формальная легальность Конституции могут находиться в противоречии, если юридический акт противоречит ценностям и установкам, сложившимся в обществе.

С формальной точки зрения уже само по себе принятие Основного закона свидетельствует об определенной стабильности власти, однако далеко не всякий способ принятия Конституции легализует государственную власть в подлинном смысле этого слова и тем более делает ее легитимной.

---

© Е.В. Лукьянчикова, 2013

<sup>1</sup> Варламова Н.В. Конституционный процесс в России (1990 – 1993 гг.). М., 1998. с. 123

<sup>2</sup> Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление. – М.: Изд-во Проспект, 2006. с. 42.

Избежать ситуации противоречия между легальностью и легитимностью Основного закона можно если он принимается непосредственно народом, т.е. путем референдума. Впервые за всю историю России такой путь принятия Конституции был применен 12 декабря 1993 года. К сожалению, обстановка в стране предшествующая и сопутствующая принятию Конституции не позволяют охарактеризовать ее в качестве «выражения некоего «усредненного» российского правосознания»<sup>1</sup>.

В голосовании 12 декабря 1993 года не приняли участие около 45% зарегистрированных избирателей. Возможно сыграл свою демотивирующую роль референдум 17 марта 1991 года, проведенный с целью выявления воли народа о сохранении Союза как обновленной федерации суверенных республик. Подавляющее большинство избирателей, принявший участие в голосовании (70,12%) высказались за сохранение единого федеративного государства. Однако в декабре 1991 года СССР все же прекратил свое существование. Естественно, это первое и последнее в истории СССР всенародное голосование оставил тяжелое и противоречивое впечатление, подорвал веру народа в эффективность референдума как средства принятия решений по вопросам государственного значения.

Кроме того, Конституция 1993 года была принята гражданами, которые в большинстве своем, не только читали, но даже и не держали в руках текст Конституции.

Нельзя не согласиться с тем, что именно конституционный референдум выражает высшую форму легитимности принятого решения. Однако при этом нужно отметить и необходимость использования института всенародного обсуждения, предваряющего сам конституционный референдум.

В ходе конституционного процесса начала 90х годов прошлого века институт всенародного обсуждения использован не был. В газетах и отдельными изданиями были опубликованы официальный проект Конституционной комиссии и президентский проект Основного закона России. Примечательно, что несмотря на всю формальность демократических институтов в период социалистического строительства принятию Конституций СССР 1936 и 1977 и Конституции РСФСР 1978 предшествовало всенародное обсуждение соответствующих проектов. Безусловно реальная возможность граждан повлиять на судьбу официального проекта Конституции в тот период представляется призрачной, но в это привлекало население к знакомству с текстами проектов, рассматривалось им как реальная опора для труда и жизни. Таким образом безусловно усиливалась легитимация Основного закона. В процессе обсуждения в сознании населения плотно внедряется идея о том, что именно оно является творцом Конституции или как минимум причастно к этому, а устанавливаемый новый конституционный порядок отражает волю народа. А это собственно и есть ключевая цель: достижение в государстве общественного согласия на основе определенных принципов и ценностей<sup>2</sup>. Т.е. основная задача Конституции заключается не в отражении идеологии какой-либо партии или класса, а в закреплении определенных всеобъемлющих демократических ценностей, оказывающих влияние на сознание и поведение людей, способствующих формированию политической и конституционной культуры, социально-правовой активности, демократического мировоззрения. Конституция «помогает формировать общественное сознание, в свою очередь положения Конституции сами должны стать частью общественного сознания»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Байниязов Р.С. Конституция и современное правосознание // Конституционное развитие России: Межвузовский научный сборник. Саратов, 1996. С. 65.

<sup>2</sup> Пастухов В.Б. Становление российской государственности и конституционный процесс: политологический аспект // Государство и право. 1993. №2. С. 94 – 95.

<sup>3</sup>Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 200. С. 210.

Как справедливо отмечал известный российский правовед И.А. Ильин: «Широкие массы народа должны быть вовлечены в государственную жизнь сначала через правосознание, а потом только через политический акт, и то политический акт, не выросший из здорового правосознания, губителен и бессмысленен, а здоровое правосознание, не изливающееся ни в какой определенный, оформленный политический акт, отнюдь не бессмысленно и не губительно, - напротив, оно остается драгоценной способностью, возможностью грядущих достижений»<sup>1</sup>. К сожалению, принятая в условиях сложной политической и социально-экономической ситуации Конституция России 1993 года значительно опережала реальный уровень правосознания большинства россиян.

Следует отметить, что отдельными специалистами оспаривается тот факт, что всенародное голосование по вопросу принятия Конституции РФ в 1993 года является референдумом. Е.И. Ключин считает недопустимым отождествление всенародного голосования 12 декабря 1993 года с референдумом, объясняя это тем, что оно проводилось не на основе действующего в тот момент Закона о референдуме РСФСР от 16 октября 1990 года, а на основе «Положения о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года», утвержденного указом Президента РФ от 15 октября 1993 года. В этом положении само понятие «референдум» не было употреблено. В нем говорилось именно о всенародном голосовании. Проведя анализ положения и закона Е.И. Ключин приходит к выводу, что «конструкция подобного всенародного голосования была закреплена с одной-единственной целью – обеспечить принятие Конституции независимо от воли большинства избирательного корпуса страны»<sup>2</sup>. Наиболее серьезными отличиями референдума и всенародного голосования в 1993 году являются порядок их назначения и способ определения результатов голосования. Так, если референдум мог быть назначен по действующему на тот момент закону только Съездом народных депутатов РФ (в период между съездами – Верховным Советом РФ), то всенародное голосование было назначено Указом Президента РФ, а значит и сама процедура проведения всенародного голосования устанавливалась не законом, а указом Президента РФ. Что же касается определения итогов голосования, то согласно закону решение считалось принятым на референдуме только если за него проголосовало более половины граждан, внесенных в списки для участия в референдуме. Согласно же Положению о всенародном голосовании для принятия решения достаточно было того, чтобы за него проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании.

В литературе встречаются различные позиции относительно целесообразности использования референдума как способа принятия Основного закона государства. Так, А.А. Белкин считает референдум по юридически сложному документу бессмысленным, неизбежно приводящим к оценке лишь отдельных наиболее конфронтационных моментов выносимого проекта. А вынесение на референдум одного проекта, по его мнению, изначально искажает его результаты, так как создает преимущественные условия для его одобрения.<sup>3</sup> Народ принимает решения, руководствуясь не столько рациональными, профессиональными, сколько эмоциональными соображениями. Как писал Бунин И. «Народ – что дерево, из него одинаково получается и икона, и дубина».

Так или иначе референдум признается наиболее демократичным способом принятия Конституции. Принятие Конституции на референдуме это одобрение принципов государственного и общественного строя, прав и свобод, а также

<sup>1</sup> Ильин И.А. Соч.: В 2 т. М., 1993. Т. 1. С. 191.

<sup>2</sup> Ключин Е. И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. М., 1999. С. 456.

<sup>3</sup> Белкин А.А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995. С. 39-40.

обязанностей человека и гражданина. Между тем нельзя не отметить и его серьезный недостаток. Он заключается в том, что избиратель, выражая свою волю в значительной степени, ограничен возможностью. Проголосовать за или против, не имея возможности повлиять на содержание Конституции. В результате возникает превращение реальной демократии в демократию формальную. В этой связи целесообразно согласится с тем, что референдум как способ принятия Конституции следует использовать только после предварительного обсуждения<sup>1</sup>. Но представляется что несмотря на имеющиеся негативные моменты принятие Конституции на референдуме, представляющем собой институт непосредственной демократии, позволяет говорить ее приоритете перед законами и другими правовыми актами, принимаемыми уполномоченными на то органами. Конституционный референдум ценен не только тем, что выступает также и средством политико-правовой легитимации Конституции, он выступает доказательством легитимации и легализации существующего порядка управления.

**О.Н. Любина**

(МГУУ Правительства Москвы, г. Москва)

### **КЛЮЧЕВЫЕ ЛИДЕРСКИЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КАНАДЫ**

В настоящее время на государственной службе Канады трудятся более 750000 служащих, из них: около 300000 на федеральном уровне и около 350000 в провинциях<sup>2</sup>. Особое внимание руководство страны уделяет вопросам подготовки государственных служащих, а также их дополнительного профессионального образования, которое осуществляется в рамках государственного задания. Образование государственных служащих Канады является обязательным для всех категорий должностей и осуществляется на протяжении всего срока службы.

Канадская школа государственной службы (КШГС) – специализированное учебное заведение, осуществляющее дополнительное профессиональное образование государственных служащих и являющееся одновременно частью (структурным подразделением) государственной службы Канады.

Ежегодно 15000 государственных служащих приобретают статус слушателей КШГС. Основной целью деятельности школы является развитие индивидуальных способностей государственных служащих и повышение их профессиональной компетентности. Планомерное повышение квалификации руководителей и специалистов позволяет усилить аппарат государственной службы Канады и способствует активному внедрению инноваций и прогрессивных методов работы, а также повышению эффективности государственного управления.

Учитывая, что работники Канадской школы государственной службы сами являются государственными служащими, а возглавляют учебное заведение заместители министров, то процесс дополнительного профессионального образования максимально приближен к практике и нацелен на наиболее качественный конечный результат.

Более 140 учебных курсов и программ, ориентированных на различную тематику и широкий спектр категорий обучаемых, разработаны в КШГС. Однако

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 50.

© О.Н. Любина, 2013

<sup>2</sup> Савощенко Н.В. Обучение государственных служащих Канады // Труды МГУУ Правительства Москвы, 2008. Вып. 12. С. 245 – 256.

особое внимание уделяется повышению квалификации руководителей всех уровней и, особенно, среднего и высшего звена управления.

Значительный интерес при осуществлении обучения в Канадской школе государственной службы представляют вопросы управления человеческими ресурсами на государственной службе Канады, программы развития лидерства и укрепления лидерского потенциала.

В целях повышения эффективности руководства на государственной службе Канады разработаны специальные программы, такие как: «Лидерство», «Лидерство – размышления и действия», «Лидерство в переходный период», «Живое лидерство», «Продвинутое лидерство», «Управление переменами», «Лидерство в условиях перемен», «Эффективное руководство», «Ускоренное развитие» и другие<sup>1</sup>. При этом особое внимание по данным программам уделяется обучению «эффективным действиям», «моделированию действий», «живой практике» и изучению опыта работы руководителей в конкретных государственных органах и организациях. Эти программы позволяют обучающемуся «открыть себя» с новой стороны, развить в себе качества, необходимые лидеру и формирующие культуру и эффективный конечный результат работы организации.

Необходимо отметить, что обучение государственных служащих осуществляется с учетом четырех ключевых компетенций государственной службы Канады:

- ценностей и этики;
- стратегического мышления;
- способности к взаимодействию (вовлечённости);
- управленческого мастерства (управления людьми, управления действиями, управления финансами).

Именно эти компетенции составляют основу Модели «Ключевые лидерские качества» (КЛК). Смысл Модели заключается в следующем: опираясь на ценности и этику, лидеры добиваются результата, используя стратегическое мышление, способность к взаимодействию и управленческое мастерство.

Подобная модель была сформирована к 2006 – 2007 гг. на основе всестороннего анализа лидерских качеств руководителей государственной службы Канады и изучения передового отечественного и зарубежного опыта формирования лидерских качеств руководителей.

Первоначальная Модель КЛК включала большее количество ключевых качеств и навыков государственного служащего, таких как: познавательная способность, творческая способность, способность предвидения, организаторские способности, осознание целей и задач организации, работа в команде, установление партнерских отношений, выдержка и стрессоустойчивость, этика и ценности, личностные качества, гибкость, уверенность в себе, межличностные отношения, коммуникативные способности.

Однако опыт показал, что формирование четырнадцати качеств и навыков представляется достаточно проблематичным, необходимы более четкие и практические критерии для оценки лидерского потенциала<sup>2</sup>. Поэтому в интересах укрепления руководства государственной службы Канады и реализации положений Закона о модернизации государственной службы (Public Service Modernization Act), провозгласившим лидерские качества в качестве ключевого компонента

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Канадской школы государственного управления. 2013. Режим доступа: <http://www.myschool-monecole.gc.ca>.

<sup>2</sup> Ключевые качества лидера применительно к государственной службе Канады // Электронный ресурс Канадской школы государственного управления. 2008. Режим доступа: <http://www.myschool-monecole.gc.ca>.

руководителя, были определены четыре ключевых лидерских качества, легшие в основу Модели КЛК<sup>1</sup>.

Для руководителей любого уровня, начиная от руководителя низшего звена до заместителя министра, в любом министерстве и ведомстве используются именно эти ключевые качества. Однако они имеют несколько разное наполнение в зависимости от категорий должностей.

Качество «Ценности и этика» предполагает честное, принципиальное и уважительное выполнение государственными служащими Канады служебных обязанностей, следование нормам и правилам Кодекса этики государственной службы, принципам справедливости и прозрачности. Именно это качество является основанием Модели «Ключевые лидерские качества» подобно физиологическим потребностям в пирамиде потребностей А. Маслоу. Базируясь на ценностях и этических качествах руководителей, происходит формирование ключевых качеств более высокого уровня.

Компетенция стратегического мышления представляет собой результат аналитической работы руководителя и активное применение им инновационных идей. Обучение передовым методам аналитической работы и современным методикам формирования стратегий развития государственных органов и организаций заложено во все программы повышения квалификации руководителей. Выдвижение инициатив и содействие их внедрению является обязательным компонентом данного лидерского качества.

Мобилизация усилий сотрудников, организаций и партнеров – это составляющие качества «Способность к взаимодействию». Программные модули, направленные на развитие данного качества содержат упражнения, обучающие различным методам общения и взаимодействия, командной работы, проведения публичных мероприятий, информационного обмена, постановки задач и т.п.

Вершиной ключевых качеств лидера является искусство управления, зафиксированное в компетенции «Управленческое мастерство». Модель КЛК определяет управленческое мастерство как эффективное использование организаторских способностей и навыков управления кадрами и финансами. Организаторские способности руководителей проверяются в их умении планировать работу государственных органов, организаций или подразделений, формулировать и ставить соответствующие действительности задачи, распределять ресурсы, контролировать результаты, оперативно реагировать на возникающие проблемы, проявляя выдержку и корректность. Работа с персоналом также выступает индикатором управленческого искусства руководителя любого уровня. Решение кадровых вопросов, создание в коллективе благоприятной морально-психологической обстановки, проведение воспитательной работы, стратегическое планирование должностного роста сотрудников и кадровой преемственности, разрешение трудовых споров – вот неполный круг вопросов, находящихся в центре непосредственного внимания руководителя – лидера. Третья обязательная составляющая управленческого мастерства – финансовое управление. От руководителя государственной службы Канады требуются умения по обеспечению стратегии развития, направленной на достижение эффективности деятельности и расходования бюджетных средств, соответствие требованиям отчетности об использовании финансов и активов, внедрение системы финансово-информационного руководства, внутреннего аудита и оценки и контроля за ее функционированием.

В процессе обучения в Канадской школе государственной службы по программам лидерства государственные служащие отрабатывают техники

---

<sup>1</sup> Key Leadership Competencies. Canada. Public Service Human Resources Agency of Canada and the Public Service Commission. 2006.

эффективного поведения руководителей, формируют требуемые лидерские качества.

Эффективные формы поведения лидеров различных уровней управления имеют разное наполнение. Так, например, способность к взаимодействию для первого заместителя министра выражается в его умении выступать связующим звеном между министром и сотрудниками аппарата, обеспечивать поддержку интересов страны и региона, работать единым корпоративным коллективом с другими заместителями министра в интересах совершенствования государственной службы Канады, на благо канадского народа. Руководитель низшего звена проявляет данное ключевое качество в доведении до сотрудников необходимой информации, инициировании откровенных и конструктивных обсуждений проблем с высказыванием различных точек зрения, четком и убедительном изложении рабочих планов и т.д.

В процессе обучения государственных служащих знакомят с типичными проявлениями неэффективного поведения лидеров. Подобная практика помогает не только сформировать ключевые лидерские качества, но и корректировать свои компетенции в процессе дальнейшей служебной деятельности. Причем, следует отметить, что неэффективные формы поведения имеют одинаковое наполнение для руководителей всех уровней управления.

Канадская школа государственной службы организует свои учебные предложения вокруг этих четырех компетенций, поскольку они имеют равное значение для всех руководителей. По окончании обучения КШГС оказывает поддержку руководителям, консультирует их по проблемным вопросам лидерства, реализуя основную цель программ развития лидерства – модернизация государственной службы в интересах качественного предоставления государственных услуг гражданам Канады.

Модель «Ключевые лидерские качества» активно используется не только в программах обучения лидеров государственной службы, она применяется во всех сферах управления кадрами. Являясь частью «Квалификационных требований к кадрам высшего управленческого звена», используется при подборе кадров, оценке результатов и качества управленческих решений руководителей, разработке программ самооценки, подготовки новой смены.

Таким образом, лидерство рассматривается в качестве ключевого фактора достижения успеха во всех сферах государственной службы Канады, на всех должностях и уровнях иерархии. Опыт и подходы к формированию ключевых лидерских качеств могут быть более подробно изучены и реализованы на государственной службе Российской Федерации и ее субъектов.

**А.А. Михеев**  
д-р экон. наук  
(МГИМО (У), г. Москва)

## **ПРИВЛЕЧЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ КАК СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Поддержание необходимых территориальных пропорций в экономике, недопущение чрезмерной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, обеспечение эффективного функционирования

общероссийского рынка являются важнейшими аспектами модернизации российской экономики и ее устойчивого развития. Осуществление новой стратегии территориального развития страны требует не только активизации региональной политики федерального центра, но и совершенствования всех правовых, институциональных, экономических механизмов федеративных отношений.<sup>1</sup>

Перелом негативных тенденций может осуществляться только под воздействием консолидированной политики государства и конструктивных сил российского общества. Стратегия территориального развития должна определять приоритеты ведущих отраслей экономики и этапы повышения темпов роста экономики регионов. Также необходимым требованием к стратегии социально-экономического развития России является научное обоснование ее пространственного аспекта, что предполагает адекватное отражение исключительного разнообразия природных, геополитических, социально-экономических, национально-культурных и других условий в различных частях страны и обеспечение эффективного развития единого экономического пространства, открытого для международного экономического сотрудничества. В региональной политике увязывать конкретные меры по осуществлению стратегии со всеми другими направлениями социально-экономической политики и ресурсными возможностями федеративного государства.

Главные цели стратегии территориального развития заключаются в укреплении единого экономического пространства, политической целостности и безопасности страны и гармоничном развитии всех регионов и муниципальных образований на основе их оптимальной специализации в общероссийском и международном разделении труда, использования ресурсного потенциала и конкурентных преимуществ.

Стратегия включает три этапа реализации:

- завершение переходного периода;
- осуществление программ, способных привести к качественным изменениям в размещении производства, природопользовании и состоянии окружающей среды, системах расселения, развитии транспорта и связи;
- начало выхода регионов и муниципальных образований на траекторию устойчивого развития.

Задачами первого этапа являются ускоренное преодоление последствий экономического кризиса в регионах и муниципальных образованиях, завершение в них основных институциональных преобразований. Специальными задачами являются снижение дифференциации по уровню развития регионов (в 1,5-2 раза), в основном, путем подтягивания наиболее отставших регионов и ускорение межрегиональной интеграции благодаря устранению административных и экономических межрегиональных барьеров, развитию рыночной инфраструктуры, созданию единого информационного пространства. Необходимость укрепления экономической целостности страны сохранится как одна из главных целей стратегии на весь период ее существования.

Модернизация экономики регионов и межрегиональной инфраструктуры создаст условия для эффективного участия каждого субъекта Российской Федерации в общероссийском рынке. Все проектировки стратегии территориального развития должны быть взаимосвязаны с прогнозами и мероприятиями социальной, макроэкономической, промышленной, структурной политики. Система государственного регулирования экономики должна подвергнуться испытанию с

---

<sup>1</sup> Львов Д.С. Стратегическое управление: регион, город, предприятие, М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2011.

точки зрения ее соответствия целям и задачам стратегии территориального развития и региональной политики.

Генеральной стратегической целью современной социальной политики является повышение качества жизни населения, на ее реализацию должна быть направлена деятельность всей системы государственного управления. Организация жизнедеятельности населения тесно связана с проблемой работы органов всех уровней управления, и, прежде всего, органов местного самоуправления, поэтому результаты исследований качества жизни дают возможность придать управленческим решениям конкретные пространственно-временные параметры.

Стратегия — это обобщающая модель действий, необходимых для достижения поставленных целей управления на основе выбранных критериев (показателей) и эффективного распределения ресурсов.

Предпосылки стратегического управления регионами и муниципальными образованиями:

- перепроизводство — насыщение рынка товарами и услугами;
- требовательность — повышение уровня требований граждан к качеству продукции вследствие роста доходов и свободы выбора;
- инновационность — значительно улучшившиеся технические возможности выпуска новых товаров и услуг;
- динамичность — ориентация на сокращение сроков внедрения новой продукции в связи с сокращением жизненного цикла товара;
- диверсификация — повышение спроса на виды и уровни продукции и развитие новых отраслей производства;
- дифференциация — нарастающее разнообразие потребностей населения и значительное увеличение ассортимента товаров и услуг;
- конкуренция — борьба организаций за свои сегменты рынка, потенциальный контингент потребителей и рост объемов товаров и услуг;
- аритмия спроса — изменения спроса потребителей рынка товаров и услуг в связи с сезонностью, нарушающие стабильность производства;
- падение спроса — сокращение спроса, осязаемое для производителей товаров и услуг ввиду снижения качества или роста цен;
- люмпенизация — рост полной и частичной безработицы населения и увеличение контингента с низким уровнем доходов и спросом;
- интервенция — международная конкуренция крупных зарубежных корпораций и попытка захвата национальных рынков.

Стратегическое управление (стратегический менеджмент) — управленческая деятельность, направленная на достижение поставленных целей в условиях нестабильной, конкурентной, рыночной среды, включающая диагностический анализ состояния региона и муниципального образования, стратегическое планирование и реализацию выбранной стратегии.

Сущность стратегического управления наиболее полно раскрывается через совокупность основных категорий стратегического менеджмента (управления):

1. Разделы стратегического менеджмента включают основные теоретические составляющие стратегического управления: основы стратегического менеджмента, стратегическое планирование и управление реализацией стратегии.

2. Этапы стратегического управления — составные элементы процесса исследования, разработки и реализации стратегий, начиная с диагностического анализа, формирования разделов стратегического плана и кончая управлением изменениями в регионе и муниципальном образовании.

3. Макроподсистемы — крупные составные части региона и муниципального образования, объединяющие взаимосвязанные отрасли экономики.

4. Стадии жизненного цикла региона и муниципального образования отражают основные этапы развития организации: зарождение, рост, зрелость и упадок. Их нельзя путать со стадиями жизненного цикла продукции и услуг.

5. Виды стратегий развития — виды обобщающих моделей поведения организации на ближайшую перспективу.

Большое значение в стратегическом управлении имеют пять составляющих:

1. Выявление проблем управления;
2. Формулирование целей управления;
3. Выбор базовых стратегий;
4. Реализация стратегий;
5. Управление изменениями.

Умение смоделировать ситуацию (выявление проблемы управления) позволяет установить долгосрочные направления развития и указывает на намерение региона и муниципального образования занять определенные позиции на рынке.

Умение выявить необходимые изменения, сформулировать цели заключается в идентификации направлений развития региона.

Умение разработать стратегию изменений (выбор базовых стратегий) подразумевает решение главной управленческой проблемы: как достичь необходимых результатов с учетом положения региона, муниципального образования и перспектив их развития. Цели — это «результаты», а стратегия — «средство» их достижения. Стратегия — это образ действий, которому должны следовать руководители для достижения генеральных целей. Разработка стратегии начинается с анализа внутреннего и внешнего положения региона и муниципального образования. Только после того, как руководители получают результаты анализа внешней и внутренней среды существования, они будут готовы к разработке обоснованной стратегии достижения финансовых и стратегических результатов. Неправильные результаты анализа или их отсутствие значительно повышает риск того, что будут предприняты непродуманные действия, имеющие долговременные последствия.

Умение использовать различные способы воздействия (реализация стратегии) состоит в том, чтобы запустить стратегию и получить необходимые результаты в планируемое время. Чтобы правильно установить, что должно быть сделано для внедрения и умелой реализации стратегии, а также получения хороших результатов, требуется высокая квалификация.

Реализация стратегии — это, в основном, практическая административная задача, включающая в себя следующие аспекты:

- совершенствование структуры управления региона и муниципального образования, способного успешно использовать стратегию;
- разработку финансового плана, направляющего ресурсы в важнейшие для стратегического успеха области;
- проведение поддерживающей стратегию политики и введение практики постоянного совершенствования;
- создание соответствующей мотивации для граждан, которая стимулировала бы энергичное достижение поставленных целей;
- увязывание системы вознаграждения с результатами достижения поставленных целей;
- создание такой культуры управления и делового климата, которые способствовали успешной реализации стратегии;
- создание такой внутренней системы поддержки, которая позволяла бы персоналу отраслей экономики эффективно выполнять свою стратегическую функцию;

- введение системы внутреннего лидерства, необходимой для управления продвижением стратегии вперед и постоянного улучшения ее реализации.

Умение вносить коррективы в стратегию (управление изменениями). Управление изменениями обусловлено появлением новых обстоятельств и необходимостью проведения корректирующих действий. Могут потребоваться изменения долгосрочных направлений развития, сужение или расширение управленческого видения будущего курса отраслей экономики и сфер деятельности. Критерии могут быть завышены или занижены в зависимости от накопленного опыта и будущих перспектив. Стратегия может трансформироваться вследствие корректировки долгосрочных направлений развития, установления новых целей и изменения условий внешней среды.

Поиск путей более успешной реализации стратегии также является непрерывным процессом. Одни стратегические задачи решаются легко, а другие – никак не поддаются решению. Реализация стратегии возможна при совместном воздействии всей совокупности управленческих решений и множества поэтапных действий, выполняемых различными целевыми группами и отдельными лицами. Пересмотр финансовых планов, изменение политики, реорганизация, кадровые изменения, совершенствование учебного процесса, культурные мероприятия – все эти и другие действия являются типичными управленческими инструментами, используемыми для реализации стратегии развития региона и муниципального образования.

Для реализации стратегического плана целесообразно четко выделять три этапа:

- концентрация ресурсов в стратегически важных направлениях деятельности;
- создание жизнеспособной системы управления на основе эффективного взаимодействия органов власти, предприятий и организаций данной территории;
- достижение стратегических ориентиров на основе поставленных целей и критериев управления

Взаимосвязь этапов реализации и их результатов показана ниже в табл. 1.

Таблица 1

### Этапы реализации стратегии развития региона

Этапы реализации стратегии	Результаты
<b>1. Концентрация ресурсов в стратегически важных направлениях деятельности</b>	1. Анализ бюджета и выделение ресурсов на реализацию стратегического плана (СП). 2. Выбор ЦКП и их финансирование в запланированном объеме. 3. Регулирование отраслей экономики региона, МО на основе рычагов, стимулов, заказов и налогов. 4. Реализация конкурентных преимуществ региона, МО на национальном уровне. 5. Обеспечение стабильного экономического роста региона в рамках поставленных целей управления. 6. Мотивация населения региона, МО и трудовых ресурсов на достижение стратегических целей управления. 7. Увязывание стимулирования и оплаты труда с достижением стратегических целей.

<b>2. Создание жизнеспособности системы управления на основе эффективного взаимодействия органов власти, персонала</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Формирование стратегического видения у высшего руководства на региональном, муниципальном и районных уровнях.</li> <li>2. Реализация новой гибкой структуры управления регионом, МО на основе сочетания государственного регулирования и рыночного самоуправления.</li> <li>3. реализация главных достоинств (сильных сторон и возможностей) на основе конкурентных преимуществ региона, МО.</li> <li>4. Формирование четкой кадровой политики, отбор лидеров и формирование эффективной команды на ключевых направлениях реализации стратегии.</li> <li>5. Формирование корпоративной культуры управления на всех уровнях управления (высшем, среднем, низшем).</li> <li>6. Адаптация системы управления к изменениям внешней и внутренней среды региона.</li> </ol>
<b>3. Достижение стратегических ориентиров региона на основе поставленных целей и критериев управления</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Постоянный рост объемов валового регионального продукта.</li> <li>2. Рост прибыли предприятий и организаций и снижение себестоимости продукции.</li> <li>3. Рост производительности труда (выработка на 1 работника).</li> <li>4. Рост качества продукции.</li> <li>5. Обеспечение благоприятного инвестиционного климата.</li> <li>6. Обеспечение режима наибольшего благоприятствования для развития малого бизнеса.</li> <li>7. Рост качества жизни населения региона, МО.</li> </ol>

Управление реализацией стратегии развития осуществляется в рамках целевых комплексных программ (ЦКП), которые являются важнейшим инструментом реализации стратегического плана развития региона, муниципального образования<sup>1</sup>.

Комплексный подход к решению проблем, выявленных в ходе исследований, предусматривает разработку ЦКП в соответствующей содержательной структуре, включающей решение вопросов реструктуризации, развития инфраструктуры, менеджмента, маркетинга, повышение эффективности использования собственности, качества подготовки персонала, поиска источников полного ресурсного и информационного обеспечения, правового сопровождения имущественных отношений, разграничения компетенции городских и областных властей.

<sup>1</sup> Методические рекомендации по разработке и реализации региональных программ по РФ/Министерство экономики РФ, Институт микроэкономики. М., 2012.

**Е.Г. Морозова**  
д-р полит.наук, профессор

**А.С. Фалина**  
канд. экон. наук, доцент  
(РАНХиГС, г. Москва)

## **МОДЕРНИЗАЦИЯ И ПОСТМОДЕРНИЗАЦИЯ: ЭВОЛЮЦИЯ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА**

Проблема модернизации в течение уже многих десятилетий находится в фокусе научных дискуссий. Это стимулирует дальнейшее развитие теории, имеющей уже солидную репутацию, свои взлеты и падения, неоднократно перемещавшейся от центра внимания научной общественности на периферию и возвращавшуюся обратно. Наиболее важные изменения в теории модернизации произошли за последнее тридцатилетие, когда индустриальное общество стало обретать черты общества постиндустриального. Эти две последовательные фазы модернизации во многом «перпендикулярны» друг другу. При этом главное, что происходит при переходе от индустриального общества к постиндустриальному, есть смена вектора движения: развитие, называемое модернизацией, уже не является самым последним событием в современной истории человечества и социальные преобразования развиваются сегодня совершенно в ином направлении. Исследователи не могли не отреагировать на эту новизну и переопределили процесс, введя в оборот термин «постмодернизация».

Автором термина постмодернизация (а также неомодернизации, сверхмодернизации и др.) считают американского социолога Джеффри К. Александера, впервые употребившего его в 1994 году<sup>1</sup>. Любопытно при этом отметить, что термин постмодернизация намного младше термина постмодерн, который был использован в 1947 г. знаменитым британским ученым Арнольдом Тойнби для обозначения сути того поворота в мировой истории, который, по его мнению, начался еще в последней трети 19 в. и означал разворот от политики, опирающейся на мышление в категориях национальных государств, к политике, учитывающей глобальный характер международных отношений<sup>2</sup>. Определяя сущность постмодерна как эпохи и постмодернизации как процесса ее становления, исследователи опираются работы на крупнейшего современного социолога, теоретика и практика Рональда Инглхarta, который отмечает следующие сущностно важные их черты: если индустриализация приводит к бюрократизации, рационализации, иерархичности, централизации в принятии решений и секуляризации, то развитие постиндустриального общества отторгает бюрократию, иерархию, централизацию, ориентирует людей на личную автономию и ценности самовыражения.

В то же время сегодняшний Инглхарт, автор известнейшей книги «Модернизация и постмодернизация» (1997 г.), предпочитает говорить не столько о постмодернизации, сколько об индустриальном и постиндустриальном этапах модернизации. Отказ от активного использования термина постмодернизация

---

© Е.Г. Морозова, А.С. Фалина, 2013

<sup>1</sup> Alexander J.C. Modern, Anti, Post and Neo: How Social Theories Have Tried to Understand the «New Word» of «Our Time» // Zetschrift für Soziologie. 1994. Jg. 23. Heft 3. S. 182.

<sup>2</sup> Год рождения прилагательного «постмодерный» - 1917. Место рождения – книга немецкого философа Рудольфа Паннвица «Кризис европейской культуры», в которой в развитие ницшеанской идеи сверхчеловека провозглашается рождение нового, «постмодерного» человека как промежуточной особи между декадентом и варваром, мутантом кризисной эпохи.

объясняется, в частности, тем, что понятия постмодерн, постмодернистский, будучи востребованными в литературе, лингвистике, архитектуре, живописи, социологии, философии, политологии, оказались перегруженными различными смыслами в такой степени, что им стала угрожать опасность означать все подряд и одновременно ничего не означать.

Остается ли понятие постмодернизации в арсенале действующих инструментов познания и прогнозирования, или оно приговорено к сдаче в архив? Судя по многим признакам, дело к тому и идет. Ведь за постмодернизацией числится немало прегрешений и помимо уже отмеченной инфляции смысла: недостаток аргументов для полноценной ее легитимации, иррелевантность, неадекватность, отрыв от реальности. В стране полным ходом идет деиндустриализация. Государство не выполняет своих базовых функций. Так что вполне закономерна тенденция возвращения к испытанной временем парадигме «собственно модернизации», остающейся по сей день незавершенным проектом.

Что же понимает под модернизацией современная политическая наука? Есть мнение, что термин «модернизация» впервые использовал в 1770 г. французский философ и математик маркиз де Кондорсе для обозначения способности современных ему людей научно направлять изменение общества. Другое мнение высказано профессором Гарвардского университета Ричардом Пайпсом, который считает, что слово «модернизация» появилось не во Франции, а в Англии и означало, всего лишь, подновление или реконструкцию - например, ремонт старого дома<sup>1</sup>.

Параллельно «модерну» и «модернизации» возникло понятие «модернити» или «общество модерна», означающее социум, преобразившийся в результате расширения рыночных отношений, осуществления индустриализации, урбанизации, секуляризации, развития демократических политических институтов. Методологической основой трактовки новых смысловых единиц служила универсалистская позиция, согласно которой развитие всех стран и народов идет в одном направлении, через одинаковые стадии и закономерности. Национальные особенности значимым фактором модернизации не признавались.

Дальнейшее развитие «модернизационного» понятийного аппарата пришлось на начало 80-х гг., когда произошла реабилитация традиции и были признаны возможности национальных моделей модернизации, являющих собой синтез передовых общественных практик и их гармоничного сочетания с историческими традициями и ценностями незападных обществ. На новом этапе стала признаваться и неизбежность отрицательных эффектов модернизации. В научный оборот вошли тогда понятия «антимодернизация», «контрмодернизация», «альтермодернизация». Последнее достаточно корректно описывает тенденцию преодоления европоцентризма, вестернизации, учета самобытной культуры традиционных социумов.

Толкование модернизации в немалой степени зависит и от того, как исследователи идентифицируют факторы модернизации, определяют вектор ее развития, соотношение спонтанных и управляемых процессов. В совокупности высказанных мнений иногда присутствуют весьма нетривиальные подходы, которые ставят под сомнение утвердившиеся в политической науке истины. «На мой взгляд, - утверждает известный эксперт Б.И. Макаренко, - эти дилеммы во многом надуманные, любая модернизация начинается как догоняющая, она порождается

---

<sup>1</sup>Смысл слова: Модернизация в узком смысле - <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2010/04/19/231672>

ощущением не собственного превосходства, а, наоборот, стыда от проигранной войны или ощущением неминуемой угрозы потери конкурентоспособности»<sup>1</sup>.

При всем уважении к процитированному автору с ним вряд ли можно согласиться. Неоспоримым для подавляющего числа исследователей историческим фактом является то, что зародившиеся на заре нового времени модернизационные процессы (в странах «первого эшелона» - Англии, Нидерландах) были обусловлены не внешним фактором (военным поражением), а новыми потребностями, исходившими из недр собственного общества. Страны первого эшелона несли в себе имманентную своей цивилизационной модели динамику развития<sup>2</sup>. Пружина развития содержалась внутри культурной традиции. А это была культура толерантности, – религиозной, этнической, политической. Именно толерантность влекла за собой динамику, конкуренцию.

Сегодня явно обнаруживает себя тенденция «максимизаторского» подхода к трактовке модернизации. Речь идет о выходе за пределы ее классического понимания как трансформации традиционного общества в современное – по образцу ли западных стран, на собственной ли цивилизационной основе. Признавая легитимность канонических подходов, многие участники дискуссии предлагают расширить объем понятия модернизации за счет придания ему некоего сверхсмысла – например, перехода от индустриального общества к постиндустриальному или от доиндустриального к постиндустриальному, минуя индустриальную стадию.

Вполне очевидно, что универсализация понятия дает новый шанс для углубленного изучения и осмысления процесса модернизации в русле как страновых, так и компаративных исследований. В то же время нельзя не отметить и уязвимость претензий на универсализм. Разве понятие «общество модерна» полностью тождественно «современному обществу»? Разве современность всегда окрашена в цвета модерна? Разве, говоря о современности, мы непременно имеем в виду ценностные характеристики модерна?

Существует и противоположная тенденция. Назовем ее «минимизаторским подходом» к модернизации. Суть такова: у модернизации есть всего один строгий критерий – достижение передового научно-технического уровня, т.е. того, что сегодня называется «инновации» или «инновационная экономика», а социокультурное развитие к модернизации прямого отношения не имеет. Понятно, что в таком ракурсе модернизация предстает не как универсальный, а как абсолютно оригинальный путь развития, окрашенный «не просто утилитарной задачей “догнать”, а воплощающий высокую идею “выйти вперед”».

Подобное понимание модернизации ориентирует не на изменения во внутрироссийской жизни (коррупция, криминогенность, социальная мобильность, качество взаимосвязей между обществом и государством и т.п.), а на отрицательные экстерналии – ту высококонкурентную среду, которая создана глобализацией и угрожает нашему будущему. Поэтому в российском научном дискурсе модернизация определяется преимущественно в аспекте решения внешних задач – возвращения России утраченного лидерства, укрепления военного могущества, превращения страны в бенефициария глобализации.

И эта позиция, безусловно, контрастирует с подходом западных исследователей, сосредоточенных уже не на идее завоевания для своих стран места под солнцем глобализации, а на процессах эволюционного развития «от хорошего к лучшему». Свидетельством тому служат слова одного из самых

---

1 Макаренко Б.И. Политическое измерение российской модернизации // Модернизация и политическое развитие России на современном этапе. Отв. ред. А.С. Фалина. М., 2010. С.12.

2 См. подробнее: Яковенко И.Г. Российское государство: национальные интересы, границы, перспективы. М., 2008. С. 62-64.

известных современных теоретиков модернизации, британского политического философа З.Баумана: «Что такое Модерн? Это использование энергии улучшения. Мы не хотим и не верим в конечность модернизации. Основным мотивом для модернизации является стремление сделать мир более удобным...»<sup>1</sup>.

Так может ли понятие «модернизация» использоваться без оглядки на исторический контекст, может ли общество модерна сформироваться в любых, предлагаемых историей обстоятельствах? И всякую ли реформу, нацеленную на завоевание государством лидерских позиций в регионе или мире, можно трактовать как модернизационный процесс? Обществу требуется широкая и содержательная дискуссия о том, как преодолеть отсталость России, сделать ее современной и процветающей страной. На это нельзя жалеть ни сил, ни времени.

**И.К. Мусаелян**  
канд. экон. наук, доцент  
(ГУУ, г. Москва)

## ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ СОВРЕМЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

*«Современные проблемы не могут быть решены,  
если мы будем мыслить так же,  
как мы мыслили, когда их создавали».*  
(Альберт Эйнштейн)

Началом интенсивного развития теории принятия управленческих решений как научной дисциплины считаются 40-е годы. Во второй половине XX столетия в результате переосмысления системы методов принятия управленческих решений, возникли такие научные дисциплины как *исследование операций, системный анализ, управление техническими системами* и др., включающие в себя теорию принятия решений. В научных трудах рассматриваются два определения теории принятия управленческих решений: *узкое* и *расширенное*.

**В узком** определении принятие управленческого решения рассматривается как выбор из множества альтернативных вариантов наилучшего "рационального" решения.

**В расширенном** плане принятие управленческого решения понимается как весь процесс управления<sup>2</sup>.

В этой статье, в первую очередь нам интересен не спектр понимания данного термина, а его свойство, в частности свойство, указывающее на степень актуальности управленческого решения, далее такое решение будем называть современным управленческим решением.

Таким образом, определим, что следует понимать под современными управленческими решениями. Это не только волевое действие субъекта или акт, разрабатываемый и принимаемый ЛПР (лицо, принимающее решение), *это результат управленческой деятельности, отражающий используемые современные средства и методы работы с персоналом, информацией и внешним окружением*. Для более детального описания этого определения проведем

<sup>1</sup> Бауман З. Российская модернизация в условиях текучего модерна. Стенограмма выступления // Фонд «Стратегия 2020». 31.05.2011. - <http://modernity-centre.org/2011/06/02/bauman-04/>

© И.К. Мусаелян, 2013

<sup>2</sup> «Возникновение науки об управленческих решениях» - <http://mandeced.ru/lektsii-po-razrabotke-upravlencheskikh-reshenij/156-vozniknovenie-nauki-ob-upravlencheskikh-resheniyax.html>

небольшой сравнительный анализ управленческих решений свойственных классическим (традиционным) организациям и организациям современного типа (табл. 1):

Таблица 1

### Трансформация управленческих решений

Оцениваемые параметры	Управленческое решение в классической организации	Управленческое решение в организациях современного типа
Цель	Организация деятельности	Достижение результата
Особенности создания	Формализованная структура	Проектная ориентация
Отношение к внешнему окружению	Инертность и статичность	Гибкость и динамика
Видение	Баланс деятельности и сохранение стабильности	Стремление к развитию
Оценка и контроль деятельности	Воздействие	Взаимодействие

Таким образом, на лицо следующий вывод, что современные управленческие решения тесно связаны с условиями риска. И главная их задача уметь вовремя противостоять или быть готовым к рисковому обстоятельствам.

В связи с этим целесообразно предложить следующую модель (рис. 1):



Рис.1. Требования современного управленческого решения

Представленные требования, обуславливают формирование следующего набора предложений и методов способных оказывать соответствующее влияние.

Например, что касается первого требования, гибкости технологии разработки решения и его способности к адаптации, то создание и применение универсальных способов и принципов деятельности может оказать существенное влияние.

Реальная оценка условий, возможна при соблюдении объективности. Необходимыми процедурами соблюдения этого требования можно обозначить, следующие:

- определение;
- анализ;
- организация.

Учет интересов различных сторон, может осуществляться при условии постоянного мониторинга внешнего окружения, проблемных ситуаций, сопровождающихся рисковыми обстоятельствами, влиянием неопределенности.

Ориентация на результат, пожалуй, наиболее значимое требование, которое существенным образом характеризует современное управленческое решение. Данное требование может с одной стороны реализовываться за счет развития способности к устойчивому росту, с другой стороны оно может оказывать сдерживающее влияние. И в первую очередь, это будет определяться характером ожидаемого результата.

В заключении, стоит еще раз подчеркнуть значимость требования «*ориентация на результат*», поскольку оно затрагивает первостепенную управленческую проблему – проблему качества управленческих кадров, которая требует внимательного, всестороннего изучения и разработки современного управленческого решения.

**Н.Н. Мусинова**  
канд. экон. наук, доцент  
(МГУУ Правительства Москвы, г. Москва)

**Р.Ж. Сираждинов**  
канд. экон. наук, ст. научн. сотр., доцент  
(ГУУ, г. Москва)

## **О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НАД ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

В последнее время достаточно часто в средствах массовой информации поднимается вопрос об общественном контроле над действиями органов государственной власти, который выражается в увеличении количества и частоты таких массовых акций как митинги и собрания. При этом в качестве инициаторов таких мероприятий являются различные некоммерческие организации. Мероприятия чаще всего заканчиваются скандалами и судебными решениями, которые инициаторы пытаются оспорить, апеллируя к международной общественности и практике. Давайте исследуем этот вопрос с точки зрения развития общественных процессов в современной России.

Анализ исторических аспектов развития государств и систем государственного управления показывает, что во всех странах они имеют общие черты. Наиболее развитые формы государственного управления прошли через три этапа: эпоху абсолютного диктата с присущей ему системой управления; эпоху разработки и принятия конституции, положившей конец абсолютизму и заменившей его народным контролем и этап, когда свободные граждане развивают управленческие системы в условиях конституции, предоставившей им властные полномочия.

В связи с этим целесообразно попытаться определиться с историческими вехами в развитии современной России. Как показал исторический анализ взаимоотношений Германии и России, можно выявить значительные заимствования Россией инструментов государственного управления- систему образования, государственную пенсионную систему, организацию системы государственного здравоохранения и другие элементы. С этой целью исследуем особенности и содержание общественных процессов в Германии, наиболее близкой к России до

определенного времени и являвшейся образцом для подражания.

Особенно заметная среди германских государств инициатива государственного строительства проявлялась в Пруссии, где уделялось значительное внимание изучению и совершенствованию методов государственного управления. Фридрих Великий, суровый и властный, в равной степени это относится и к методам его правления, открыто заявлял, что считает себя главным слугой государства, облеченным общественным доверием, что именно он, искренне служа интересам народа, создал систему государственного управления Пруссии, основы которой были заложены его отцом. В свою очередь его преемник Фридрих Вильгельм III, такой же абсолютный монарх, продолжил совершенствование методов управления, наметив более широкие структурные изменения, которые придали форму и жесткость современному государственному управлению в Пруссии. Эффективность государственного управления Пруссии была оценена другими германскими государствами при создании (вернее воссоздании) германской империи на принципиально иных основах. Дальнейшее успешное развитие германской империи доказало правильность выбранного пути государственного строительства.

В результате форсированного варианта развития и попытки выхода из категории региональной державы в категорию мировых через мировую войну германская империя была уничтожена формально, но не фактически. В качестве императива была создана Веймарская республика, конституция которой до настоящего времени может являться одним из образцов широкой демократии в сфере государственного управления.

Сам факт того, что через конституцию реализуется власть народа во всей ее полноте, делает еще более сложной задачу организации этой власти. Для того чтобы сделать шаг вперед, необходимо проинформировать и убедить общественное мнение в правильности политического курса государства и решений, принимаемых органами государственного управления. И это сделать намного сложнее, чем повлиять на одного монарха-короля, который единолично принимая решение, нацелен на его незамедлительное выполнение, поскольку является носителем своего интереса и выразителем, как правило, одного мнения. В любом государстве, где правительство считается с общественным мнением, реформы должны осуществляться медленно, и все реформы будут полны компромиссов. Поскольку там, где существует такое понятие, как общественное мнение, оно должно главенствовать. Кто бы ни проводил государственные реформы, прежде всего он должен внедрить в сознание граждан желание каких-либо перемен. После чего их следует убедить в необходимости тех перемен, которые стремится осуществить реформатор. Сначала необходимо заставить общественное мнение захотеть слушать, а затем проследить, что оно слушает, и слышит то, что должен услышать. Реформатор должен не только всколыхнуть общественную мысль, но и направить ее в нужное русло. Целью реформы государственного управления, на наш взгляд, является научное обоснование грядущих преобразований с учетом глубоко лежащих основополагающих принципов и освобождение от тех методов государственного управления, которые связаны с эмпирическими экспериментами, вносящими только путаницу и требующими больших финансовых затрат, что и характерно для современных методов государственного строительства в современной России.

Форсированное внедрение демократических способов государственного управления в Германии без учета подготовленности общественного мнения привело к достаточно легкому приходу к власти в 1933 году национал-социалистов и дальнейшим событиям в 1939 году. Разгром фашистской Германии и международный контроль над общественными процессами в ФРГ позволил, на наш взгляд, сформировать общественное мнение в необходимом направлении и прийти

к консенсусу в части государственного управления.

Как уже отмечалось ранее, развитие общественных процессов в России идентично происходящим в других странах, поэтому попробуем идентифицироваться в части этапа ее общественного развития государственного управления.

Большая частота изменений конституционных норм и правил, скорее всего, свидетельствует о нахождении современного российского государства на втором этапе – принятия конституции. Так за последние двадцать лет неоднократно изменялись правила и нормы формирования представительных органов власти: отказались от системы Советов народных депутатов и Верховного Совета, учредили двухпалатное Федеральное Собрание, правила формирования которого также менялись несколько раз. Кроме того, после принятия Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ<sup>1</sup>, в котором впервые в России были формально закреплены права местного самоуправления, в него периодически (в среднем два раза в год) вносятся изменения по распределению полномочий между органами государственного и муниципального управления. За последние двадцать лет вносились значительные изменения в пенсионную систему, системы медицинского и социального страхования.

Каковы же все-таки причины происходящих метаний? Одной из основных причин происходящих процессов в современной России, на наш взгляд, является ориентация на сиюминутные интересы и проблемы. Создается впечатление, что исполнительная власть ставит эмпирические исследования, как над населением, так и над общественным мнением.

Попытаемся исследовать некоторые глубинные причины наших метаний и неудач. По мнению создателей и идеологов теории государственного управления оно находится, за пределами собственно политической сферы.<sup>2</sup> То есть политическая сфера и политические интересы гораздо шире, чем государственное управление. Вопросы государственного управления не являются политическими вопросами. Хотя политика и определяет задачи для органов управления, ее вмешательство в процессы управления недопустимо.

Государственная политика — это деятельность государства в сфере всеобщих и глобальных вопросов, касающихся практически всех законопослушных граждан, тогда как государственное управление, с другой стороны, — это действия государства, а точнее его исполнительных органов в сфере реализации менее глобальных и конкретных мер. Политика, таким образом, это сфера приложения усилий государственного деятеля, а управление — технического исполнителя. Политика любого государства ничего не стоит без поддержки управления, но обратное из этого не следует, то есть из этого не следует, что управление является политикой.

Эти разграничения между государственным управлением и государственной политикой, как правило, зафиксированы в конституции. Осознание различий между сферой конституционного законодательства и сферой управленческих функций должно исключить возникновение каких-либо недоразумений. И можно назвать несколько приблизительных критериев, способствующих проведению такого разграничения. Государственное управление заключается в детальном, систематическом исполнении общественных законов. Каждый отдельный случай

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

<sup>2</sup> Вильсон В. Наука государственного управления //Классики теории государственного управления: Американская школа /Под ред. Дж.Шафритца, А.Хайда (Редакционная коллегия: А.В. Сурин, Ю.Ю. Петрунин (отв. ред.), Л.В.Минаева, Г.Л. Купряшин). - М., Издательство Московского университета, 2003.- 800 с.

применения общих законов представляет собой акт управленческой деятельности. Например, объект, предмет, ставка налогообложения, меры наказания преступников, транспортировка и доставка почты, вооружение армии и военно-морского флота, призыв военнослужащих и т.д. — все это является очевидными государственными управленческими видами деятельности. Законы, которые лежат в основе деятельности органов государственного управления, находятся выше и вне компетенции сферы органов исполнительной власти. Государственное управление должно обеспечить правильное распределение конституционных полномочий. Чтобы быть эффективным, оно должно использовать простейшие механизмы, с помощью которых можно было бы безошибочно определить обязанности официальных лиц, то есть наилучший способ, который бы мог разделить полномочия, не стесняя свободу действий, и с предельной четкостью определить обязанности. Именно вопрос о разделении полномочий, если его рассматривать в плане обоснования функций государственного управления, безусловно, является центральным вопросом конституции. Если наука о государственном управлении сможет открыть оптимальные принципы распределения полномочий, то этим она окажет неоценимую услугу науке о конституционном законодательстве.

Огромные полномочия и не стесняющее свободу действий благоразумие являются непереносимыми условиями ответственности. В каждом случае проявления хорошего или плохого управления внимание общественности должно быть направлено на конкретного руководителя, чтобы выразить ему соответственно похвалу или порицание. Власть опасна, когда безответственна. Когда ответственность разделяют многие, она теряет определенность, и отсутствие определенности в ответственности приводит к безответственности. Чем меньше власть конкретного лица, тем больше он чувствует безопасную неопределенность и незаметность своего положения, и тем быстрее он превратится в нерадивого работника.

В тех странах, где общественное мнение еще надо проинструктировать в отношении его привилегий и приучить идти по собственному пути, вопрос о границах влияния общественного мнения решается путем постепенного перехода к следующим шагам без форсирования следующего этапа общественного развития.

Проблема заключается в том, чтобы сделать общественное мнение действенным без риска, что оно будет вмешиваться не в свое дело. Прямо высказываемое критическое мнение общественности по поводу каждодневных мелочей и ежедневной практической деятельности органов управления, конечно же, является бестактной назойливостью, сходной с неумелым обращением с тонким механизмом. Но наблюдение общественности за осуществлением общего стратегического курса, как в области политики, так и в области государственного управления, имеет благотворное влияние и является обязательным. Пусть эффективность государственного управления определяется наилучшим способом осуществления обществом независимого контроля, исключая его вмешательство во все другие дела.

**Е.С. Нальгиева**  
студентка 3 курса  
(ГУУ, г. Москва)

**А.Е. Чеботарев**  
магистрант  
(РТА, г. Москва)

## **АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ ПО АДМИНИСТРИРОВАНИЮ ТАМОЖЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Федеральный бюджет Российской Федерации и его доходная часть является важнейшей составляющей экономики государства. Существенную роль в формировании доходов бюджета играет Федеральная таможенная служба Российской Федерации (далее ФТС России). ФТС России, как администратор федерального бюджета, осуществляет взимание таможенных платежей, контроль за правильностью их исчисления и своевременностью уплаты, принимает меры по их принудительному взысканию в пределах своей компетенции.

История таможенного налогообложения России насчитывает более 1000 лет. Издревле на Руси с продаваемых предметов взимались пошлины. Наибольшего развития пошлины получили во времена татаро-монгольского ига, когда в русском языке появилось слово «тамга». В то время все взимаемые при продаже товаров на заставах в городах, селах, слободах, на рынках сборы получили название таможенных, а сборы, которые уплачивались непосредственно на границе, назывались «большой тамгой» [4]. И лишь со второй половины XVI в. пошлины, взимаемые на границе, стали отличать от внутренних пошлин и записывать в отдельные книги.

Определение таможенной пошлины как определенной публичной платы нашло свое место также в таких работах, как Таможенная Политика в Международной Торговле и Финансовый Словарь.

Использование таможенных платежей как инструмента налогового регулирования при экспорте служит поддержанию рационального соотношения ввоза и вывоза товаров, валютных доходов и расходов на территории РФ, обеспечению условий интеграции национальной экономики в мировую. Применение таможенных платежей при импорте обусловлено, с одной стороны, проведением политики разумного протекционизма, с другой – направлено на регулирование ввоза продукции, не имеющей отечественных аналогов или производящейся в недостаточном для удовлетворения потребностей внутреннего рынка количестве. Вместе с тем таможенные налоги и сборы, как при экспорте, так и при импорте способствуют обеспечению поступлений доходов в федеральный бюджет.

Под таможенными платежами понимаются пошлины, налоги и сборы, взимаемые таможенными органами и непосредственно связанные с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу, уплата которых является обязательным условием применения таможенных режимов или специальных таможенных процедур [3].

В соответствии со ст. 70 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС) к таможенным платежам относятся:

- 1) ввозная таможенная пошлина;
- 2) вывозная таможенная пошлина;

3) налог на добавленную стоимость, взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию таможенного союза;

4) акциз (акцизы), взимаемый (взимаемые) при ввозе товаров на таможенную территорию таможенного союза;

5) таможенные сборы.

Помимо вышеперечисленных таможенных платежей также взимаются специальные, антидемпинговые и компенсационные пошлины.

В соответствии с пунктом 2 ст. 70 ТК ТС специальные, антидемпинговые и компенсационные пошлины устанавливаются в соответствии с международными договорами государств-членов таможенного союза и взимаются в порядке, предусмотренном ТК ТС для взимания ввозной таможенной пошлины.

Так, например, специальные пошлины могут использоваться в качестве защитной меры от ввоза в Россию товаров в количестве и на условиях, наносящих, или угрожающих нанести ущерб отечественным производителям подобных или конкурирующих товаров; как ответ на дискриминационные действия других стран и союзов, ущемляющие интересы России; как способ пресечения недобросовестной конкуренции.

Антидемпинговые пошлины предназначены для защиты внутреннего рынка от импорта товаров по демпинговым ценам, что подразумевает более высокую стоимость их на рынке страны-экспортёра, чем страны-импортёра.

И, наконец, компенсационные пошлины вводятся на импортируемые товары, на которые в стране их производства с целью развития экспорта или замещения импорта используются государственные субсидии, что приводит к искусственному снижению затрат на производство, а следовательно и стоимости таких товаров.

Таможенные пошлины выполняют ряд функций.

Так, регулирующая функция позволяет государству регулировать внешнеторговые отношения, изменять баланс импорта и экспорта в нужную сторону, позволяет выбирать приоритетные области экспорта, импорта и регулировать общий поток товаров в пределы и за пределы государства.

Фискальная функция таможенных пошлин состоит в том, чтобы наполнять казну государства, т. е. доходную часть государственного бюджета за счет уплаты импортерами (в основном), а также экспортерами таможенных платежей за ввоз или вывоз товаров за территорию государства.

Особую роль играет контролирующая функция, которая состоит в том, что благодаря таможенным платежам, их валовой сумме, можно судить об объеме экспорта и импорта товаров, можно оценить внешнеторговое сальдо, а также структуру экспорта и импорта. На основе этих данных можно воспользоваться регулирующей функцией для стимуляции экспорта в определенной отрасли производства или создать благоприятные условия для развития отстающих отраслей.

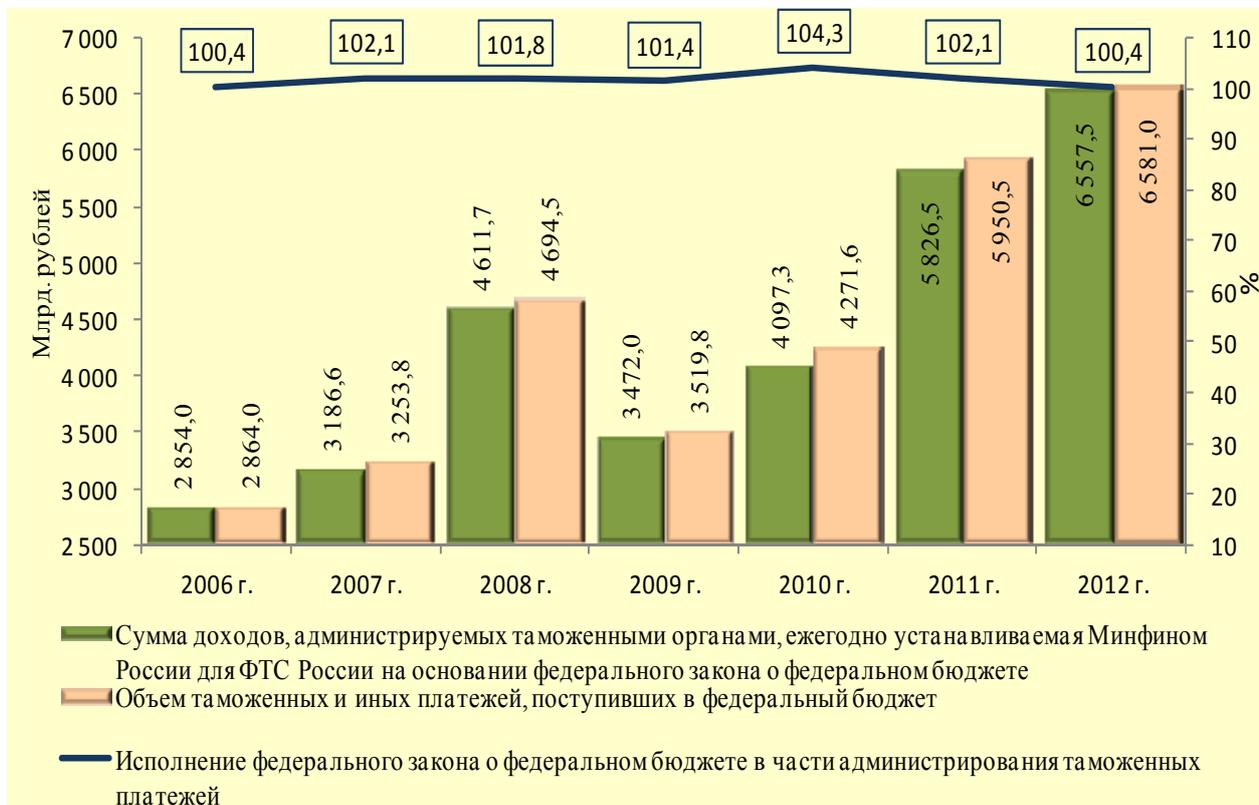
Российская Федерация в интересах продвижения своих товаров и услуг на мировой рынок стремится к вступлению в разнообразные интеграционные процессы путем заключения международных соглашений, создания международных межправительственных организаций, создания международных организаций. Подтверждением того является вступление нашей страны в ВТО, создание Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана.

Останавливаясь на Таможенном союзе, следует отметить, что его создание пошло государству только на благо. Объем взаимной торговли в рамках таможенного союза в 2012 году вырос на 8,7 процента по сравнению с 2011 годом и составил 68,6 миллиарда долларов [5].

В 2012 году сумма доходов, учтенная по доходным статьям федерального бюджета от внешнеэкономической деятельности во исполнение Федерального

закона от 3 декабря 2012 г. № 247-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» (без учета авансовых платежей и денежных залогов), составила 6581,0 млрд. рублей или 100,4% от прогнозируемой суммы, что на 630,5 млн. рублей или на 10,6 % больше по сравнению с 2011 годом [6].

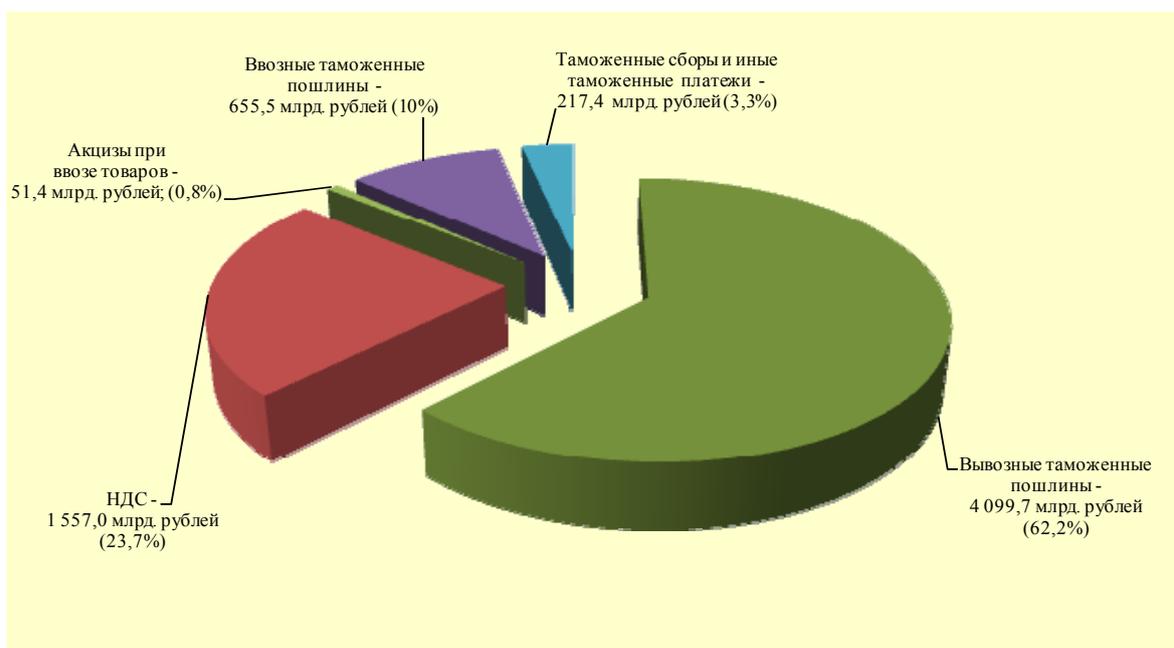
Тенденции изменения таможенных доходов отражены на рис. 1.



*Рис. 1. Динамика перечислений таможенных платежей в доход федерального бюджета в 2006 – 2012 годах*

Из данного рисунка видна тенденция увеличения доли таможенных доходов в федеральном бюджете РФ.

Структура таможенных платежей, перечисленных в федеральный бюджет в 2012 году, представлен на рис. 2.



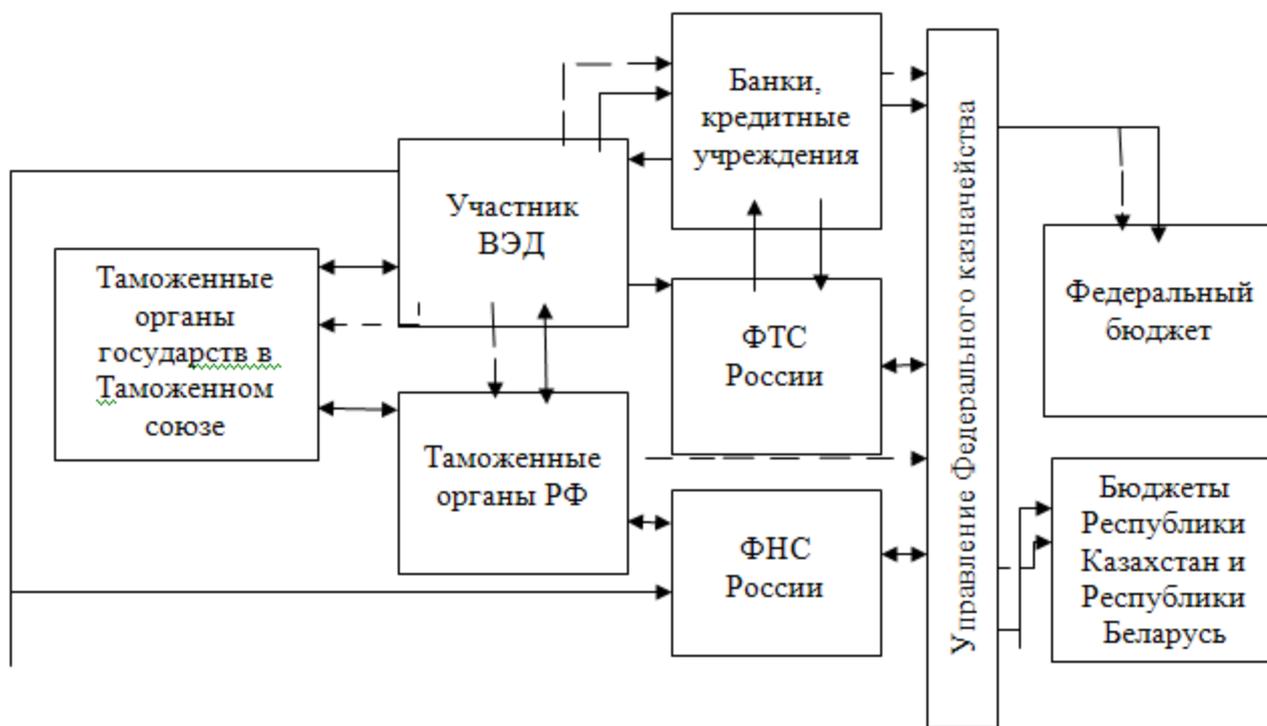
*Рис. 2. Структура таможенных платежей, перечисленных в федеральный бюджет в 2012 году*

Из данной структуры видно, что самую большую долю среди таможенных платежей составляют вывозные таможенные пошлины, это связано с высокими ставками на энергоресурсы.

Деятельность таможенных органов по обеспечению процесса формирования таможенных доходов характеризуется следующими предпосылками и тенденциями:

- расширение товарной номенклатуры ввозимых и вывозимых товаров;
- увеличение количества участников внешнеэкономической деятельности;
- увеличением, как в количественном, так и в стоимостном измерении объемов внешней торговли;
- переход на уплату таможенных платежей по кодам бюджетной классификации на счет Федерального казначейства;
- переход на электронное декларирование и автоматическую обработку сведений, содержащихся в декларации на товары;
- вступлением в Таможенный союз и во Всемирную торговую организацию;
- внедрение международного опыта управления организациями и учреждениями и механизма адаптации таможенной деятельности к требованиям международных стандартов ИСО серии 9000 и принципам TQM (тотального менеджмента качества).

В настоящее время организация взимания таможенных и иных платежей и формирование таможенных доходов предполагает наличие ряда участников отношений, возникающих в процессе движения денежных средств от плательщика на счет Федерального казначейства и вовлеченных в механизм взаимодействия в связи со вступлением в Таможенный союз. Схематически такой механизм можно представить в виде схемы (рис. 3) [7].



*Рис. 3. Механизм взаимодействия участников отношений, возникающих в процессе формирования таможенных доходов в Российской Федерации*

Непосредственно в процессе перечисления денежных средств в федеральный бюджет РФ таможенные органы не участвуют, в связи с переходом на уплату по кодам бюджетной классификации на счет Федерального казначейства и электронным декларированием. Таким образом, таможенные органы осуществляют контроль информации за движением денежных средств. В условиях Таможенного союза возникают новые информационные связи, которые позволяют учесть особенности формирования таможенных доходов.

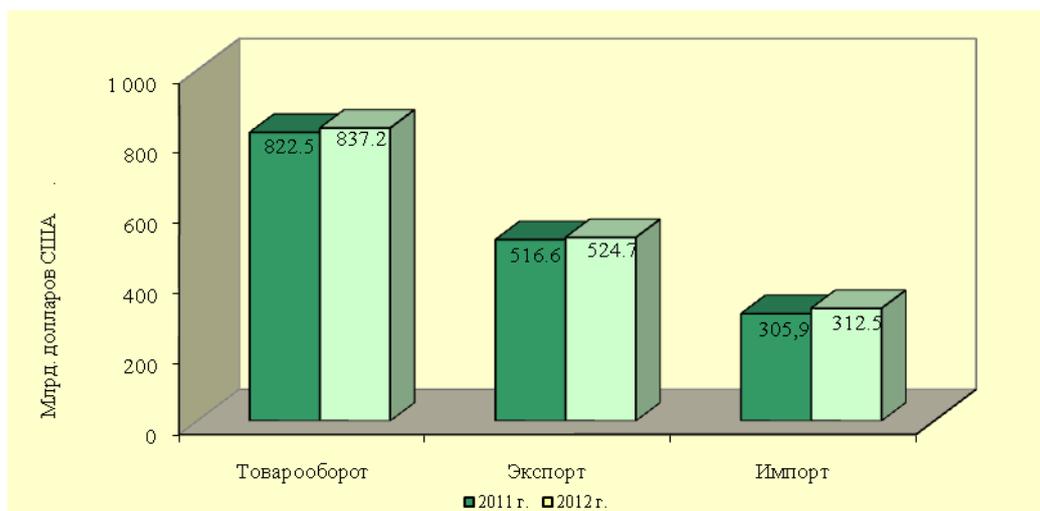
Таможенные доходы включают, кроме таможенных платежей, также пени, недоимки, штрафы и другие платежи, которые, во-первых, являются результатом применения административных наказаний и финансово-правовых санкций, а во-вторых, не являются в соответствии с действующим таможенным законодательством таможенными платежами. Таможенные платежи характеризуют движение денежных средств от плательщика на счет Федерального казначейства России, в связи с перемещением товаров через границу ТС. Их состав установлен ст. 70 ТК ТС.

Таможенные платежи становятся таможенными доходами при уплате по кодам бюджетной классификации и поступлении на счет Федерального казначейства. В то же время обеспечение поступления денежных средств в федеральный бюджет и их формирование находится в компетенции таможенных органов. Данные обстоятельства обуславливают необходимость классификации таможенных доходов в соответствии с бюджетной классификацией.

Установлено соответствие кодов бюджетной классификации и каждого из видов таможенного дохода, что, во-первых, характеризует таможенные доходы как доходы федерального бюджета, а во-вторых, позволяет комплексно рассмотреть вопросы организации взимания и перечисления таможенных и иных платежей, поскольку конечные результаты деятельности таможенных органов отражают только суммы таможенных платежей, а начисленные на них суммы пеней, процентов и штрафов уже включены в эти величины. Таким образом, классификация таможенных

доходов позволяет выделить те участки деятельности таможенных органов, где необходимо усиление контроля за их уплатой.

Из года в год внешнеторговый оборот Российской Федерации увеличивается (рис.4).



*Рис. 4. Динамика показателей внешней торговли Российской Федерации в 2011 – 2012 годах*

Из данного графика видно, что внешнеторговый оборот Российской Федерации в 2012 году составил 837,2 млрд. долларов США и по сравнению с 2011 годом возрос на 1,8% [6].

Также сумма таможенных платежей в прошлом году обеспечила 51% от всего наполнения общероссийского бюджета [5].

Таким образом, можно прийти к выводу, что таможенные платежи, взимаемые таможенными органами, играют существенную роль в пополнении федерального бюджета Российской Федерации.

#### *Использованная литература*

1. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к договору о Таможенном кодексе таможенного союза, принятому решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества на уровне глав государств от 27 ноября 2009 года № 17) (в ред. Протокола от 16 апреля 2010 года).

2. Федеральный закон от 27.11.2010 № 311 – ФЗ (редакция от 01.09.2013) «О таможенном регулировании в РФ».

3. Андриашин Х.А. Таможенное право. – М.: «Магистр», 2008. – с. 367.

4. Блинов Н.М. Таможенная политика России X – XX вв. М., 1997. - с. 28.

5. Данилкин А. Прогноз мажорный // Журнал «Таможня». – 2013. - № 9 (320).

6. Сборник «Таможенная служба Российской Федерации в 2012 году». 2013.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru>.

7. Федеральная таможенная служба [Электронный ресурс]. М., 2001-2013. URL: <http://www.customs.ru>.

8. <http://www.consultant.ru/>.

9. <http://www.customs.ru>.

10. <http://www.vch.ru/>.

11. <http://ru.wikipedia.org>.

## **СПЕЦИФИКА УСТАВНОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ МОСКВЕ**

Будучи одним из самых небольших по территории субъектов РФ (меньшую площадь имеет лишь Санкт-Петербург), Москва являет пример весьма развитой и многогранной модели территориального властвования, причем проявляется это в территориальной организации как городской государственной власти и государственного управления, так и местного самоуправления в городе. Система государственной власти в городе (в территориальном аспекте) остается трехуровневой: наряду с общегородскими органами государственной власти учреждены органы государственной власти окружного (в административных округах) и районного (в районах г.Москвы) уровней (поскольку на окружном и районном уровнях функционируют лишь органы исполнительной власти, вполне правомерно говорить о многоуровневой системе государственного управления в Москве). Отмеченный фактор обуславливает выделение в системе исполнительной власти города специального органа – Департамента территориальных органов исполнительной власти г.Москвы. Кроме того, несмотря на юридическое упразднение территориальных единиц с особым статусом<sup>1</sup> де-факто такие территории в Москве все-таки сохраняются, что находит отражение и в конфигурации власти. Так, в Центральном административном округе один из заместителей префекта одновременно является начальником управления по *территории* (курсив наш – С.Н.) Китай-город (особый статус данной территории, не являющейся районом, вряд ли вызывает сомнение). Закон г.Москвы от 26.09.2001 № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в г.Москве»<sup>2</sup> предполагает существование таких территорий не только федерального, но также регионального и местного значения, что, в свою очередь, также сказывается на организации и функционировании городской власти (в системе исполнительной власти города функции специального уполномоченного органа в указанной сфере выполняет Департамент природопользования и охраны окружающей среды г.Москвы, а отдельные властные полномочия могут делегироваться на районный уровень).

Модель местного самоуправления в г.Москве в последнее время претерпевает серьезную трансформацию. Не во всем поддающееся логическому восприятию и объяснению расширение территории Москвы (площадь Москвы увеличилась в 2,4 раза) обусловило не только появление в территориальной структуре города новых территориальных единиц (в городском законодательстве почему-то принципиально не используется термин «административно-территориальная единица», несмотря на то, что учрежденные единицы по своей правовой природе и функциональному назначению очевидно являются именно *административно-территориальными* – С.Н.), но и существенно повлияло на изменение конфигурации местной публичной власти, в том числе системы местного самоуправления в городе. Москва вошла в число тех субъектов РФ, в которых пространственные пределы административно-территориального устройства и муниципально-территориального устройства не совпадают. После обновления

---

© С.И. Некрасов, 2013

<sup>1</sup> Закон г.Москвы от 04.12.2002 № 61 «О внесении изменений в Закон г.Москвы от 05.07.1995 «О территориальном делении г.Москвы» // Ведомости Московской городской Думы, 2003, № 1, ст.304.

<sup>2</sup> Ведомости Московской городской Думы, 2011, № 9, ст.225.

городского законодательства о местном самоуправлении<sup>1</sup> в систему муниципально-территориального деления вновь «вернулись» муниципальные округа (взамен прежней обтекаемой формулировки «внутригородское муниципальное образование в г.Москве»), а также появились новые (для Москвы) категории муниципальных образований – городские округа и поселения (без разделения поселений на городские и сельские, причем в состав некоторых поселений входят, например, села и деревни, которые, тем не менее, статусом поселений не обладают). При этом, если в «старой Москве» территориальная основа местного самоуправления сохранена (муниципальные округа, как и прежние внутригородские муниципальные образования, совпадают в границах с районами г.Москвы), то муниципально-территориальное деление части районов Московской области, вошедших в состав Москвы (Подольского, Ленинского, Наро-Фоминского, Красногорского, Одинцовского), изменилось – в системе муниципальных образований города нет муниципальных районов (тогда как 19 городских и сельских поселений, вошедших в состав «новой Москвы», ранее территориально входили в Подольский, Ленинский и Наро-Фоминский муниципальные районы Московской области), а поселения не объединяются теперь в к.л. муниципальные образования (т.н. «матрешечный принцип» в Москве не востребован) – поселения, являющиеся одновременно территориальными единицами, входят в состав административных округов. (Обратим внимание и на не вполне корректные формулировки Закона г.Москвы от 28.07.2011г., в котором новые муниципальные образования города называются «присоединенными» - все-таки эти образования появились в составе города не вследствие механического присоединения части территории области, а вследствие согласованного волеизъявления двух субъектов РФ об изменении границы – *С.Н.*). В свете сказанного возникает вопрос о возможности осуществления местного самоуправления на межселенных территориях (т.е. на тех же территориях, которые ранее входили в состав соответствующих муниципальных районов Московской области), о возможности решать вопросы местного значения межпоселенческого характера (что в соответствии с федеральным законодательством возможно в муниципальных районах). Видимо, предполагается осуществление на указанных территориях (весьма обширных по площади!) исключительно *государственного управления*. Соответственно, различается и компетенционная составляющая статуса муниципальных образований в «старой» и в «новой» Москве (ст.8 Закона г.Москвы «Об организации местного самоуправления в г.Москве»),<sup>2</sup> а также система и статус органов местного самоуправления.

Таким образом, существующая в настоящее время модель территориальной организации публичной власти в г.Москве является в значительной мере уникальной, представляет большой исследовательский интерес для представителей различных отраслей науки, создает обширное поле для творческого анализа, обобщений, выводов. Однако вряд ли эти достоинства однозначно позитивно трансформируются в практическую плоскость – правового регулирования, решения управленческих проблем и т.п. С учетом проявившихся и возможных тенденций государственно-правового строительства можно сформулировать некоторые предложения и рекомендации.

<sup>1</sup> Закон г.Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в г.Москве» неоднократно изменялся в 2011-2013гг.; кроме того, принят специальный Закон г.Москвы от 28.07.2011 № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории г.Москвы в результате изменения границ г.Москвы...» (Ведомости Московской городской Думы, 2011, № 9, ст.211).

<sup>2</sup> См. также ст.6 Закона г.Москвы от 08.10.1997 N 40-70 (ред. от 27.06.2012) "О наименовании территориальных единиц, улиц и станций метрополитена города Москвы" // Ведомости Московской городской Думы, 1998, N 1.

Представляется, еще более актуализируется вопрос о придании Москве (вариант – Московскому региону) особого статуса федерального столичного округа (подобная практика существует во многих современных федерациях). Уже сейчас очевидно, что Москва в новых границах с большим трудом подпадает под традиционное понятие «город» (наличие в городе обширных сельскохозяйственных угодий, незаселенных пространств, других *городских* поселений, дачных поселков и т.п. порождает справедливые вопросы). Выведение Москвы из ряда остальных равноправных субъектов РФ позволит усилить и федеральную составляющую в управлении городом (что неизбежно имеет место в отношении столичных городов). Если данное предложение может быть отнесено к разряду кардинальных, требующих изменения Конституции РФ (это связано с известными сложностями, заслуживает специального обсуждения, но, тем не менее, не является нерешаемой задачей), то остальные предложения могут быть реализованы посредством изменения текущего, причем, прежде всего, не федерального, а городского, законодательства.

Целесообразно унифицировать административно-территориальное и муниципально-территориальное устройство в Москве. В двух новых административных округах, как и в «старой Москве», наряду с поселениями, необходимо выделить районы, как установленные городским законом административные территориально-управленческие единицы (де-факто поселения в «новой Москве» уже являются районами – они включают десятки (!) других населенных пунктов – сел, деревень, поселков, каждый из которых имеет свои историю, название и пр.; по размерам территории поселения «новой Москвы», подчас, значительно превосходят районы «старой Москвы»; уступают пока по количеству населения (хотя, например, с населением района Арбат вполне сопоставимы), но можно предположить, что территория «новой Москвы» в обозримой перспективе будет активно застраиваться и заселяться; количество поселений в новых административных округах сопоставимо с количеством районов в «старых»). Все районы Москвы должны (исходя из предлагаемой модели) совпадать в границах с муниципальными округами (как основным типом муниципальных образований в городе). При таком подходе будет устранена «лоскутность» муниципально-правового пространства. Постепенно следует устранить и разностатусность муниципальных образований, прежде всего в части компетенции органов местного самоуправления (в настоящее время круг вопросов местного значения применительно к муниципальным округам, городским округам и поселениям существенно отличается).

В Москве активнее, чем в других субъектах РФ можно внедрять модель сочетания местного самоуправления и местного государственного управления. Базовое нормативно-правовое обеспечение решения вопросов местного значения, безусловно, должно сохраниться за представительными органами муниципальных образований (прежде всего, при принятии местных бюджетов), а исполнительно-распорядительную деятельность по решению вопросов местного значения целесообразно сконцентрировать в руках территориальных органов исполнительной власти города (управы районов при предлагаемом подходе должны появиться и в «новой Москве»). [Обсуждаемым, конечно, является и другой вариант – напротив, отказаться от нижнего (районного) уровня в системе государственного управления, существенно расширив компетенцию местного самоуправления, однако, в условиях огромного мегаполиса с единым комплексом городского хозяйства, с высокой плотностью заселенности муниципальных образований и мобильностью населения данный вариант представляется менее предпочтительным].

Управление двумя новыми административными округами (Троицким и Новомосковским) силами одной префектуры, видимо, является мерой временной.

Исходя из положений теории систем вряд ли при такой схеме управляемая система является более эффективной и устойчивой. Целесообразно более жестко «привязать» систему государственного управления к административно-территориальному устройству города (тем более, что и российское федеральное и зарубежное законодательство допускают возможность учреждения единых органов публичной власти для нескольких территорий все-таки в несколько иных ситуациях).

Дискуссионность и неоднозначность предложений, представляется, не должны быть непреодолимым препятствием для их обсуждения и возможной реализации в обозримой перспективе.

**Ю.С. Озерова**  
*аспирантка*  
(ГУУ, г. Москва)

## **ПРОБЛЕМЫ РЕОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ**

Инфраструктурные ограничения, сдерживающие развитие предпринимательства, связаны, в том числе, с доступом к объектам, непосредственно обеспечивающим производственную деятельность: электричество, газ, вода, тепло.

После принятия постановления Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2009 года N334 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам совершенствования порядка технологического присоединения потребителей к электрическим сетям"<sup>1</sup>, направленного на упрощение и удешевление присоединения малого и среднего бизнеса к электрическим сетям, в 2009 году по отношению к 2008 году увеличилось общее количество поданных заявок на технологическое присоединение.

Несмотря на позитивные сдвиги в области обеспечения субъектов малого и среднего предпринимательства возможности льготного присоединения к электросетям, в ряде регионов зарегистрированы злоупотребления со стороны локальных сетевых компаний.

По данным ОПОРЫ РОССИИ, в ходе экспертного опроса треть предпринимателей и экспертов однозначно заявили, что законодательство о льготном присоединении к электросетям не выполняется. Ещё тридцать процентов говорят о выполнении технологического присоединения субъектов малого и среднего предпринимательства к электросетям в рамках законодательства, но при этом бизнес сталкивается с существенными трудностями<sup>2</sup>.

Вторым наиболее распространенным способом неудовлетворения локальными электросетевыми компаниями заявок малого и среднего предпринимательства на присоединение является затягивание процедуры рассмотрения заявок.

Активная роль в контроле за реализацией принятых Правительством Российской Федерации решений принадлежит Федеральной антимонопольной службе России.

В целях дальнейшего упрощения и совершенствования порядка технологического присоединения к электрическим сетям федеральными органами исполнительной власти проводится определенная работа. Так, принято постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2009 года N 334

---

© Ю.С. Озерова, 2013

<sup>1</sup> "Собрание законодательства РФ", 27.04.2009, N 17, ст. 2088

<sup>2</sup> www.opora.ru – Информационный портал Опора России

"О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам совершенствования порядка технологического присоединения потребителей к электрическим сетям"<sup>1</sup>. В частности, предусмотрено упрощение требований к составу заявки на технологическое присоединение для субъектов малого и среднего предпринимательства.

В свою очередь в соответствии со статьей 17 "Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения" Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления"<sup>2</sup> полномочия по утверждению тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение принадлежит органам местного самоуправления муниципального образования.

Вопросы развития систем коммунальной инфраструктуры и определения источников финансирования соответствующих мероприятий, в том числе за счет платы за подключения, в соответствии с нормами действующего законодательства отнесены к компетенции органов местного самоуправления при одновременном контроле со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Однако при наличии большого законодательного блока, регулирующего данную сферу, существуют два основных блока проблем:

- зачастую органы местного самоуправления просто не исполняют возложенные на них обязанности в данной сфере;
- установленный размер платы за подключение к объектам инженерно-технического обеспечения не соответствует финансовым возможностям субъектов малого и среднего предпринимательства.

Указанные проблемы требуют принятия нормативно-правового акта в рассматриваемой сфере. Одновременно с этим предлагается установить порядок, аналогичный действующему при присоединении к электросетям, а также ввести лимитированный тариф для малых предприятий при подключении к коммунальным сетям.

**Б.В. Петренко**  
канд. юрид. наук, доцент  
(ГУУ, г. Москва)

## **ИСТОЧНИКИ РОССИЙСКОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА XIX ВЕКА**

Рассматривая источники уголовного права периода России XIX века, прежде всего хотелось бы остановиться на подходах к пониманию понятия «источник права», поскольку исследование различных историко-правовых аспектов «должно опираться на четкое представление о существовавшей в то время системе источников права»<sup>3</sup>.

В современной отечественной науке теории государства и права существуют две основные позиции: первая отождествляет понятие источника с понятием формы права, вторая разделяет эти понятия. При позитивном подходе, господствующем в российской юриспруденции, под формой (источником) права «понимаются

<sup>1</sup> "Собрание законодательства РФ", 27.04.2009, N 17, ст. 2088

<sup>2</sup> "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822

© Б.В. Петренко, 2013

<sup>3</sup> Пашепцев Д.Л. Особенности системы источников права Российской империи // История государства и права. 2009. № 19. С. 25.

определенные способы (приемы, средства) выражения государственной воли общества»<sup>1</sup>.

Е.Н. Трубецкой отмечал, что «под источниками позитивного права следует подразумевать те причины или условия, которые сообщают известным правилам значение норм позитивного права»<sup>2</sup>.

О.М. Родионова пишет, что «форма права (в узком смысле) - это внешнее выражение правовых правил и предписаний, которые по своей природе являются интеллектуально-волевыми образованиями и без внеш него выражения были бы недоступны для восприятия»<sup>3</sup>.

По ее мнению, источник права - более сложное образование, включающее форму права, но не саму по себе, а как внешнее выражение воли субъектов правотворчества<sup>4</sup>.

В целом данный автор рассматривает источник права в качестве объективированной посредством формы права воли субъекта правотворчества, направленной на установление правовых норм<sup>5</sup>.

По мнению М.Н. Марченко, «в одних отношениях форма и источник права могут совпадать друг с другом и рассматриваться как тождественные, в других отношениях они могут значительно отличаться друг от друга и не считаться тождественными»<sup>6</sup>.

Для целей нашего исследования, с учетом его историко-правовой направленности за основу будет приниматься следующее определение: «Источники права - это действующие в государстве официальные документы, устанавливающие или санкционирующие нормы права, внешние формы выражения правотворческой деятельности государства, с помощью которой воля законодателя становится обязательной для исполнения»<sup>7</sup>.

При таком подходе можно отметить, что основными источниками уголовного права XIX века можно назвать следующие документы: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года и 1885 года; Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 года; Воинский устав о наказаниях 1866 года. Кроме того, что нормы уголовного права содержались и в Своде законов Российской империи 1833 года, где были представлены в Книге первой тома XV «О преступлениях и наказаниях вообще».

Вопрос о кодификации законодательства в Российской империи встал в царствование Екатерины II. После вступления на престол Павла I в 1796 году была создана комиссия, целью которой было, однако, не составление нового, а подготовка сводного Уложения, в котором были бы собраны все действующие законы из области уголовного, гражданского и государственного (административного) права. За царствование Павла I комиссия успела подготовить 17 глав из области судопроизводства, 9 - вотчинного права, 13 - уголовного права<sup>8</sup>.

В 1801 году с приходом к власти Александра I создается новая комиссия, однако в 1803 году дело систематизации права было передано в Министерство юстиции, а в 1804 году был подготовлен проект работ. Неудача всей

<sup>1</sup> Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. С. 67.

<sup>2</sup> Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права

<sup>3</sup> Родионова О.М. Гражданско-правовое регулирование: система актов и их действие. Саранск, 2007. С. 27.

<sup>4</sup> Там же. С.28.

<sup>5</sup> Родионова О.М. Источники гражданского права: история и современность. Саранск, 2008. С. 20.

<sup>6</sup> Источники российского права: вопросы теории и истории. М., 2009. С. 8.

<sup>7</sup> Головистикова А.Н., Дмитриев ЮЛ. Теория государства и права. М., 2005. С. 431.

<sup>8</sup> Исаев ИЛ. История государства и права России: Учебник. М., 2004. С. 390.

кодификационной деятельности до 1801 года объяснялась тем, что комиссии бессистемно соединяли все старые законы или занимались сочинением новых.

Новые задачи кодификации гласили, что законы должны:

- а) утверждаться на «непоколебимых основаниях права»;
- б) определять все части государственного управления, пределы компетенции государственных органов, права и обязанности подданных в соответствии с «духом правления, политическим и естественным положением государства и народным характером»;
- в) располагаться по строгой системе;
- г) содержать в себе правила для отправления правосудия<sup>1</sup>.

Новое «Уложение» предполагалось разделить на шесть частей:

1. «законы органические и коренные», определяющие правовой статус императора, его отношения с правительственными органами и подчиненными;
2. «общие основания и начала права», т.е. формы права, его действие в пространстве и во времени, принципы толкования закона, перечень санкций, понятия лица, вещи, действия и обязательства, владения и собственности, способы их приобретения и прекращения;
3. общие гражданские законы, относящиеся к лицам, вещам, действиям, обязательствам, владению и собственности;
4. уголовные законы и устав благочиния;
5. способы приведения законов в исполнение, применения их на практике, а также законы о судеустройстве, о разделении судебного процесса на части;
6. местные законы, применяемые при особых условиях, существующих в отдельных регионах страны.

В 1810 году в Государственный совет был внесен подготовительный проект первой части Гражданского Уложения, позже - проект второй части, а в 1814 году - проект третьей части. Кроме того, были подготовлены проекты Уголовного Уложения (1813 год), Торгового Уложения (1814 год). Однако эти проекты не были приняты, так как реакционное дворянство усмотрело в них веяние за конодательства французской революции.

В 1826 году, при Николае I, работа по кодификации возобновилась. М.М. Сперанский, руководивший кодификацией, предложил составить Полное собрание законов Российской империи, расположив в нем законодательные акты в хронологическом порядке. Предстояло выявить и собрать значительное количество законодательных актов. После 1649 года в России не осуществлялась ни официальная, ни частная публикация собраний законов.

Многие законы вообще не публиковались, а размножались путем переписывания. Таких актов было обнаружено свыше 2 тыс. Составители проделали колоссальную работу по выявлению нормативных актов, их сличению, отбору. В составленный реестр отобранных актов вошли 53 239 наименований. К 1830 году Полное собрание законов Российской империи было подготовлено, а в апреле 1830 года напечатано. Оно включало 40 томов законов (30 920 актов) и шесть томов приложений (указатели, книга чертежей и рисунков и т.д.)<sup>2</sup>.

Одновременно велась работа по составлению свода действующих законов. В 1832 году Свод законов Российской империи был опубликован и введен в действие с 1835 года. В Свод были включены лишь действующие акты, некоторые законы подверглись сокращению; из противоречащих друг другу актов составители выбрали позднейшие. Составители стремились расположить акты по определенной системе, соответствовавшей отраслям права. Свод законов делился на восемь главных

---

<sup>1</sup> Там же. С. 390.

<sup>2</sup> История государства и права России/ Под ред. Ю.П. Титова. М, 2003. С Л 83.

разделов, охватываемых 15 томами. В 1854 году вышло второе издание Свода законов, а в 1857 году - третье<sup>1</sup>.

Свод законов состоял из 42 тыс. статей, объединенных в 8 разрядов и помещенных в 15 томах<sup>2</sup>.

В Свод были включены только действующие акты (некоторые законы подвергались сокращению; из противоречащих друг другу актов составители выбрали позднейшие). В I, II и III томах Свода излагаются основные законы, государственное и губернское установление и т.п.; в IV томе содержатся уставы о рекрутских и земских повинностях; в V-VIII - уставы о налогах, пошлинах, питейном сборе и пр.; в IX томе содержатся положения о сословиях и их правах; в X –законы гражданские и межевые; в XI -XП - уставы кредитных учреждений, торговые, постановления о фабричной, заводской и ремесленной промышленности и т.п.; в XIII-XIV томах - уставы благочиния (врачебный, о паспортах и беглецах, о содержании под стражей и др.). Наконец, в XV томе излагались уголовные законы.

В 1836 году была начата работа по созданию нового уголовного кодекса. В 1845 году было утверждено «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных». В 1844 году был составлен «Проект нового Уложения о наказаниях уголовных и исправительных с подробным обозначением оснований каждого из внесенных в сей проект постановлений»<sup>14</sup>, а также подготовлена «Общая объяснительная записка к проекту нового Уложения о наказаниях уголовных и исправительных»<sup>3</sup>.

Оба документа были изданы для ознакомления и обсуждения. После обсуждения проекта в специальном комитете 15 августа 1845 года указом императора Николая I было утверждено Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, введенное в действие с 1 мая следующего года. По существу это был первый уголовный кодекс России, поскольку предшествующие законодательные источники объединяли, как правило, нормы многих отраслей права.

Уложение 1845 года о наказаниях уголовных и исправительных состояло из 2 224 статей. Его структура такова: 12 разделов, распадающихся на главы, некоторые главы – на отделения, отделения - на отделы. Достаточно четко прослеживалось деление закона на общую и особенную части (впервые общие понятия уголовного законодательства были выделены в самостоятельный раздел в Своде законов Российской империи). Первый раздел Уложения «О преступлениях, проступках и наказаниях вообще» представлял собой общую часть уголовного кодекса. Он состоял из пяти глав, первая из которых («О существе преступлений и проступков и о степенях вины») включают институты, относящиеся к учению о преступлении. Последующие три главы («О наказаниях», «Об определении наказаний по преступлениям», «О смягчении и отмене наказаний») содержали институты учения о наказании. Глава пятая («О пространстве действия постановлений сего уложения») включала нормы о *действии* уголовного закона в пространстве. «Из всех разделов Уложения первый – юридически наиболее совершенный и современный для той эпохи (многие его положения характерны для буржуазного уголовного права).

Исключение составляла система наказаний, типичная для феодального права, - откровенно сословная, прямо закреплявшая правовое неравенство. Однако, имея

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> В 1892 г., после судебной реформы 1864 г., отдельным, XVI томом вышли «Судебные уставы».

<sup>3</sup> «Проект нового Уложения о наказаниях уголовных и исправительных с подробным обозначением оснований каждого из внесенных в сей проект постановлений». СПб., 1844.

«Общая объяснительная записка к проекту нового Проект нового Уложения о наказаниях уголовных и исправительных ». СПб., 1844.

определенные недостатки, Уложение, тем не менее, являлось значительным шагом вперед в развитии отечественного уголовного права.

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года по сравнению с Уложением о наказании 1845 года новый кодекс был бесспорным и значительным шагом вперед, сблизив российское уголовное законодательство с европейским. Уложение 1885 года стало важным памятником русской уголовно-правовой мысли и законодательной системы.

Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, представлял собой сборник уголовных законов о преступных деяниях, подведомственных мировым судьям и равным им по власти судебным установлениям и лицам (земские начальники, городские судьи, полковые и экипажные суды и т. п.

Предположения о составлении особого кодекса для маловажных уголовных дел возникли в 1859 году, и в 1861 году главноуправляющий Вторым отделением граф Блудов представил всеподданнейшую докладную записку о Судебно-полицейском уставе, в виде приложения к коей находилось извлечение из Уложения тех статей, которые должны были войти в этот устав, всего 605 статей. На основании этого извлечения и был составлен в Особой комиссии при Втором отделении проект Устава о взысканиях за проступки, подведомые мировым судьям, и был сообщен на рассмотрение некоторых лиц, а затем, после двукратной переработки, 15 мая 1864 года внесен в Государственный Совет, который и рассматривал его в соединенных департаментах в заседаниях 1 и 9 июля 1864 года, а в Общем собрании 30 сентября 1864 года. Проект был Высочайше утвержден 20 ноября и обнародован вместе с Судебными уставами как Особая их часть; в 1883 году Устав вышел вторым изданием вместе с Судебными уставами императора Александра II, а затем, в 1885 году, третьим изданием и помещен вместе с Уложением как Особая часть тома XV; в обоих последних изданиях сохранена старая нумерация, а вновь введенные статьи помещены как подразделения прежних статей: 30, 301, 302 и т.д. Дополнительные узаконения вошли в те же продолжения, что и узаконения по Уложению о наказаниях<sup>1</sup>.

Устав содержал 181 статью (а с дополнительными - 207), причем глава первая содержала общие положения об условиях наказуемости, несколько отступающие от общих положений Уложения о наказаниях. Поэтому и согласно с примечанием к статье 147 Уложения в тех случаях, когда общие судебные места применяли Устав о наказаниях, например, при совокупности, при отпадении на суде обстоятельств квалифицирующих, имевшихся в виду при предании суду, они обязаны были применять не только Особую часть Устава, но и его Общие положения.

Но в то же время эти общие положения являются только исключениями из общих положений Уложения, а потому они должны были быть разъясняемы на основании постановлений Уложения; особенно это имело значение для тех постановлений, в которых Устав содержал только одни наименования, без каких-либо пояснений, как, например, о необходимой обороне.

Таким образом, XIX столетие ознаменовалось несколькими значительными шагами вперед в развитии источников уголовного права. Благодаря предпринятой работе по систематизации уголовно-правовых норм эта формирующаяся отрасль права приблизилась к требованиям времени, стала более адекватно отражать те общественные отношения, которые сложились в Российской империи в уголовно-правовой сфере.

---

<sup>1</sup> Таганцев Я.С. Уголовное право (Общая часть). Часть 1. По изданию 1902 года

### *Использованная литература*

1. Байтип М И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. С. 67.
2. Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Теория государства и права. М, 2005. С 431.
3. История государства и права России / Под ред. ЮЛ. Титова. М, 2003. С. 183.
4. Источники российского права: вопросы теории и истории. М., 2009. С. 8.
5. Исаев ИЛ. История государства и права России: Учебник. М., 2004. С. 390.
6. Павенцев ДЛ. Особенности системы источников права Российской империи // История государства и права. 2009. №19. С. 25.
7. Родионова О.М. Гражданско-правовое регулирование: система актов и их действие. Саранск, 2007. С. 27.
8. Родионова О.М. Источники гражданского права: история и современность. Саранск, 2008. С. 20.
9. Таганцев Н С, Уголовное право (Общая часть). Часть 1. По изданию 1902 года
10. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. СПб, 1998. С. 98.

**О.А. Петрина**  
канд. экон. наук, доцент

**Е.Г. Хмельченко**  
канд. биолог. наук, доцент  
(ГУУ, г. Москва)

### **О ФОРМИРОВАНИИ РЫНКА ДОСТУПНОГО АРЕНДНОГО ЖИЛЬЯ И РАЗВИТИИ НЕКОММЕРЧЕСКОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА В РОССИИ**

В настоящее время одной из самых важных задач социально-экономического развития Российской Федерации является обеспечение граждан жильем. Устойчивое функционирование и развитие жилищной сферы, гарантирующее доступность жилья для населения, безопасные и комфортные условия проживания в нем – являлось основной целью проводимых реформ за предшествующие пятнадцать лет.

За последние годы на федеральном уровне были приняты основополагающие документы по развитию жилищной сферы: Жилищный Кодекс РФ, Федеральный Закон № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)», Федеральный закон №161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства», национальный проект «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», Федеральная целевая программа «Жилище» и ряд других.

В целях повышения обеспеченности граждан жильем были поставлены задачи по увеличению объемов жилищного строительства и повышению платежеспособного спроса на рынке жилья.

По данным Росстата в России ежегодно вводится более 60 млн. кв. м. жилья, за 2012 год в стране ввели в эксплуатацию 826 000 квартир или 65 миллионов кв. м. жилой площади, разработаны механизмы ипотечного кредитования и социальной защиты населения. Однако, несмотря на предпринятые меры, сложившаяся ситуация показывает, что в ближайшие годы не представляется возможным реализовать национальный жилищный проект.

По итогам 2012 года объем ветхого и аварийного жилья за десять лет увеличился более чем в 1,5 раза и составил 3,1 % или 99,4 млн. кв.м.[4]. Анализ динамики доходов граждан России и структуры семейных бюджетов за последние годы показывает, что свыше 60 процентов россиян не в состоянии купить жилье по ипотеке даже при нулевой кредитной ставке, в 2012 году рост реальных доходов населения замедлился по сравнению с предшествующими годами [4].

В условиях низкого платежеспособного спроса и недостаточного объема строительства необходимо создание альтернативных механизмов обеспечения граждан доступным и комфортным жильем, в частности, развитие института арендного жилья.

В России первые арендные дома появились ещё в XVIII веке, их называли «доходными домами», строился такой дом частным лицом для получения дохода путем сдачи квартир в наем гражданам, не имеющим собственного жилья. В начале XX века в стране большая часть граждан жила в частных домах, а в крупных городах, например, Москве и Санкт-Петербурге более 40 процентов домов были доходными и обеспечивали жильем граждан с разным уровнем достатка. Домовладельцы доходных домов платили налоги в городскую казну, дотации из городского бюджета не получали, квартиры сдавали по коммерческой цене, городская администрация участвовала в тарифном регулировании, устанавливая сроки повышения цен (один раз в год) и законодательно защищала квартиросъемщиков от произвола владельцев. Распространенным видом найма в этот период была аренда комнаты в частных односемейных домах или в доходных домах гостиничного типа и самыми дешевыми доходными домами были ночлежные дома. Диапазон цен на квартиры в доходных домах варьировал в широких пределах, что позволяло обеспечить жильем всех горожан с разными уровнями доходов.

Муниципального жилья, принадлежащего городским властям, в дореволюционной России не было, существовало «социальное» жилье (приюты, богадельни), построенное и в дальнейшем содержавшееся на средства благотворительных, религиозных организаций и отдельных меценатов. После революции все доходные дома были национализированы и в них созданы коммунальные квартиры, в которых прожили несколько поколений граждан.

Основным направлением советской жилищной политики было массовое строительство государственных дешевых многоквартирных домов, квартиры давали очередникам в бессрочное пользование.

Перспективы развития рынка арендного жилья в России во многом определяются характером проводимой с начала 1990-х гг. жилищной политики, ориентированной на увеличение доли индивидуального сектора. При переходе к рыночной экономике такое направление, как развитие рынка арендного жилья не было включено в приоритетные направления государственной политики и как следствие – наибольшее развитие получил коммерческий наем жилого помещения в квартирах частного жилищного фонда.

При легальной форме аренды сделки коммерческого найма жилого помещения оформляются официально, через государственные органы и наймодатель оплачивает налоги в бюджет. Но доля таких сделок ничтожно мала по сравнению с нелегальным рынком найма жилых помещений, который практически не контролируется государством, нет защиты прав нанимателей и наймодателей, в бюджет государства не поступают налоги, арендные ставки определяются рыночными инструментами и в крупных городах достаточно высоки, а главное – не решается основная задача по обеспечению граждан жильем. Только в Москве улучшения жилищных условий сегодня ждут около 180000 семей, проживающих в коммуналках.

Легализация рынка коммерческого найма жилья и развитие института некоммерческого арендного жилья в Российской Федерации позволят расширить формы удовлетворения жилищных потребностей для повышения доступности жилья в нашей стране. Для формирования фонда некоммерческого арендного (наемного) жилья необходимо определить основные подходы и этапы развития данного сегмента.

На первом этапе (2013–2015 гг.), прежде всего, необходимо провести совершенствование нормативно-правовой базы предоставления арендного (наемного) жилья, подготовить пилотные проекты по строительству домов некоммерческого арендного жилья государственного и муниципального жилищного фонда [2].

На втором этапе (2015–2016 гг.) при активном участии органов государственной и муниципальной власти проходит реализация пилотных проектов строительства некоммерческого жилищного фонда специализированными некоммерческими организациями. И если на первом этапе основными учредителями специализированных некоммерческих организаций будут органы государственной власти и местного самоуправления, то на втором - необходимо привлекать заинтересованные организации в качестве соучредителей.

Третий этап (2017–2020 гг.) предполагает существенное увеличение доли общей площади жилья, построенного в целях предоставления в некоммерческий наем, расширение круга учредителей, увеличение специализированных некоммерческих организаций, предоставляющих жилье в некоммерческий наем. На данном этапе строительства жилья, предоставляемого по договорам некоммерческого найма, становится экономически оправданным предоставление квартир в наем гражданам со средними доходами.

Основными законодательными мерами по развитию сектора некоммерческого арендного (наемного) жилья является внесение изменений в Жилищный, Гражданский кодексы РФ, а также другие федеральные законы [5].

С целью совершенствования понятийного аппарата в Жилищном кодексе Российской Федерации предлагается изменить классификацию видов жилищного фонда с использованием новых понятий. Жилищный фонд необходимо разделить на категории в зависимости от целей использования:

1) *жилищный фонд найма*, под которым понимается совокупность жилых помещений всех видов жилищного фонда некоммерческого использования, жилищного фонда коммерческого использования и специализированного жилищного фонда;

2) *жилищный фонд потребительского использования* - совокупность жилых помещений, которые находятся в собственности граждан или жилищно-строительных, жилищных кооперативов и используется гражданами для своего проживания, проживания членов своей семьи, проживания иных граждан на условии безвозмездного пользования.

Необходимо в понятийно-терминологический аппарат внести новые виды жилых зданий:

- арендный многоквартирный дом (АМКД),
- арендный жилой дом (АЖД),
- комплекс арендных (наемных) жилых домов (КАЖД).

Для данного типа домов характерно то, что все помещения АМКД, АЖД или КАЖД принадлежат одному собственнику и предоставляются гражданам по одному из четырех видов договоров: по договору найма жилого помещения, по договору некоммерческого найма жилого помещения, по договору социального найма либо по договору специализированного найма.

По договору некоммерческого найма в качестве наймодателя жилого

помещения могут выступать:

- орган государственной власти, орган местного самоуправления или организация, уполномоченная выступать наймодателем жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда;

- некоммерческая организация, являющаяся собственником жилого помещения и созданная органом государственной власти или органом местного самоуправления;

- специализированная некоммерческая организация, уставной целью деятельности которой является предоставление жилых помещений внаем на некоммерческих условиях;

- организации - участники реализации проектов государственно-частного партнерства, в рамках которого земельные участки предоставляются для строительства арендных многоквартирных жилых домов по результатам аукционов при условии предоставления жилых помещений в построенных домах по договору некоммерческого найма и по цене, не превышающей цены, определенной по результатам таких аукционов.

Некоммерческое арендное жилье ориентировано, прежде всего, на граждан со средними доходами, которые способны платить арендную плату. Поэтому, в нормативно-правовых актах необходимо отразить категории граждан, которые могут выступать нанимателями некоммерческого арендного жилья.

К ним должны быть отнесены граждане, которые не являются в соответствии с социальными нормами, малоимущими гражданами, имеющими постоянный доход и подлежащее налогообложению имущество, находящееся в собственности такого нанимателя и членов его семьи, размер которых не превышает определенного уровня, установленного законом соответствующего субъекта Российской Федерации [1].

Определение указанного уровня доходов и стоимости имущества осуществляется в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации. Органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе установить иные категории граждан, которые могут быть нанимателями по договору некоммерческого найма жилого помещения. К таким категориям, например, могут быть отнесены граждане, имеющие профессии или занимающие должности в сферах деятельности, определяющих приоритетное значение для социально-экономического развития субъекта Российской Федерации или муниципального образования, в том числе работники бюджетной сферы.

Для создания условий развития арендного жилья в России целесообразно ограничить оборот жилых и нежилых помещений в арендном многоквартирном доме путем продажи или отчуждения арендного жилья только одному собственнику, что позволит сохранить статус арендного многоквартирного дома. При этом новый собственник становится наймодателем на условиях заключенного договора найма, некоммерческого найма, социального найма и специализированного найма.

Основными источниками финансирования инвестиционных проектов по строительству и эксплуатации наемных (арендных) домов некоммерческого использования могут быть:

- средства бюджета РФ, и (или) бюджетов субъектов РФ, и (или) местных бюджетов (в форме бюджетных инвестиций в уставный капитал специализированных некоммерческих организаций, так и в форме субсидий юридическим лицам - наймодателям жилых помещений, физическим лицам - нанимателям жилых помещений на оплату установленной платы за некоммерческий наем и коммунальные услуги);

- собственные средства специализированных некоммерческих организаций, созданных органами государственной власти или органами местного самоуправления, предприятиями;

- кредитные средства.

Органы государственной власти субъектов РФ устанавливают фиксированный размер арендной платы за жилое помещение для наймодателей арендного жилья с учетом:

- возмещения в течение определенного периода времени расходов на строительство или приобретение такого дома или комплекса домов;

- расходов на услуги и работы по управлению, содержанию, текущему и капитальному ремонту такого дома или комплекса домов;

- дифференциации размера платы за жилое помещение в зависимости от качества, благоустройства и размеров жилых помещений;

- иных целевых расходов наймодателя при предоставлении жилых помещений по договору найма арендного жилья.

Размер платы за жилое помещение по договору некоммерческого найма может изменяться не чаще, чем один раз в три года, за исключением ежегодной индексации размера платы на коэффициент-дефлятор, установленный на соответствующий календарный год.

Ежемесячные платежи по такому виду найма должны быть ниже арендной платы по коммерческому найму и платежей по ипотечному кредитованию, только в этом случае некоммерческий найм будет востребован.

Формирование рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода, позволит решить одну из главных социальных жилищных проблем и стать важным ресурсом социально-экономического развития территории.

#### *Использованная литература*

1. Жилищный кодекс Российской Федерации.

2. Распоряжения Правительства РФ от 29.08.2012 года №1556-Р «Об утверждении перечня мероприятий по формированию рынка доступного арендного жилья и развития некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода»

3. Стадолин М.Е. Учет особенностей жилищного фонда при организации управления жилыми домами. М.: Издательство ООО «ПКЦ Альтекс», 2010

4. [Электр. Ресурсы]: <http://www.gks.ru>

5. [Электр. Ресурсы]: <http://www.minregion.ru>

## **РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В РАЗВИТИИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА**

В конце XX – начале XXI века, воздействие государства на человека, его развитие, вышло на новый уровень. В процессе формирования постиндустриального общества, образуются инновационные технологические, социальные и экономические тенденции. Они выдвигают человека в центр происходящих трансформаций как первостепенное условие и конечную цель.

В системе социальной экономических отношений, человек приобретает роль исходного ядра, выступая субъектом, целью и средством развития экономики и страны в целом.

Изменение роли человека как субъекта, цели и средства развития экономики и страны в целом, прослеживается с помощью различных показателей, в том числе индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП). Расчет ИРЧП является стандартным инструментом сравнения уровня жизни различных стран и регионов. Индекс публикуется в рамках Программы развития ООН в отчётах о развитии человеческого потенциала и был разработан в 1990 году группой экономистов во главе с пакистанцем Махбубом-уль-Хаком. Однако концептуальная структура индекса была создана благодаря работе Амартии Сена. Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) представляет собой среднеарифметическое трех индексов

- индекса ожидаемой средней продолжительности жизни;
- индекса образования (показывает уровень грамотности населения страны (среднее количество лет, потраченных на обучение) и ожидаемая продолжительность обучения);
- валовой внутренний продукт на душу населения.

По данным ООН, ИРЧП варьирует от 0,336 в Сьерра - Леоне до 0,968 в Норвегии и Исландии. В период перехода к рынку в России произошло снижение ИРЧП. Если в 1990 г. он достигал 0,815, то в 1995 г. снизился до 0,771 и Россия оказалась в числе стран со средним уровнем развития человеческого потенциала. В последние годы ИРЧП растет, но еще не достиг уровня 1990 г. По уровню ИРЧП Россия сегодня находится на 67-м месте (ИРЧП = 0,788) [Отчёт о развитии человеческого потенциала 2012 из Программы развития ООН] и едва пересекает планку вхождения в группу стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала.

Следует рассмотреть взаимосвязь между состоянием экономического процветания и процессом человеческого развития. Тенденции ИРЧП свидетельствуют об отсутствии явной или автоматической взаимосвязи. У стран с идентичным уровнем дохода на душу населения, значение ИРЧП могут различаться, или даже быть абсолютно противоположным. И наоборот, у стран с одинаковым значением ИРЧП уровни доходов могут сильно различаться.

Если же рейтинг страны по ИРЧП выше, чем рейтинг по ВВП, значит, этой стране удалось преобразовать экономическое процветание в процессе расширения возможностей человека с максимальной пользой. Обратная ситуация, когда темпы прироста ИРЧП ниже темпов прироста ВВП на душу населения, означает, что

---

© М.В. Петрова, 2013

<sup>1</sup> Научный руководитель – канд. экон. наук, доцент **С.А. Зуденкова**.

экономическое процветание не повлияло на ожидаемое повышение качества жизни населения.

Постиндустриальное общество предъявляет свои требования. В частности, к физическим качествам и образованию работника, его готовности и способности постоянно повышать квалификацию.

К сожалению, развитие качественных характеристик рабочей силы в мировом хозяйстве происходит крайне неравномерно. Развивающиеся страны, являясь основным источником пополнения мирового рынка труда, тем не менее, демонстрируют худшие показатели качественных характеристик рабочей силы. Это обстоятельство приводит тому, что проблема развития человеческого потенциала становится глобальной.

Потенциал трудовой деятельности человека определяются несколькими факторами. Прежде всего: состоянием здоровья, способностью к созиданию, развитием как живого организма. Современное производство отличается высокой интенсивностью, поэтому физическая, интеллектуальная нагрузки на рабочую силу увеличиваются. Также повышенное производство предполагает создание адекватных условий для воспроизводства рабочей силы. Но возможности для этого, в основном, существуют в развитых странах, тогда как страны развивающиеся, в определяющей степени пополняют мировые трудовые ресурсы. В развивающихся странах существуют факторы препятствующие развитию физических качеств человека: отсутствие полноценного питания, плохие условия жилья, низкий уровень развития медицины, заболевания, низкий уровень дохода, плохое качество продуктов и т.д. СПИД поражает огромное количество рабочей силы в развивающихся странах.

Помимо физических качеств, важным элементом человеческого потенциала является образование. Уровень общего и профессионального образования влияет на качественную характеристику трудовых ресурсов. Теория человеческого капитала выявляет сильную зависимость между экономическим ростом и затратами на общее образование, профессиональную подготовку и здравоохранение. иными словами – «инвестиции в человека». Рентабельность таких инвестиций в долгосрочном плане выше вложений в физический капитал.

В постиндустриальном обществе расходы на образование, профессиональную подготовку и здравоохранение больше не рассматриваются как непроизводительные затраты. а считаются одними из самых прибыльных видов инвестиций. При этом государственные затраты на образование в развитых странах, как правило, в 2 – 2.5 раза больше чем в развивающихся. Существует также огромный разрыв в среднем количестве лет обучения у взрослого человека, например, в Буркина – Фасо – 1 год, Мозамбике – 2.25 года, Индии – 5 лет, Нигерии – 5.77 года, Бразилии – 8,14 года (при 9 – 14 годах в развитых странах). [Отчёт о развитии человеческого потенциала 2012 из Программы развития ООН]

Под развитием человеческого потенциала на данный момент понимается расширение возможностей населения, повышение территориальной мобильности и профессиональных навыков, обеспечение доступности образования, повышение уровня образования.

На сегодняшний день человеческий потенциал предполагает умение ставить сложные, рекордные цели и задачи, высокую мобильность в современных ее формах, способность проектного отношения к собственным перспективам. Вместе с тем, в российском обществе аналитиками отмечаются такие стремительно растущие тенденции, как дефицит воли, устремленности, самостоятельности в принятии решений, наличие устойчивых интересов и целей.

Следовательно, развитию человеческого потенциала в России будет

способствовать реализации поставленных перед страной национальных проектов в отношении улучшения образования и здравоохранения.

Ожидаемая средняя продолжительность жизни при рождении в России в 2012 году составила 66,5 лет. Согласно данным справочника ЦРУ CIA World Factbook, 60,1 – для мужчин и 73,2 – для женщин. К сравнению, средняя продолжительность жизни в США – 78,5 лет, а Евросоюзе – 79,8 лет.

России, безусловно, необходимо увеличить среднюю продолжительность жизни. Сделать это можно лишь при комплексном подходе и проведении ряда реформ:

- антиалкогольная и антитабачная кампании, постепенное увеличение цены на алкоголь и табак, проведение социальной политики;
- ужесточение наказаний за торговлю, хранение, употребление наркотических средств, введение обязательных проверок на предмет наркотического опьянения среди школьников, студентов;
- реформа здравоохранения, обеспечение доступности медицинского обслуживания для каждого гражданина;
- увеличение пенсий, реформа пенсионного фонда, борьба с серым рынком труда;
- поддержка молодых семей, снижение процентной ставки по ипотеке до 6-8%;
- социальная кампания соблюдения ПДД, ужесточение наказаний за не пристегнутый ремень безопасности, вождение в нетрезвом виде;
- решить проблему перенаселенности городов – миллионеров, путем развития регионов, малых городов, сельских населенных пунктов;
- пропаганда ЗОЖ среди молодежи, обеспечение доступности спортивных секций для школьников и студентов.

Важным показателем качества населения является образование. Повышение уровня образования существенно влияет на качество человеческого капитала. Добиться повышения уровня образования и обеспечение его доступности, можно при выполнении следующих задач:

1. Вовлечение в образование и социализацию социально незащищенные группы населения.
2. Обеспечение доступа к дошкольному образованию детей из малообеспеченных семей и детей, проживающих в сельской местности.
3. Выравнивание финансирования и доступности образования между регионами и в пределах регионов.
4. Обновление содержание образования в направлении развития навыков и умений, практического применения знаний.
5. Переориентирование системы профессионального образования на требования современного общества.

Повышение уровня качества населения, развитие человеческого потенциала, и, как следствие, повышение ИРЧП, должно осуществляться государством комплексно, целенаправленно и учитывать специфику России. Но с улучшением человеческого капитала, как основного богатства и движущей силы страны, неизменно улучшится благосостояние России, ее положение на мировой арене повысится.

#### *Использованная литература*

1. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gks.ru>;

2. Доклад ООН о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации, 2010 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.undp.ru/documents/NHDR-2013.pdf>
3. Справочник ЦРУ "CIA World Factbook" [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

**А.В. Питрюк**  
канд. биол. наук  
(ГУУ, г. Москва)

## **РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ЭКОЛОГИЧЕСКОМ КОНТРОЛЕ**

Современный экологический кризис является частным проявлением глобального системного кризиса цивилизации. Традиционные административно-правовые методы, которые являются неотъемлемой частью охраны окружающей среды, направлены на компенсацию внешних эффектов хозяйственной деятельности, с чем рыночные механизмы, как известно, справиться не могут. Именно в этом направлении государство играет ключевую роль, выполняя одну из главных своих функций – природоохранную. Однако в целях демократизации современного российского общества необходимо осуществлять переход от прямых методов регулирования хозяйственной деятельности к косвенным. Этот подход позволит избежать многих проблем административно-правового метода регулирования, например коррупцию и лоббирование законодательного процесса со стороны крупных производителей. Мировой опыт свидетельствует о большей эффективности внедрения экономических механизмов регулирования охраны окружающей среды и развития институтов гражданского общества в сфере экологического контроля.

Согласно Докладу о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 г. Общественной палаты Российской Федерации, в настоящее время наблюдается снижение спроса на услуги коррумпированной бюрократии и рост спроса на легальное государство, впервые в истории России формируется платежеспособный запрос на демократический порядок – запрос со стороны активных групп, связанный не только с их ценностями, но и с их кровными интересами, к числу которых относится и заинтересованность в безопасности окружающей среды.

В настоящее время в действующем экологическом законодательстве закреплены основы общественного экологического контроля. Так, согласно ст.3 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к основным принципам охраны окружающей среды относят:

1. обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц;
2. соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии

решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;

3. участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды.

Реализация данных принципов осуществляется в положениях ФЗ «Об охране окружающей среды», Федерального закона от 23.11.1995 №174-ФЗ "Об экологической экспертизе" и т.д.

К субъектам общественного контроля традиционно относят граждан, их объединения, инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации, Общественную палату Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, общественные советы муниципальных образований, при федеральных, региональных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления. Все эти субъекты имеют право инициировать и осуществлять общественный мониторинг, общественную экспертизу, общественное слушание и проверку. Следует отметить, что изначально достаточно широкие права муниципальных органов в области экологического контроля в 2006 г. были значительно сокращены.

Главным требованием к субъектам общественного экологического контроля является их независимость. Некоммерческие негосударственные организации должны обладать определенным авторитетом и репутацией в профессиональной среде и среди широкой общественности. Как показывает опыт стран ЕС и США, для формирования репутации необходимо время и опыт деятельности, именно этого не хватает российским общественным организациям. Создание правовой базы, более подробно регулирующей экологический контроль со стороны общественных организаций, могло бы значительно ускорить процесс становления институтов гражданского общества в сфере экологического контроля. В настоящее время в Республике Узбекистан разработан и готов к рассмотрению законопроект «Об экологическом контроле», который значительно расширяет и регламентирует права граждан, негосударственных некоммерческих организаций, органов самоуправления граждан, общественных объединения и СМИ.

К наиболее актуальным современным проблемам становления институтов общественного экологического контроля можно отнести: отсутствие экологической грамотности и активности населения, давление со стороны заинтересованных коммерческих предприятий, недостаточное финансирование в условиях сокращенной поддержки со стороны международных организаций. Решению этих проблем должна способствовать дальнейшая правовая регламентация общественного контроля.

Примером востребованного направления воздействия институтов гражданского общества на деятельность хозяйствующих субъектов может служить экологическое сертифицирование. Сертифицирование продукции не является обязательным, но имеет коммерческий эффект. Именно потребительская активность, являясь классическим фактором экономики, способна стимулировать заинтересованность производителя соблюдать стандарты экологической безопасности, а также переходить на стандарты экологического менеджмента. Распространена мировая практика применения экологического сертифицирования и стандартизации системы ISO 14000, которая оценивает не количественные параметры, а экологическую ориентацию менеджмента. В странах ЕС для производителя такая сертификация системы менеджмента является обязательным условием успешного партнерства, благоприятных инвестиционных перспектив и конкурентоспособность продукции. Спрос на экологическую сертификацию и стандартизацию значительно увеличился за последние годы и в РФ.

Таким образом, следует заключить, что в современном российском обществе наблюдаются процессы формирования и дальнейшего развития институтов

гражданского общества, играющих ключевую роль в охране природы и благоприятной окружающей среды. Учитывая преимущества данного механизма регулирования общественных отношений в области экологии, необходимо расширять правовую базу, регламентирующую деятельность субъектов экологического контроля.

#### *Использованная литература*

1. Астафьева О.Е., Питрюк А.В. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды // М.: Изд. Академия, 2013.

**Н.К. Попадюк**

*д-р экон. наук, ст. научн. сотр., профессор*

**О.С. Семкина**

*канд. экон. наук, профессор*

*(Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва)*

### **ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА, СОВРЕМЕННОСТЬ И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ СЦЕНАРИИ В ПОСТКРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД**

В каждой стране процесс складывания дихотомии «городское управление и городское самоуправление» отражал особенности конкретно-исторических коллизий, в каких в ней осуществлялась реальная история. Длительное время согласно историческим хроникам реализовывалось городское управление, осуществляемое наместниками восточных деспотий. Впервые о городском самоуправлении стало известно по Древней Греции, когда сложилась система самоуправляемых городов-общин – полисов. Не случайно Аристотель человека определял как «животное, живущее в полисе» - «полисное животное», ошибочно переведенное как «политическое животное», поскольку за пределами полиса жили и работали полисные рабы.

Затем история городского самоуправления перемещается в средневековые города-государства – Генуя, Флоренция, Болонья и другие итальянские города. Им было суждено на протяжении ряда столетий самоутверждаться, отстаивая модель городского самоуправления против феодалов, безраздельно господствовавших длительное время в сельской местности. В последующем городское самоуправление уже надолго обосновалось в Европе.

В России история дихотомии «городское управление и городское самоуправление» отражала коллизии становления и развития российской государственности. Русская государственность, как известно, основывалась на двух формах территориальной пространственной организации:

- 1) Сельские общины (миры, верви);
- 2) Города и городские поселения (форпосты, торговые центры, пункты пересечения торговых путей).

Обе формы, задавая особенность систем расселения населения, были тесно взаимосвязаны, и города всегда были фокусами притяжения для своей округи,

обеспечивая в разных формах обмен деятельностью – ремесленными и аграрными.

Основную массу населения в Древнерусском государстве составляли крестьяне-общинники. Крестьянская община представляла собой конгломерат мелких поселений (на севере она именовалась миром, на юге – вервью). Длительное по времени сохранение общинных порядков было одним из устоев российской государственности. С помощью крестьянских общин было легче осуществлять сбор податей и обеспечивать лояльность населения к княжеской, а затем и царской власти. Община занималась перераспределением земельных наделов, раскладывала подати между дворами, разрешала споры между общинниками, обеспечивала соблюдение обычного права. В решении всех этих вопросов принимали участие все общинники, поэтому в целом модель самоуправления сложилась в России на традиционной почве.

В то же время городское население несколько отличалось своими порядками от крестьянского демократизма. В то же время и для российских городов было характерно свое городское самоуправление оно осуществлялось по модели, схожей с полисным самоуправлением, какое сложилось в Древней Греции, и называлось оно вече. В Древнерусском государстве вече как собрание горожан играло важную роль. В крупных для своего времени городах, согласно В.О.Ключевскому, наряду с городским вече существовали и окончные вече, представляющие собой сходы горожан по длинным улицам («концам»), как своеобразным городским «микрорайонам». Наиболее уважаемые люди таких окончных вече делегировались на общегородское вече. Решающее слово на вечевых собраниях принадлежало городской знати. На вече выносились важнейшие вопросы жизни городской общины. Иногда вече избирало князей, заключало с ними договор («ряд»).

Общинное самоуправление и городское самоуправление на протяжении ряда веков представляло собой естественно возникшие формы исконно русского самоуправления. Однако монгольское иго, требовавшее для сбора дани и выполнения вассальских функций единоначалия, на которое даже выдавался ярлык, деформировало модель городского самоуправления, которое затем после освобождения от ига, уже не восстановилось. Крестьянское общинное самоуправление, также урезанное с введением крепостного права, пережило городское самоуправление.

В то же время по мере созревания национального самосознания и передовых слоев российского общества понимание необходимости введения норм городского самоуправления приобретало все более широкое признание. Еще в соответствии с проектом конституции М.М.Сперанского (1772-1839), подготовленным им для императора Александра I, местное самоуправление должно было быть реформировано путем введения окружных и волостных дум с ограниченными функциями<sup>1</sup>. Правда, под местным самоуправлением понималось городское самоуправление, хотя и крестьянский вопрос, но в другом ракурсе, прежде всего - в части освобождения от крепостничества также волновал передовую общественность. Идея организации выборных органов местного самоуправления как низового губернского уровня управления предполагало участие большего числа горожан в выработке и принятии вопросов местного самоуправления.

Система управления на местах в XIX веке была представлена разветвленной системой низовых учреждений министерств и ведомств. Работая на «территориях, подведомственных губернаторам и губернским правлениям, они зачастую испытывали затруднения в определении круга дел, относящихся к их компетенции, и немалое место в их служебной переписке занимало «выяснение отношений» с

---

<sup>1</sup> Акимов В.В., с.9

учреждениями губернского и уездного звена. Параллелизм в работе был постоянным спутником этих ведомств»<sup>1</sup>. Понятно, что для городского самоуправления такое обилие органов управления создавало объективные трудности.

С тех пор прошло более полтора века. В постсоветской России, где конституционно закреплены нормы самоуправления, в том числе местного, ситуация напоминает только что описанную. В настоящее время в каждом регионе страны представлены следующие органы управления:

- Федеральные органы государственного управления, в компетенцию которых входят вопросы регионального уровня;
- Территориальные органы федеральных государственных министерств и ведомств;
- Региональные органы государственного управления;
- Представительные органы бизнеса;
- Центральный город («столица») субъекта Федерации;
- Дислоцированные на территории региона компании крупных национальных компаний;
- Транснациональные компании, имеющие доступ к ресурсам региона.

Каждый уровень из перечисленных представлен целой системой своих организаций. Так, например, территориальные органы федеральных государственных министерств и ведомств Российской Федерации представлены следующими службами в каждом регионе:

- Федеральная служба по труду и занятости;
- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития;
- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- Федеральное медико-биологическое агентство;
- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;
- Федеральное агентство по образованию;
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- Федеральное агентство лесного хозяйства.

Нет необходимости говорить, что все эти организации представлены не просто в городах, а в центральном для субъекта федерации городе. Каждая организация имеет свои прерогативы, относящиеся к ее компетенции. Однако возможности осуществлять городское самоуправление значительно ограничены в условиях, когда перечисленные организации в той или иной степени предъявляют определенные запросы, на которые надо отвечать органам местного самоуправления. Они создают таким образом как бы *внешние ограничения для городского самоуправления*. Но существуют еще и внутренние. Речь идет не только о недофинансировании ряда государственных обязательств, которые спускаются региональными органами государственного управления на уровень местного самоуправления, но также и о таких не пописанных в рамках конституционного разграничения компетенций вопросов, как следующие.

Федеральным законом №210-ФЗ от 2004 года органам местного самоуправления было вменено в обязанность разрабатывать Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, основываясь на разрабатываемых организациями коммунального комплекса этого же муниципального образования своих производственных программ и инвестиционных

---

<sup>1</sup> Акимов В.В., с.24

программ. Кроме того, в соответствии с Распоряжением Правительства РФ №102-р от 27.02.2011 года осуществляется разработка Программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры как программ модернизации и реформирования ЖКХ. По федеральному закону 261-ФЗ от 2010 года необходима разработка муниципальных программ энергосбережения и повышения энергоэффективности, в соответствии с федеральным законом №191-ФЗ от 2011 года – муниципальных программ теплосбережения. Возможность получения средств из Государственной Корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ» в рамках слома ветхого жилья и переселения из ветхого жилого фонда граждан требует разработки муниципальных программ слома ветхого жилья и переселения граждан из ветхого жилого фонда. Но финансовых ресурсов на разработку перечисленных программ не выделяется. Численность работников администраций органов самоуправления в районах и городах ограничена, и все они заняты своей будничной рутинной работой в соответствии с должностными инструкциями отделов, управлений и департаментов. Обеспечить непротиворечивый и согласованный по сопряженным мероприятиям свод всех разрабатываемых программ не представляется возможным. В результате такого рода вменяемые задания становятся *внутренними ограничениями для городского самоуправления.*

Все это обуславливает ситуацию, когда программы разрабатываются формально, и не могут служить реальным основанием для поступательного движения в обеспечении городского управления и городского самоуправления. В условиях, когда страна вступает в полосу глобального финансово-экономического кризиса, такое положение чревато неспособностью найти адекватные меры защиты от грядущих кризисных явлений. Между тем, особенность этого кризиса в том, что он не просто циклический рецессионный, а, похоже, как отмечают эксперты, затяжной. Здесь консолидирующая роль городского управления и городского самоуправления приобретают характер императива. Сможет глава администрации города мобилизовать всех работников аппарата, депутатов, в целом муниципальное сообщество на поиск способов противодействия кризису возможными средствами, найти формы межмуниципального, муниципально-государственного и муниципально-частного партнерства для задействования сценариев импортозамещения по тем видам продукции, которые можно выпускать на соседних или своих территориях, включая переработку выращиваемой сельхозпродукции, вытолкнутой со своего городского рынка дешевым импортом, городское сообщество, - а с ним и село, - смогут выжить в кризис. Не сможет - будут найдены другие и руководитель и работники администрации города. Однако такой сценарий при неспособности противостоять своими силами кризису был бы предпочтительным, если бы было время для маневров с заменой администрации путем городского самоуправления. Здесь таятся и другие угрозы, которые могут снова отменить формы городского самоуправления, как это уже было в отечественной истории. Тогда сценарий может быть и с переформатированием территории, на которую будут претендовать более сильные соседи.

**Р.Ю. Проценко**  
студентка

**В.А. Скоробогатько**<sup>1</sup>  
студентка

(ГУУ, г. Москва)

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ В РОССИИ**

Государственное регулирование экономики осуществляется в настоящее время почти во всех странах от США до Китая, и оно резко усилилось в последние годы. Возможное исключение составляют многолетние мировые лидеры по индексу экономической свободы Сингапур и Гонконг, но это небольшие государства в основном с трудолюбивым китайским населением, которые только подтверждают общую тенденцию роста значения и роли научно обоснованного госрегулирования в экономике. И это не случайно, в условиях кризиса и посткризисного периода особенно велика роль государственного регулирования в экономике, к которому прибегают как сторонники социально-ориентированной экономики, так и некоторые либералы.

После кризиса 2008-2009 годов многие исследователи и аналитики отмечают возросшую роль крупных государственных корпораций в экономиках развитых стран. Появился даже термин «госкапитализм возвращается».

В первое десятилетие XXI века в России четко сформировалась тенденция усиления роли государственного сектора экономики. Усилилась и тенденция к ужесточению государственного контроля над экономикой через укрупнение государственных хозяйственных структур, что сказалось негативно на прибыльности в частном бизнесе и усилило коррупцию. Российский госкапитализм стал ведущим источником коррупции, т.к. размеры взяток даваемых бизнесменами для проведения приватизации по заниженным ценам существенно возросли.

Налоговое бремя на экономику, коррупция и преступность в России не снижаются. Остается на очень высоком уровне и доля теневой экономики (свыше 30-40% по разным оценкам) и с ростом объемов уже приватизированной собственности эта доля постоянно и неуклонно растёт. Поэтому в международных и американских рейтингах Россия занимает очень низкие места. Так, например, американские компании Fannie Mae и Freddie Mac имеют высочайший рейтинг «AAA», в то время как рейтинг всей России всего «В».

Основные причины отставания России от бывших соцстран и развитых стран мира в процессах развития и создания конкурентоспособной экономики кроются в неэффективности государства, в его правовом нигилизме, коррумпированности, «зарегулированности» экономики государством и низких стоимости и качестве человеческого капитала, в постоянном стремлении государства необоснованно (или в интересах отдельных чиновников) вмешиваться в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов. Это одни из основных причин, почему в последние годы наблюдается устойчивый отток капитала из России.

Хотя построение рыночной экономики в основных чертах в России завершено, по уровню эффективности использования ресурсов она все еще существенно уступает показателям советской экономики 20-летней давности. Причина

---

© Р.Ю. Проценко, В.А. Скоробогатько, 2013

<sup>1</sup> Научный руководитель – канд. экон. наук, доцент **С.А. Зуденкова**.

заключается в многочисленных институциональных ловушках, блокирующих нормальное функционирование как рыночных, так и государственных институтов, в том числе в силу отсутствия реальных механизмов ответственности лиц, принимающих решения. Успешная реализация предложенных выше мер по развитию экономики предполагает резкое повышение требований к управленческим кадрам, введение жестких механизмов ответственности за исполнение целевых показателей и соревновательности за достижение лучших результатов.

Ключевую роль в институциональном обеспечении политики развития играет совершенствование институтов государства как разработчика «правил игры» и арбитра, отвечающего за их соблюдение, как инструмента перераспределения ресурсов, регулятора и собственника одновременно. Возникающий при этом конфликт интересов не должен разрешаться путем устранения какой-либо из этих функций, так как все они необходимы государству для осуществления политики развития. Как показал практический опыт, приватизация системообразующих предприятий лишает государство возможности гарантировать стабильность соответствующих рынков и часто влечет злоупотребления монопольным положением, снижение эффективности и упадок соответствующих отраслей экономики. Также как и передача госкорпораций в управление независимым директорам, она не гарантирует предприятия от некомпетентного управления и даже разорения.

Иной подход к преодолению этого конфликта интересов состоит в проведении преобразований, направленных на институциональное разделение функций государства как субъекта экономической политики и как собственника. Функции регулятора при этом остаются за исполнительной властью, а функции собственника целесообразно сосредоточить в принадлежащей государству системе холдинговых структур.

При оценке оптимального сочетания институтов государственного регулирования и рыночной самоорганизации необходимо учитывать гуманитарный характер нового технологического уклада, его высокие требования к системе воспроизводства интеллектуального потенциала – науке, образованию и подготовке кадров, а также к формированию культурно-информационной среды, благоприятствующей переходу к экономике знаний и на инновационный путь развития. Предоставление этих сфер «свободной игре рыночных сил» часто ведет к их деградации, подрыву расширенного воспроизводства главного фактора современного экономического роста – человеческого капитала. В том числе реформирование на принципах рыночного фундаментализма системы образования влечет быструю сегментацию рынка образовательных услуг с деградацией массового образования.

Необходимо сохранение государственного контроля, регулирования и финансирования системы образования и культуры, кардинальное повышение роли государственных институтов в стимулировании инновационной активности. Требуется резкое расширение творческой составляющей в школьных программах, восстановление сети учреждений детского творчества, включение в программы высшего и среднего специального образования изучения методов решения изобретательских задач, замена чисто развлекательной модели электронных СМИ информационно-просветительской.

Реализация предложенных выше мер по достижению целей модернизации и развития российской экономики, подъема инвестиционной и инновационной активности предполагает значительные изменения в проводимой государством социально-экономической и научно-технической политике. Так или иначе они связаны с повышением эффективности государственного регулирования современной смешанной экономики. Сложившаяся система хозяйствования

характеризуется низкой эффективностью как рыночных механизмов, так и государственных институтов.

Выход из создавшейся институциональной ловушки заключается не в уменьшении экономической свободы или устранении государства из экономики. Международный опыт свидетельствует о том, что успешный экономический рост предполагает наличие, во-первых, высококонкурентного частного сектора экономики с доминированием капиталистических корпораций и банков и с эффективными механизмами рыночного саморегулирования, во-вторых, системы эффективных институтов государственного регулирования экономики и, в-третьих, развитого и тоже эффективного сектора производства общественных благ. Следует также отметить, что задачи синтеза рациональной системы экономического регулирования в России не могут быть решены путем использования только известных образцов и решений. Даже наилучший мировой опыт недостаточен для ответа на вызовы глобализированной экономики с единым финансовым рынком и отсутствием единой системы госрегулирования.

Охарактеризованные выше предложения учитывают как международный опыт, так и специфику российской экономики, состояние ее производственно-технологической, институциональной и социальной подсистем. В целом Россия пока располагает достаточными валютными резервами и запасами природных ресурсов для финансирования новой индустриализации российской экономики, ее модернизации на основе высоких технологий современного технологического уклада. Российская финансовая система еще не встроена окончательно в глобальные финансовые пирамиды. Это позволяет перекрыть каналы «отравления» собственной финансовой системы спекулятивными «токсичными» инструментами, переориентировав ее на внутренние источники кредита и направив сбережения на поддержку инновационной и инвестиционной активности в перспективных направлениях развития российской экономики. Наличие природно-сырьевого и оборонного потенциала дает нам объективные возможности для проведения самостоятельной политики – даже при негативных сценариях возобновления глобальной рецессии Россия имеет необходимые ресурсы не только для выживания, но и для опережающего развития.

Анализируя опыт государственного регулирования в развитых рыночных государствах и странах транзитивной экономики, можно отметить функциональные регулирующие тенденции в экономике. Основные функции государственного регулирования реализуются, во-первых, в направлении достижения и сохранения национальных конкурентных преимуществ экономики. Страна достигает конкурентного преимущества благодаря экономическим факторам и наличие уникальных институциональных механизмов, способных непрерывно повышать уровень использования факторов производства: ресурсов, рабочей силы, предпринимательства. Общепризнанной задачей правительства становится разработка политики нововведений, стимулирование усовершенствований в технике, выгодных для национальной экономики. Это позволяет повысить эффективность производства, диктовать высокие цены благодаря высокому качеству, осваивать новые наукоемкие отрасли и отдельные территории. Экономическое регулирование на уровне территории уменьшает неравномерности социально-экономического развития регионов, снимает социальную напряженность в депрессивных регионах, стимулирует эффективное использование экономического потенциала территории.

Роль государства на различных этапах развития общества неодинакова. Современное российское общество характеризуется переходным состоянием экономики, что не может не учитываться при изучении проблемы соотношения государства, права и экономики. Однако в любом случае речь идет об экономике рыночного типа, о рынке. Объективная необходимость государственного

регулирования рыночных отношений основывается на ограниченности возможностей рынка в производстве общественных товаров, что и является основным побудительным мотивом в деятельности государства в сфере экономики.

#### *Использованная литература*

1. Логунов В.Н. Роль государства в рыночной экономике. Воронеж: ЦИРЭ, 2009.
2. Корчагин Ю. Госкапитализм по-российски. Воронеж: ЦИРЭ, 2012.

**В.С. Пудич**  
д-р экон. наук, профессор  
(ГУУ, г. Москва)

### **СТАТИСТИКА ИННОВАЦИЙ В ТЕОРИИ МЕНЕДЖМЕНТА**

Статистические методы исследования, учитывая природу социально – экономических систем (СЭС), в современной теории представляются необходимой составляющей механизма менеджмента. Их применение необходимо не только для анализа текущих состояний СЭС или выявления их свойств (надежности, устойчивости, совместимости, иерархичности и др.), но и для параметризации их функционирования в формах закономерностей, законов, норм, критериев, индикаторов развития, оценок экономической безопасности. Новой сферой приложения статистики представляется сама теория менеджмента, ее теоретические элементы (термины, определения, словоформы).

Социально-экономические инновации, проводимые в российской экономике, которые формулируются как вектор ее развития на ближайшие годы и на перспективу, обуславливают потребность в формировании соответствующего интеллектуального потенциала общества, способного реализовать эти стратегические намерения. Проблемы развития в данном направлении проявляются не только в части подготовки менеджеров, способных решать стратегические задачи развития экономики, но и, что не менее значимо, в части формирования самой теории менеджмента как фундаментальной составляющей всех преобразований в среде СЭС.

Повышение сложности менеджмента сопровождается увеличением информативности процесса организации функционирования социально – экономических систем, вызванной их взаимодействием со средой (окружением), в результате которого возникают новые компоненты среды, самих систем и средств их описания.

В соответствии с наблюдаемыми особенностями экономического развития современное состояние теории менеджмента представляется эклектичным по своей природе, подверженной процессу эволюционного совершенствования под влиянием практики [1]. Такая теория, по определению, не может быть опережающей, соответствующей задачам системного инновационного развития экономики, так как сама не является инновационной, а только претендующей на это новое качество.

Развитие социально–экономических систем - это развитие под действием среды, формирование в среде структур в виде комплексов, инфраструктур, сфер,

характеризуемых энергетической активностью. Принципиальная возможность самопроизвольного возникновения таких структур, как известно, определяется их тезаурусом. При отсутствии средств отображения происходящих трансформаций предметной области менеджмента (явлений, признаков, свойств, принципов, ситуаций, состояний) невозможно выявить конкретные объекты менеджмента, определить содержание его воздействий и складывающихся условий для развития социально – экономических систем. Описание предметной области менеджмента – прерогатива теории экономики [2].

Термин «тезаурус» (от греческого - сокровище) означает совокупность знаний, накопленных человеком или некоторым коллективом. Тезаурус определяет степень организованности СЭС, ее способность реагировать на внешние воздействия. Тезаурус теории менеджмента рассматривается как инновационное средство системного развития и повышения эффективности СЭС. Тезаурус можно рассматривать и как средство защиты системы от влияния окружения системы, от засорения знаний людей и науки, превносимыми извне идеями, понятиями, суждениями, которые, как показывает анализ, не всегда однозначны и правильны, которым свойственно изменяться на пути развития науки. Тезаурус исключает неточности и неопределенности в терминологии системы менеджмента как науки, позволяет формировать критерии новизны теории менеджмента в процессах ее развития.

Знание в процессе его формирования в обществе всегда распадается на две составляющих: современное знание и историю развития знания. Различные справочники терминов, краткие глоссарии, которые начали применяться во многих учебниках, не могут заменить тезауруса, который отражает современные знания, вносит в них четкость и не противоречивость понятий. Чем больше, «объемнее и полнее» тезаурус, тем меньше неопределенности в теории, а, следовательно, и меньше риска в практике менеджмента.

Ключевыми элементами тезауруса экономической науки могут быть понятия предмета и средств труда, рабочей силы, средств производства, цены и себестоимости, труда и прибыли, товара, услуги и работы, выручки, капитала, аренды и ренты, ставки и процента, основных и оборотных средств, налога, квоты, дисконта, эффективности и амортизации, денежной единицы, стоимости, пошлины и акциза. В менеджменте - системы, функции, предметной области, иерархии, цели, стратегии, критерия, ответственности, обязанности, полномочий, делегирования прав, диверсификации, интеграции, централизации и др..

Чем сложнее тезаурус, тем больше удельный вес информационных факторов, которые придают системе свойства ее окружения (среды) и обогащают систему новой информацией о среде, способствуя этим развитию самого окружения (среды). Наличие тезауруса, в котором процессы формирования идут быстрее процесса распада его элементов, отражает накопление информации о системе и усложнении ее структуры, а, следовательно, и о возникновении или наличии эффекта развития предметной области.

Процесс формирования тезауруса ассоциирует с процессом генерирования информационного поля в системе знаний теории науки, необходимого для ее жизнедеятельности. Этапами этого процесса являются поиск новых словоформ (зарождение), их становления, объективизации, обновления, приобретения устойчивого их содержания (канонизации). Тезаурус является и средством представления отношений исследуемого СЭС с их окружением (средой), содержание которого информативно в случаях его систематического контроля и анализа. Это условие для менеджмента как развивающейся науки имеет принципиальное значение, так как влияет на его целостность как науки. Если какой – либо термин имеет разные толкования, то он не представляет собой строгой

терминологической формы и, следовательно, устойчивой дидактической единицы знаний. Отсутствие тезауруса в теории науки не способствует достижению ее непротиворечивости.

Наличие ряда толкований отдельных терминов теории менеджмента свидетельствует об отсутствии их общности, о значительных изъянах в процессах становления теории эмпирического познания. Поэтому возникает потребность анализа процесса формирования тезауруса в системе менеджмента, как самостоятельной морфологической части системы, элемента ее организационного обеспечения. Функциональная структура тезауруса менеджмента представляется многоуровневой и разветвленной. Каждой разновидности СЭС соответствует свой объем тезауруса в зависимости от ее сложности. Каждая последующая по уровню сложности система или ее часть поглощает информацию тезауруса системы предыдущего уровня сложности.

Содержание тезауруса существенно отличается от глоссария, например, или словаря, энциклопедии, перечня ключевых слов, которые по отношению к тезаурусу соответствуют уровню подготовительного этапа работ. Ценность тезауруса заключается в том, что он дает сравнительную характеристику терминов и определений системы менеджмента как науки, аргументацию их сущности на основе морфологического анализа всего понятийного аппарата этой отрасли знаний. Это позволяет менеджмент из состояния эклектики трансформировать в сознании общества в системный менеджмент.

Реальный объем информации для тезауруса менеджмента сложно оценить. Трудоемкость его формирования и динамика изменений обуславливают потребность в специальных формах ведения и актуализации тезауруса, определения его количественных и аналитических статистических оценок. Выборочный анализ наиболее важных для теории менеджмента терминов и словосочетаний показывает значительное разнообразие их толкований [3]:

от 20 до 50 – для терминов организация, управление, менеджмент;

от 10 до 20 – для терминов система, информация, технология, парадигма, развитие, адаптация, решение, власть, ситуация, проблема, метод, принцип, методология, закон, процесс и др.;

от 5 до 10 – для терминов альтернатива, гипотеза, интуиция, инновация, стратегия, структура, синергизм, отношения, механизм, поведение, политика, право, конкурентоспособность, фактор и др..

Главное назначение тезауруса менеджмента – актуализация теории менеджмента, создание основы для управленческого аудита во всех сферах управления социально – экономическими системами. В теории менеджмента целесообразно оперировать не количеством учебной литературы, а ее качеством, подтверждая тезис о том, что в менеджменте важнее знать не многое, а системное (конструктивное).

Проблема тезауруса в системе экономики и менеджмента заключается в отсутствии реально действующего механизма его формирования: методов системологии менеджмента и экономики, современных методов морфологического анализа знаниевых компонент теории, средств регулирования и сопровождения информационных потоков в сфере теории менеджмента и экономики, институциональных органов научной экспертизы и статистических исследований в данной сфере науки.

Современные средства контроля учебной литературы по менеджменту не защищают потребителя от противоречий и неточностей в его теории. Авторы при этом ограничены требованиями, необходимыми для исполнения при экспертизе рукописей в процессе их подготовки к публикации. Многообразие изданий (более 12 тыс. наименований экономической литературы в год) отражает стремление

издателей и авторов разнообразить учебные и другие материалы для достижения скорее коммерческого, чем научного результата.

Предметная область статистики в рассматриваемых процессах представляется в выявлении многообразия терминов и словоформ в теории менеджмента, определение агрегативной принадлежности терминов, выделение терминологических кластеров, обоснование средств морфологического анализа для экспертизы понятий, формирование статистических критериев состояния и качества теории и инноваций менеджмента.

#### *Использованная литература*

1. Теория менеджмента. Учебник для вузов. Стандарт 3-го поколения. Под. Ред. А.М.Лялина. – СПб: Питер, 2009.
2. Пудич В.С. Проблема формирования тезауруса в системе экономики и менеджмента. В сб. «Конкурентоспособность национальной экономики: институциональные основы и факторы». Монография под ред.Т.М.Степанян. – М.: МАКС Пресс, 2007.
3. Пудич В.С. Тезаурус менеджмента. Монография. – М.: ГУУ, 2013. – с.420

**И.А. Романова**  
канд. пед. наук, доцент  
(ГУУ, г. Москва)

### **ВОСПИТАТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ РУКОВОДИТЕЛЯ**

Руководитель – это не только специалист в какой-либо области производства, но и воспитатель. Воспитательная функция является одной из важнейших в его деятельности, тесным образом связанная с хозяйственно-организаторской функцией. Современный руководитель должен обладать многими качествами, высоким уровнем профессиональной подготовленности, составной частью которой являются знания основ педагогической науки, умения ставить воспитательные цели и искусство достигать их посредством применения мер педагогического воздействия на персонал.

Воспитание - можно представить как специфическую целенаправленную деятельность воспитателя (руководителя) , управляемый процесс формирования у воспитанников (сотрудников организации) совокупности социально-значимых качеств личности, развитых взглядов и убеждений, достаточной морально-психологической подготовленности необходимых для эффективного исполнения ими своих обязанностей.

Воспитательные воздействия руководителя развертываются в системе отношений «человек – человек», что усиливает роль субъективной зависимости воспитателя (руководителя) и воспитанника (сотрудника) . В таком понимании воспитание выступает как двусторонний «субъект-субъектный» процесс, осуществляемый в активном доверительном взаимодействии воспитателей и воспитанников, их влиянии друг на друга.

Это предполагает, что руководитель осуществляет воспитание , а сотрудники организации демонстрируют психологическую готовность к восприятию

педагогического воздействия, активно реагируют на него своими поступками, изменяя мнения и отношения к различным событиям, приобретая и проявляя те или иные личностные свойства, необходимые для осуществления своей деятельности. Воспитание достигнет своей цели только в том случае, если оно вызовет у сотрудников положительный отклик, стимул работать над собой и удовлетворение от собственного личностного совершенствования.

Педагогическая наука обозначила следующие закономерности воспитания (П.И.Пидкасистый):

1. Воспитание осуществляется только при наличии у воспитанника (сотрудника) желания, а также активных действий (моторных, интеллектуальных и пр.) по собственному развитию и самосовершенствованию. Вместе с тем, руководителю стоит помнить, что мера прилагаемых работником усилий должна соответствовать мере его возможностей - физическому, психологическому и умственному потенциалу.

2. Содержание деятельности воспитанников определяется на каждый данный момент развития их актуальными потребностями. Опережая актуальные потребности того, кого воспитывает, воспитатель может натолкнуться на его пассивность или сопротивление, а сам процесс не принесет ожидаемых результатов.

3. Воспитывая, стоит обращать внимание на пропорциональное соотношение усилий воспитателя (руководителя) и воспитанников (сотрудников). Здесь закономерность воспитания состоит в следующем: на первых порах процесса активность воспитателя превышает усилия воспитанника, затем активность последнего возрастает, а после он уже становится полноправным участником процесса воспитания, осуществляя самостоятельную деятельность при необходимых наблюдениях, контроле и оценке со стороны воспитателя. В противном случае, сотрудник останется в роли пассивного и несамостоятельного «объекта» воздействий. Так, например, по мере приобретения профессионального опыта и адаптации в организации, руководитель ослабляет помощь неопытным сотрудникам, снижает контроль за их действиями.

4. Воспитание непременно должно носить «скрытый» характер. Сотрудники организации не должны чувствовать себя объектами приложения педагогических воздействий со стороны руководителя. А действия последнего при учете этой закономерности заключаются в предоставлении сотрудникам личной свободы, демократичном стиле взаимодействия, обращенностью к их внутреннему миру.

5. Эффективность процесса воспитания, а значит и успех достижения воспитательных целей должен развертываться в условиях уважения, доброжелательности, помощи, проявления педагогического такта, предоставления воспитаннику возможности выражать свои мнения. Например, при использовании метода принуждения (наказания) необходимо выслушать сотрудника о причинах его ошибок или поступков, выявить его отношение к самому наказанию.

6. Организуемые руководителем воспитательные воздействия должны непременно сопровождаться внутренней удовлетворенностью воспитанников собственными действиями и полученными результатами, констатацией положительных изменений в развитии собственных личностных качеств, а также ситуаций успеха.

Теоретико-методологическую основу воспитательного процесса помимо закономерностей составляют принципы воспитания. Они являются важной основой, на которой основываются методы воспитательного воздействия и определяется его содержательная сторона. Построение процесса воспитания персонала должно опираться на эти фундаментальные положения. К принципам воспитания относят:

- принцип подчинения воспитания интересам гармоничного развития личности сотрудников;
- принцип связи воспитания с жизнью и деятельностью;
- принцип целеустремленности в воспитании;
- принцип непрерывности воспитательных воздействий;
- принцип сочетания всех содержательных компонентов воспитания – умственного, профессионального, нравственного, трудового, эстетического, экономического, правового;
- принцип единства и согласованности разнообразных воспитательных воздействий;
- гибкого сочетания разнообразных методов и приемов воспитательного воздействия;
- принцип единства воспитания и самовоспитания;
- принцип воспитания в группе и в коллективе;
- принцип сочетания высокой педагогической требовательности к воспитуемым с педагогическим тактом;
- принцип настойчивости и доброжелательности в воспитательном процессе, проявления терпения к самому процессу воспитания и сотрудникам;
- индивидуального подхода в воспитании.

Поскольку большинство руководителей характеризуется низкой педагогической культурой, то указанные положения редко находят свою реализацию в их деятельности. Так, например, не всегда наказания (замечания, выговоры, предупреждения и пр.) сопровождаются педагогическим тактом и уважением к персоналу, педагогическим терпением и доброжелательностью. Не все руководители понимают необходимость сочетания разнообразных воспитательных методов, а предпочитают использовать излюбленные привычные воздействия, например, только методы принуждения, игнорируя поощрения, убеждения и примеры. Ими мало осознается и то, что воспитание требует постановки целей, связанных исключительно с развитием личности сотрудников, а не с демонстрацией своего превосходства и «закрепления» своего статуса начальника.

Эффективное решение воспитательных задач обеспечивается комплексным применением руководителем всей совокупности воспитательных методов и приемов. В педагогике выделяются следующие группы методов воспитания (Г. И. Щукина):

1. методы формирования сознания личности (пример, убеждение);
2. методы организации деятельности и формирования опыта общественного поведения (упражнение);
3. методы стимулирования поведения и деятельности (наказание, поощрения).

Цели воспитания сотрудников определяют его главную направленность, указывают, к чему необходимо стремиться, а также определяют конкретное содержание его работы. Реализация воспитательных целей зависит от опыта воспитателя и имеющихся в его распоряжении методов и средств, от индивидуальных особенностей воспитанников и их исходного уровня воспитанности, от среды в которой разворачивается воспитательный процесс.

Цели воспитания конкретизируются в задачах, которые формулирует руководитель. Стоит отметить, что задачи воспитания зависят от конкретно-исторических условий. Так, например, в советское время на руководителя возлагалась задача формировать у подчиненных разумные потребности, реализация которых обеспечила бы последним здоровый физически и духовно образ жизни, гармоничное развитие и духовное обогащение. В современных условиях к актуальным задачам воспитания персонала можно отнести:

формирование у работников умений и качеств, необходимых для работе в команде; развитие современного экономического мышления; воспитание дисциплинированности и трудолюбия, бережливости и рачительности; воспитание эстетического отношения к условиям, орудиям труда и технике; воспитание самостоятельности и ответственного отношения к труду и пр.

Критериями воспитанности личности сотрудников являются объективные показатели меры их готовности к выполнению производственных задач.

Для успешного выполнения воспитательной функции от руководителя требуются высокие нравственные качества и профессиональное мастерство, коммуникативные навыки и организаторские способности, достаточный уровень общей культуры. Важным условием эффективности воспитательной деятельности является также высокий личностный и деловой авторитет руководителя. Говоря о значении личности воспитателя в воспитательном процессе, К. Д. Ушинский подчеркивал «Никакие уставы и программы, никакой искусственный организм заведения, как бы хитро он не был придуман, не может заменить личность в деле воспитания...Только личность может действовать на развитие и определение личности, только характером можно организовать характер».

#### *Использованная литература*

1. Подласый И.П. Педагогика. Новый курс:учебник для студентов пед.вузов: В 2 кн.-М.:Изд.центр ВЛАДОС,2000.-Кн.1:Общие основы. Процесс обучения.-576с.
2. Ушинский К.Д. Собр.соч.-Т.2.-с.293.
3. Филиппов А.В. и др. Производственная социология, психология и педагогика: Учеб.пособие/ Филиппов А.В., Липинский В.К., Князев В.Н.-М:Высш.шк.,1989.-255с.

**А.А. Салимов**  
*доцент*  
(РЭУ им. Г.В. Плеханова)

### **КОНТРОЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК ФОРМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Главной целью государственного управления является глобальное совершенствование механизма осуществления исполнительной власти, направленное на повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, качества и доступности государственных услуг, на ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства.

Наиболее полная классификация форм государственного управления предложена Ю.М.Козловым. Он предлагает классифицировать их по следующим основаниям:

1) по степени юридического выражения: регистрационные, разрешительные, контрольные, надзорные, лицензионные, пресекательные и проч.;

2) по достигнутым результатам: позитивное регулирование либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

3) по направленности: воздействие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность подчиненного управленческого персонала (внутренняя направленность);

4) по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

5) по субъектному выражению: односторонне выраженные (правовые акты) либо двух- и многосторонне выраженные (административно-правовые договоры);

6) по инициативе применения: используемые субъектами исполнительной власти и местной администрацией по своей инициативе, либо инициативе вышестоящих органов, либо инициативе других участников управленческих отношений (например, по обращениям граждан, сообщениям средств массовой информации, результатам опроса населения);

7) по условиям применения: нормальная обстановка либо чрезвычайные обстоятельства, режим чрезвычайного или военного положения;

8) по отношению к другим субъектам государственной власти: используемые в отношениях с законодательными (представительными) либо судебными органами<sup>1</sup>;

Государство, по словам Г. Кельзена, сначала создает право, а потом добровольно подчиняется ему. Его обязанность и права установлены тем же правопорядком, который с ним олицетворяется. Государство и его органы понимаются как правовой порядок человеческого поведения<sup>2</sup>.

Правовое Государство отличается признанием и обеспечением верховенства права. Ученые юристы отмечали «правовую связанность», означающую своего рода самообязательство государства перед обществом, гражданами<sup>3</sup>.

Действие на основе и в соответствии с правом придает деятельности всех государственных органов целеустремленный и ритмичный характер и способствует укреплению правового порядка.

Правотворческая форма государственного управления устанавливает требуемую согласованность в действиях по административно-правовому регулированию, организованность и порядок, т.е. дисциплину. Сущность дисциплины состоит в повиновении установленному порядку<sup>4</sup>.

Обеспечение законности и дисциплины в деятельности органов и должностных лиц государственного управления предполагает выполнение следующих задач:

- соблюдение законности всеми органами, должностными лицами, гражданами;
- пресечение любых проявлений беззакония;
- устранение причин и условий, способствующих нарушению законности;
- восстановление нарушенных прав и свобод граждан;
- принятие мер по привлечению виновных в нарушении закона лиц к ответственности;
- воспитание граждан в духе уважения к законам.

Среди способов обеспечения законности выделяют: контроль, надзор, обжалование решений и действий органов и должностных лиц.

Контроль, это деятельность, направленная на проверку соблюдения и выполнения, нормативно установленных задач, планов и решений, по наблюдению

<sup>1</sup> См.: Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч.1. Сущность и основные институты административного права: учебник. М., 1994. С. 4

<sup>2</sup> История политических и правовых учений: Учебник для вузов/ В.Г.Графский; Институт государства и права РАН. – 3-е изд., доп. – М.: Норма, 2009

<sup>3</sup> Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное / Ю.А.Тихомиров. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2007. – 697с.

<sup>4</sup> Административное право России. Общая часть: Учебник/ Московская гос. юрид. академия им. О.Е.Кутафина; Под ред. С.А.Старостина – М.: ИНФРА-М, 2010. – 506 с.

за процессом функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров.

Характерные черты контроля:

- 1) организационная подчиненность, в большинстве случаев между контролирующим органом и подконтрольным объектом;
- 2) объект контроля, как законность, так и целесообразность деятельности контролируемого;
- 3) право контролирующего отменять решения контролируемого;
- 4) право вмешательства контролирующего органа в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольного объекта;
- 5) право контролирующего органа, применения в соответствующих случаях дисциплинарного воздействия к контролируемому органу за допущенные правонарушения;
- 6) право контролирующего органа отменять решения подконтрольного органа в случае совершения им нарушений законности, ущемления прав и свобод граждан;
- 7) широкий круг объектов контроля.

В зависимости от субъектов контроля, осуществляется:

- 1) президентский контроль;
- 2) контроль органов законодательной власти;
- 3) контроль органов исполнительной власти;

**Президентский контроль** осуществляется непосредственно Президентом Российской Федерации, обеспечивающейся Администрацией Президента и Управлением Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций.

Администрация Президента представляет доклады Президенту Российской Федерации составленных на основании сведений полученных:

- посредством анализа информации о социально-экономических, политических и правовых процессах в стране и мире; обращения граждан; предложения общественных объединений и органов местного самоуправления;
- в порядке осуществления контроля и проверки исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений.

В силу обеспечения контрольной деятельности Президента, администрация президента создает условия для взаимодействия Президента с политическими партиями, общественными объединениями, профессиональными и творческими союзами в России, государственными органами и должностными лицами иностранных государств, российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, международными организациями.

Администрация Президента Российской Федерации обеспечивает деятельность Президента **по работе с обращениями граждан и организаций**.

Управление Президента по работе с обращениями граждан и организаций, при работе с обращениями граждан и организаций соблюдает требования действующего законодательства о запрете всякого вмешательства в процесс отправления правосудием.

Управление Президента по работе с обращениями граждан и организаций предоставляет автору возможность получить информацию о ходе и результатах рассмотрения обращений, адресованных Президенту Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации, и запросов, касающихся деятельности Президента Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации.

Работники Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций проводят **личный прием граждан** в

заявительном порядке в день обращения в Приемную Президента Российской Федерации.

В приемной Президента Российской Федерации по приему граждан действует система электронных терминалов, предназначенных для регистрации и самостоятельной записи на личный прием к уполномоченному лицу – работнику Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций.

**Мобильная приемная** Президента Российской Федерации – это организационная форма реализации полномочий главы государства по обеспечению права граждан и организаций на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, обеспечивающая реализацию, защиту и восстановление прав и свобод и законных интересов заявителя с выездом непосредственно на места, в субъекты РФ, для разрешения жалоб граждан и организаций.

Мобильная приемная Президента Российской Федерации действует на основании Распоряжения Администрации Президента Российской Федерации от 10 мая 2011 г. № 631 «О мобильной приемной Президента Российской Федерации».

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации в целях дальнейшего расширения гарантий обеспечения права на обращение создана «Электронная приемная Президента Российской Федерации». Терминал «Электронной приемной Президента Российской Федерации» обеспечивает:

- передачу обращения в форме электронного документа, т.е. набором с помощью клавиатуры, преобразование с бумажного носителя, передача с внешнего электронного носителя;

- передачу обращения в устной форме;

- личный прием по предварительной записи в режиме видеосвязи с уполномоченным лицом – сотрудником Приемной Президента Российской Федерации по приему граждан в Москве;

- предоставление информации информационно-справочной службой Администрации Президента Российской Федерации;

- доступ к информации о работе приемных Президента Российской Федерации, обзорам обращений граждан, организаций и общественных объединений, результатов их рассмотрения и принятых по ним мерам;

- нормативным правовым актам, регулиующим порядок рассмотрения обращений.

Доступ к терминалу осуществляется путем электронного считывания документа, удостоверяющего личность посетителя. Электронная приемная Президента Российской Федерации находятся в федеральных округах, установлены в зданиях органов местного самоуправления 186 городов с населением свыше 70 тысяч человек, удаленных от ближайших приемных Президента Российской Федерации на 100 и более километров.

**Контроль органов законодательной власти** осуществляется Советом Федерации и Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации отдельно.

В соответствии с Регламентом Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации<sup>1</sup> и Положением об Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации<sup>2</sup> обеспечение реализации конституционных полномочий Совета Федерации, вытекающих из права граждан на обращение в органы государственной власти, возложено на Аппарат Совета Федерации. Непосредственно работа по рассмотрению предложений, заявлений,

<sup>1</sup> Принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 г. №33-СФ

<sup>2</sup> Утверждено решением Совета палаты от 22.11.2007г.

жалоб и откликов граждан в соответствии с Положением о Приемной Совета Федерации возлагается на Приемную Совета Федерации Управления информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Основными задачами Приемной Совета Федерации: обеспечение личного приема граждан членами комитетов и комиссий Совета Федерации, согласно графику, утвержденному Председателем Совета Федерации; проведение ежедневного личного приема населения работниками Приемной Совета Федерации; рассмотрение поступающих в Совет Федерации письменных обращений граждан на предмет установления компетенции разрешения поставленных в них вопросов; информирование руководство и членов Совета Федерации о количестве и характере поступивших в Совет Федерации обращений.

Согласно распоряжениям Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации ведется работа с обращениями, поступающими через официальный сайт, а также через телефонную справочную службу<sup>1</sup>.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации осуществляет контрольную функцию осуществлением представительной деятельности, куда входят: правительственный час; парламентские запросы; обращение граждан.

Порядок рассмотрения обращений граждан и организаций осуществляется следующим образом:

- **личный прием граждан** и рассмотрение обращений граждан и общественных организаций в Государственной Думе проводится государственными гражданскими служащими отдела по работе с обращениями граждан (приемная Государственной Думы) Управления общественных связей и взаимодействию со СМИ Аппарата Государственной Думы;

- **письменные обращения**, отправляются по почте, лично представляется в приемную Государственной Думы, факсимильной связью, в электронной форме через официальный сайт Интернет-портал Государственной Думы.

**Контроль органов исполнительной власти** – осуществляется в соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации от 01.06.2004г№260 (с внесенными изм. Постановлением Конституционного Суда РФ от 29.11.2006№9-П, решением Верховного Суда РФ от 15.02.2007 №ГКПИ06-1355)<sup>2</sup>.

В соответствии с п.12 Регламента обеспечивается работа с обращениями органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных организаций, содержащие жалобы на неудовлетворительную работу руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство. Аппарат управления с собственным заключением указанные обращения не позднее чем в 10-дневный срок представляет Председателю Правительства или заместителям Председателя Правительства. Обращения, содержащие жалобы на неудовлетворительную работу руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, направляется на рассмотрение в Администрацию Президента Российской Федерации.

Обращения, содержащие жалобы на неудовлетворительную работу руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, подведомственных федеральным министерствам, направляются Аппаратом Правительства соответствующим федеральным министрам.

<sup>1</sup> Распоряжения Председателя Совета Федерации Российской Федерации от 30.01.2006г. №27 рп-СФ. Распоряжения Председателя Совета Федерации Российской Федерации от 20.02.2006г. №61 рп-СФ.

<sup>2</sup> СЗ РФ, 07.06.2004, №23, ст. 2313.

Обращения, содержащие информацию о действиях (бездействии) руководителей федеральных органов исполнительной власти, содержащие признаки преступления или административного правонарушения, направляются в соответствующие государственные органы для принятия решения в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.

Контроль исполнения поручений, содержащихся в актах Президента Российской Федерации и Правительства, протокол заседаний и совещаний, проводимых в Правительстве, резолюциях Председателя Правительства и заместителей Председателя Правительства, организуется Аппаратом Правительства. Аппарат Правительства прекращает контроль исполнения поручений на основании решений, принимаемых Председателем Правительства, его заместителями или Заместителем Председателя Правительства – Руководителем Аппарата Правительства, о чем информирует исполнителей.

**Н.И. Самохин**  
канд. экон. наук  
(г. Москва)

## **ПУБЛИЧНАЯ СТАТИСТИКА, СИСТЕМНОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКОНОВ (НА ПРИМЕРЕ ВОДОСБЕРЕЖЕНИЯ В ЖКХ МОСКВЫ)**

ЭКОНОМИЯ ВРЕМЕНИ, ЭКОНОМИЯ ВОДО-ЭНЕРГО-РЕСУРСОВ. Жизненная необходимость существенного сбережения нефтепродуктов в индивидуальных автотранспортных перевозках, экономии свежей воды в производственном и непроизводственном её использовании, сбережении других природных ресурсов России и Земли не подлежит сомнению, требует наращивания усилий и взаимодействия технологов, экологов, экономистов, политиков, управленцев. ЗАКОНОМЕРНО и ничего необычного - в том, что под воздействием сущностного объективного всеобщего закона экономии времени, российское буржуазное государство приняло ряд («пакет») юридических нормативных актов об экономии водо-энерго-ресурсов - ради сдерживания тарифов на жилищные и коммунальные услуги - ЖКУ («два десятилетия ЖКУ слишком быстро росли!»), ради «энергосбережения и повышения энергетической эффективности». В ряду актов - принятые в интересах крупного капитала и международной олигархии, осовремененные, действующие редакции: Гражданского кодекса — ГК РФ, Жилищного кодекса — ЖК РФ, Федерального закона от 23.XI.2009г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении...», постановления Правительства РФ от 06.05.2011г. № 354... постановления Правительства города Москвы от 14.09.2011г. №429-ПП... и другие.

**ОБУСЛОВЛЕННАЯ НЕПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ВЛАСТЕЙ.** На примере **столичных властей** (функционирующих в рамках Конституции РФ и Устава города Москвы) видно, что современный набор юридических нормативных актов и практических мер по экономии водо-энерго-ресурсов в Российской Федерации и в той же Москве (например, утверждённая постановлением Правительства Москвы - Программа водо-энерго-сбережения в столице на перспективу до 2020 года) охватывает здесь в Москве все отрасли экономики столичного мегаполиса, включая жилищный сектор (а за пределами московского мегаполиса — также добывающую промышленность и сельское хозяйство). Однако, после распродажи «новым скоробогатым» общенародной собственности (повсеместно в Новой России) преобладает, господствует в столице негосударственный иностранный капитал.

Теперь лишь 1% всех предприятий и организаций всех видов экономической деятельности здесь на территории Москвы являются государственной или муниципальной собственностью. Лишь в отношении этих московских (1%) хозяйствующих организаций применимо директивное государственное управление. Между тем, современный набор («пакет») юридических нормативных актов по экономии водо-энерго-ресурсов по сути прямо не касается не только сферы производства, но и по существу, фактически не охватывает часть жилищного сектора, используемую, во-первых, хозяевами и высшими руководителями изрядного числа коммерческих организаций; во-вторых, немалым числом высокопоставленных чиновников, солидных «государственных» бизнесменов и топ-менеджеров, высокопоставленных привилегированных служащих; в-третьих, их охраны и obsługi, да кое-кого из считающихся «своими» для буржуазного государства из представителей мелкой буржуазии, «среднего класса», прослойки люмпенов. Потребительские расходы этих привилегированных слоёв общества (на оплату водо-энерго-ресурсов и других ЖКУ) в конечном счёте вливаются (не в бюджеты потребительские!) в издержки воспроизводства коммерческих организаций и бюджетные расходы государственные - соответственно. Как раз этими ПРЕИМУЩЕСТВАМИ, то есть фактическим освобождением представителей привилегированных социальных слоёв и «близких им» людей из других слоёв общества от государственного контроля за мерой использования водо-энерго-ресурсов, освобождением их от конституционной обязанности каждого платить законно установленные сборы за ЖКУ, определяется классовый характер действия закона экономии времени в Новой России в «наши смутные времена», классовое содержание современных законодательных и правоприменительных мер по экономии водо-энерго-ресурсов.

ИНУЮ ПРИРОДУ («*пережиток социализма*» в качестве конституционной, «*рудиментно-атавистической*» (*исчезающей*), характеристики постсоветской Новой России) имеют в Москве и РФ **бюджетные льготы и госбюджетные субсидии** ветеранам и инвалидам на оплату услуг ЖКХ. Классовый характер действия объективных законов в Новой России в «наши смутные времена» (в политической, законотворческой и управленческой властной деятельности) проявляется в том, что эти льготы и субсидии активно отторгаются и преодолеваются путём изменений текущей нормативной базы, прежде всего - повышением тарифов на ЖКУ и ужесточением социальной меры расходования водо-энерго-ресурсов, сокращением до «пайковых» - нынешних потребительских социальных (минимальных!) норм ЖКУ. «Вот и просто встретились» в «наши смутные времена», в реальной действительности и в обыденном сознании людей, различные по социально-экономической природе «*привилегии для очень богатых*» и «*льготы для совсем не богатых*».

НАКОПЛЕННЫЕ в Новой России за два десятилетия (1992-2013гг.) «*все навыки и традиции буржуазии вообще и мелкой буржуазии особенно идут также против государственного контроля, за неприкосновенность «священной частной собственности», «священного» частного предприятия*»<sup>1</sup> ... частной квартиры.

Отсюда, КОЛЛИЗИИ (ПРОТИВОРЕЧИЯ) в законодательстве и правоприменительной практике буржуазной и коррумпированной Новой России, поведенческие противоречия в управленческой среде, в деятельности законодателей и чиновничества, отрицание реального общественного контроля. Российская система юридических нормативных актов и правоприменительных установлений по экономии водо-энерго-ресурсов — не гармонизированный (в интересах всего общества = народовластия) набор властных актов, фактически не

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. ПСС. Т. 36. С. 184.

влияющий на эффективность мер по экономии водо-энергетических ресурсов в масштабах страны.

В Москве ФАКТИЧЕСКИ ОТСУТСТВУЮТ: во-первых, публичная регулярная статистика - «как сравнение деловых итогов хозяйства» районных управ и ГУИС, окружных префектур, столичного города-региона, как проявление государственного учёта и публичного контроля за использованием водо-энерго-ресурсов, как «орудие управления»; во-вторых, гласная систематизированная аналитическая статистика — как конституционно-правовое оружие самоуправления и контроля за исполнением законов<sup>1</sup>. Печальный результат неважного администрирования: почти одна треть всех московских квартир, а в ряде районов — до половины всех квартир (здесь и дальше — по отчётным данным мэрии Москвы; на середину 2013г) **не оборудованы КИПУ** — квартирными индивидуальными приборами учёта холодного и горячего водоснабжения - водопотребления. Мэрия, префектуры, управы - власти Москвы и «эффективные собственники» квартир не торопятся выполнять обязательные для исполнения на территории всей России федеральные нормативные акты, по большому счёту позабыли-позабросили-запустили вопросы водосбережения в ЖКХ. Даром что завершить эту работу необходимо было при участии: территориальных органов исполнительной власти; застройщиков жилого сектора; водо-энерго-снабжающих-сбытовых организаций; компаний и организаций, ответственных за управление и содержание многоквартирных домов; собственников жилых домов и жилых помещений. Законодательство о водо- энерго-сбережении требует оснастить жилые квартиры водомерами КИПУ в первом полугодии 2012г. Москва отстаёт на 1,5 года.

НЕСООБРАЗНОСТЬ СТОЛИЧНОЙ ВЛАСТИ. Архиважными причинами отставания столицы-Москвы в выполнении гражданского и жилищного законодательства и законодательства о водо-энерго-сбережении являются: во-первых, низкодобротный, неудовлетворительный уровень администрирования московской мэрии; во-вторых, отсутствие необходимого публичного учёта и публичного, властного и общественного, контроля - по-объектного и по-элементного публичного наблюдения за водопотреблением и водосбережением в жилом секторе - нет регулярной публикации систематизированных аналитических (статистических) материалов в Интернете, в районных, окружных и городских СМИ; в-третьих, невысокий уровень социальной защищённости государством социально уязвимых москвичей (здесь - в плане льготного установления КИПУ за счёт властей столицы); в-четвёртых, неразвитость в столице системы цивилизованного целевого льготного кредитования - почти полное отсутствие системы целенаправленного предоставления возвратных товарных беспроцентных кредитов москвичам на установку водомеров КИПУ.

СОЦИАЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ, ПУБЛИЧНАЯ СТАТИСТИКА, ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ<sup>2</sup>. Общеизвестна роль достоверной и регулярной информации в качестве средства управления и самоуправления, роль достоверной и гласной статистики в качестве орудия контроля и управления. Иррегулярная официальная статистика свидетельствует, что велики в Москве удельные веса квартир, в которых, во-первых, нет — не установлены **КИПУ** — квартирные индивидуальные приборы учёта холодного и горячего водоснабжения - водопотребления; в которых, во-вторых, собственники не зарегистрированы; по

<sup>1</sup> Ленин В.И. ПСС. Т. 36. С. 192; Донда А. и соавторы. Статистика. Перевод с немецкого. М. 1974. С. 21-24, 67-69.

<sup>2</sup> Афанасьев В.Г. Управление. А.Е. Лунёв. Управление государственное. // Большая Советская Энциклопедия. 3-е издание. Т. 27. М. 1977. С. 33-35; Донда А. и соавторы. Статистика. Перевод с немецкого. М. 1974. С. 21-24; Афанасьев В.Г. Системность и общество. М. 1980. С. 237-254.

которым, в-третьих, отсутствуют начисления по водопотреблению; по которым, в-четвёртых, задолженность по оплате ЖКУ составляет 3 и более месяцев (соответственно в среднем по Москве — до 29%, 13%, 7%, свыше 6%); далее - в-пятых, в ряде районов столицы эти показатели особенно велики (соответственно — до 58%, 40%, 25%, 11%); наконец - в-шестых, очевидна некоторая прямая связь между удельной долей квартир, не оборудованных КИПУ, и удельной долей квартир, в которых собственники не зарегистрированы.

**«СРЕДНИЙ КЛАСС» ПРОТИВ, И НЕ ПЕРЕСТАЁТ ПЛАТИТЬ ИЗ ЧУЖОГО КАРМАНА.** В антагонистическом, лишённом социального единства, обществе, закон экономии времени имеет классовый характер, является «средством» перераспределения доходов и богатства. Так, из-за «разгильдяйства» «низов» и «среднего класса», в сдаваемых в «аренду и поднаём», частных московских квартирах пенсионеров и представителей «среднего класса» не зарегистрированы сами хозяева- собственники; но и, как правило, не зарегистрированы их «постояльцы» (до 5,5 млн. человек). В таких квартирах зачастую нет водомеров КИПУ. Всё эти «щедрости за чужой счёт» суть отсутствия общественного контроля = предпосылки и условия потенциального роста тарифов на ЖКУ, повышения вероятности введения в столице жесткой социальной («пайковой») нормы потребления водо-энерго-ресурсов, *авансовой* системы оплаты услуг ЖКХ. В.И. Ульянов-Ленин подчеркивал, что «мелкая буржуазия не сочувствует учёту и контролю, рассуждая «у богатого взял, а до других мне дела нет»<sup>1</sup>. Под разными предложениями (мол, «никто в квартире не живёт!»), не слишком охотно, несвоевременно, в Москве собственники оплачивают (за себя, владельцев-квартиросдатчиков, и «постояльцев») коммунальные услуги.

**«Объективными бесспорными свидетелями»** в разрешении спорных вопросов «в квартире «живут? или не живут?» , «за воду «платить? или не платить?» могут быть: в первом варианте, *при наличии в квартирах водомеров КИПУ* - показания работающих счётчиков КИПУ; во втором варианте, *«чтобы не платить», при отсутствии в квартирах водомеров КИПУ* — наличие (по квартирам «эффективных собственников») *пакета* 4-х документально оформленных доказательств, как-то: **«а»** - акта об отсутствии технической возможности установки водомера КИПУ в соответствующих квартирах; **«б»** - копии документа электроснабжающей - сбытовой организации об отсутствии потребления электроэнергии в соответствующий платёжный период в квартирах «эффективных собственников»; **«в»** - акта об отсутствии в соответствующий платёжный период в квартирах «эффективных собственников» временно проживающих — «временных потребителей»; **«г»** - документа об отсутствии постоянного «зарегистрированного» потребителя в его квартире в соответствующий платёжный период.

**ОСТРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТОЛИЦЫ — ЭТО ЖКХ, ЖИЛОЙ СЕКТОР.** В отсутствии реальных форм и механизмов общественного контроля за властью, при попустительстве руководителей РФ, Москвы, округов, управ, владельцев квартир во многих московских квартирах (не оснащённых КИПУ) теперь нелегально, без регистрации, в условиях безучётного потребления ЖКУ селятся приезжие: общее число (включая москвичей) живущих в Москве не по месту их постоянной регистрации оценивается экспертами в 8 млн. человек, или 67% от примерно 12 млн. официально и на постоянной основе зарегистрированных москвичей<sup>2</sup>.

Не допустима (опустошающая бюджет ЖКХ) порочная практика «фактического освобождения потребителей воды от платы за водоснабжение и водопотребление». Из-за ДЕФЕКТНОГО, НЕСИСТЕМНОГО УПРАВЛЕНИЯ органов

<sup>1</sup> Ленин В.И. ПСС. Т. 36. С. 256.

<sup>2</sup> Интернет. Коллекция материалов.

исполнительной власти РФ, Москвы, столичных округов и районов, предосудительных, серьезных недостатков в деятельности субъектов хозяйствования ЖКХ, попустительстве владельцев квартир, по мере расширения сферы действия рыночных отношений в столичном ЖКХ — становятся всё более неполными, всё более не пригодными инструментами статистического анализа, социально-экономического прогноза, регулирования и управления, по-районные данные об общем количестве живущих в Москве не по месту их постоянной регистрации приезжих из других регионов РФ, из стран СНГ и дальнего зарубежья, «подселенцах» - «постояльцах» из других районов Москвы, о временном населении, обо всём наличном *населении*. Причём всё труднее и труднее с достоверностью количественно определить эти категории **населения, «всячески уклоняющегося от какого-то ни было учёта»<sup>1</sup>**.

ПОРОЧНАЯ ПРАКТИКА администрирования и хозяйствования в сфере ЖКХ проявляется и подтверждается ежегодным ростом тарифов на воду, свет и газ, другие ЖКУ, властными намерениями установить и ввести **«водо-энерго-паёк»** и **авансовую** систему оплаты за «неоказанные» услуги ЖКХ.

Существуют ли **резоны**, что московские и российские власти в интересах всего общества и социальной справедливости реально и полностью исполняют законодательство об экономии водных и энергетических ресурсов? От йоты до йоты?

**С.А. Смирнов**  
аспирант  
(ГУУ, г. Москва)

## **ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА УРБАНИЗИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ**

Местное самоуправление за рубежом имеет довольно разнообразные формы в зависимости от того, насколько оно интегрировано в систему государственного управления и какова степень его автономности. В настоящее время в мировой практике различают две модели местного самоуправления - англосаксонскую и континентальную.

Согласно англосаксонской модели местные представительные органы выступают, как действующие формально независимо в пределах предоставляемых им полномочий при отсутствии прямого подчинения нижестоящих органов вышестоящим. На местах нет представителей уполномоченных центрального правительства, а контроль за органами местного самоуправления осуществляется косвенным путем, в частности через суд. Государство следит за тем, чтобы местные установления не нарушали общенациональное законодательство. Главная роль в управлении местными делами принадлежит формируемым депутатами профильным комитетам и комиссиям. Национальной особенностью английской государственности считается соблюдение обычаев и традиций. Поэтому источником гражданских прав в стране является не только правовые нормы, но и исторически сложившееся правосознание граждан. Другой пример функционирования англосаксонской модели наблюдается в Канаде. В Конституции Канады нет ни слова о местном самоуправлении, все свои полномочия муниципальные органы получают из рук правительства провинции. В каждой провинции Канады принят свой

---

<sup>1</sup> Аверьянов К.А. и соавторы. История московских районов: энциклопедия. М. 2006. С. 34.  
© С.А. Смирнов, 2013

муниципальный акт (закон), регулирующий сферу местного самоуправления. В канадском контексте «муниципалитет» - это политическая и правовая единица, управляющая некой территорией. Городские регионы могут включать несколько муниципалитетов. Например, в Ванкувере 21 муниципалитет, в Монреале их более 100. Муниципалитеты в Канаде действуют по принципу открытого правительства: сессии совета открыты для публики. Делается акцент на привлечение простых людей к деятельности муниципалитетов и периодическое информирование граждан об их работе.

Таким образом, каждое государство, развивающееся по англосаксонскому пути, имеет свои характерные особенности такие как: глубокая автономия местных органов и отсутствие выраженного подчинения вышестоящему уровню власти, у органов местного самоуправления своя компетенция, и они не подчиняются органам государственной власти. В целом, органы местного самоуправления в англосаксонском типе управления выделяются активным органом привлечением населения к работе муниципалитетов.

Континентальный тип характеризуется развитой системой контроля со стороны центральной администрации. Разделение государственной власти и органов местного самоуправления не предполагается. Органам местного самоуправления передается часть государственных функций, исполнение которых контролируют государственные структуры на местах. В рамках континентальной модели существует непосредственная подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим. Континентальная модель характеризуется высокой директивной ролью государства. Континентальная модель может быть рассмотрена на примере Франции. Муниципальное управление во Франции осуществляется на уровне департаментов, которых на территории страны 95, и на уровне городских и сельских коммун, которые являются низовой административной единицей. Современное местное самоуправление во Франции связывают с идеей субсидиарности. Суть ее состоит в том, что функции принятия решения по возможности должны делегироваться на уровень наиболее приближенный к тому, который этими решениями затрагивается, т.е. если местные сообщества в состоянии компетентно решать свои проблемы, вышестоящие органы не вправе брать эти решения на себя. Стремление граждан взять в свои руки бразды местного правления привело к принятию *Закона о правах и свободах децентрализованных территориальных коллективов 1982г.*

Рассмотрим развитие местного самоуправления в Германии, которое представляет особый интерес, вследствие того, что у России некоторые позиции схожи, а именно:

- провозглашение федерализма в качестве основного принципа государственного устройства, причем немецкая модель во многом стала прообразом конституционной концепции современного российского федерализма;
- континентальная система права, к которой принадлежит Германия, наиболее близка российской правовой системе;
- немецкие и российские муниципальные системы имеют ряд общих исторических корней: введение и последующее развитие земского и городского самоуправления (Лоренц Штейн).

Наиболее продуктивно с органами местного самоуправления взаимодействуют не отдельные жители, а объединения граждан. Примером развитого самоуправления на местах представляет собой Швеция. Организация жизнедеятельности в этой стране находится на таком уровне, что в Стокгольме нет даже мэра, поскольку в этом нет необходимости. Если возникает проблема, то для ее решения создается комитет. Депутаты в свою очередь, решают сколько требуется средств и выделяют требуемое количество.

Местное самоуправление на современном этапе приобретает в России особые черты, характерные исключительно для национальной системы права. Тенденции развития самоуправления в России последних лет дают основания предполагать дальнейшее укрепление связи государства с гражданами. Использование мирового опыта ведущих европейских стран способствовало бы решению многочисленных проблем городского самоуправления на урбанизированных территориях. Термин «городское самоуправление» употребляется в литературе в узком и широком смысле. В широком смысле «городское самоуправление» - это управление городской территорией народом посредством государственных и местных органов власти. В западной литературе термин «городское самоуправление» выступает синонимом местного самоуправления. Городское управление как часть системы местного самоуправления может быть первичным органом государственной власти, как во Франции, или не входить в систему органов государственной власти, как в России. Вопросы статуса городского управления в Европе основываются на *Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985г.)*. Ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998г. N 55-ФЗ., которая дает общее определение местного самоуправления, фактически ставшее универсальным и принятое всеми демократическими государствами.

Городское управление в настоящее время характеризуют универсальная выборность, самостоятельность в решении экономических вопросов собственности, права установления и взимания местных налогов, принятия нормативных актов по собственным вопросам компетенции, распоряжение органами внутренних дел и иными принципами. На местное самоуправление оказывают влияние многие факторы. Ярким примером является Латинская Америка. Впервые там была введена система административной автономии, т.е. значительной самостоятельности местных учреждений в рамках закона, но под жестким контролем со стороны центральных властей через их представителей на местах. Принцип федерального вмешательства рассматривается бразильскими исследователями как одна из гарантий сохранения целостности государства и обеспечения нормального функционирования конституционных органов власти, демократического режима и системы местного самоуправления.

В ФРГ, например, выделяют три условия правового регулирования городского самоуправления: федеральное законодательство, законодательство отдельных земель и принимаемые самими общинами правовые установления. Большая часть вопросов городского самоуправления регулируется законами земель, среди которых основное время занимают уставы о коммунах. В США «городское самоуправление» определяется как географическая область с не менее чем 2,5 тыс. жителей на относительно небольшой территории, с городской экономикой основанной на частых контактах между фирмами и домохозяйствами. В других странах, например в Исландии, Швеции, Норвегии, пороговый показатель численности населения города составляет 200 жителей; в Дании - 250; в Албании - 400; в Австралии, Канаде - 1 тыс.

В России существенным недостатком является то, что основные нормативные акты по вопросам городского управления приняты на федеральном уровне, а местным представительным органам поставлены жесткие рамки, в которых они имеют право заниматься нормотворчеством. Таким образом, декларируемая самостоятельность очень жестко регулируется федеральным центром. В успешном решении этих вопросов хорошо можно применить опыт ФРГ, где городским общинам даются более широкие права по выбору способов управления.

На современном этапе основные тенденции развития местного самоуправления в России обусловлены целями и задачами внутренней и внешней политики. Государственная политика в области развития местного самоуправления в

России формируется и реализуется на основе единства целей, задач, направлений и механизмов, объединений усилий государственной и местной власти, введении комплексного подхода в ее реализации, взаимодействии и сотрудничестве федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. В России недостаточно используется зарубежный опыт организации и деятельности местного самоуправления, слабо развито внешнеэкономическое сотрудничество российских муниципальных образований с местными сообществами других стран. Закон о местном самоуправлении является рамочным и требует принятия соответствующих региональных законов и большого количества дополнительных нормативно-правовых актов. Российский опыт показал, что подобная законодательная практика приводит к исключению многих рациональных идей и не позволяет должным образом реализовать потенциал закона. Наличие закона прямого действия существенно повысило бы эффективность решения социально-экономических проблем урбанизированных территорий.

Таким образом в зарубежных странах статусы городского и сельского поселений не отличаются друг от друга в отличие от статусов городского и сельского поселений в России. В настоящее время возрастает важность изучения организационно-экономических механизмов городского управления в России с учетом опыта ведущих стран. Это обосновано тем, что в развитии российских городов начался этап повышения значений межмуниципальной кооперации, прежде всего с соседними муниципальными образованиями, для совместного представления и защиты интересов городов и районов.

**Э.А. Смирнов**  
д-р экон. наук, профессор  
(ГУУ, г. Москва)

## **БИОЛОГИЧЕСКАЯ И НЕЙРОФИЗИОЛОГИЧЕСКАЯ ПАРАДИГМА РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ**

Формирование технологий разработки эффективных государственных решений чаще всего опирается на организационные, административные, экономические и правовые приёмы. На этом пути достигнуты значительные успехи. Однако ресурсы этих технологий постепенно истощаются. Многочисленные жалобы, протесты и другие формы несогласия населения с государственными решениями наглядно это демонстрируют. Несмотря на наличие многочисленных институтов государственной власти: парламент, правительства, главы государства, системы судов, а также органов местного управления и самоуправления, ситуация с неэффективностью государственных решений мало изменилась.

При разработке и реализации государственных решений возникает множество проблем. К ним относятся: технические, нормативно-правовые, педагогические, нейрофизиологические, эргономические, экономические, социальные. Эти проблемы усугубляются имеющимися барьерами при обработке и передаче решений от руководителя к подчинённому, в том числе:

- профессиональный барьер, связанный с разным профессиональным уровнем изложения текстов и уровнем их восприятия;
- биологический барьер, связанный с особенностями построения организма участников разработки и реализации государственных решений;

- нейрофизиологический барьер, связанный с несоответствием типов мышления участников разработки и реализации государственных решений;
- астрологический барьер, связанный с несоответствием знаков зодиака участников разработки и реализации государственных решений. Реально, этот барьер учитывается только некоторыми руководителями.

Барьеры проявляются в искажении информации при её передаче, непонимании её полностью или частично. Новые барьеры плохо преодолеваются старыми методами разработки государственных решений, основанных на прецедентах. Прецеденты – это использование технологий разрешения единичных, ранее появлявшихся проблем. Лучший результат может дать технология, основанная на ритуалах [1], т.е. на технологиях, выработанных природой, многовековыми обычаями и традициями. К таким технологиям относятся биологические и социальные приёмы.

Преодоление барьеров можно достигнуть расширив технологический диапазон разработки решений за счёт включения естественных, природных приёмов воздействия на человека. Теория таких приёмов концентрируются в биологической парадигме. Она определяет ход подавляющего числа процессов, происходящих в мире, в том числе технических, социальных и биологических. Биологическая парадигма составляет научную базу биологической подсистемы.

Таким образом, глобальная актуальность состоит в формировании системной технологии разработки и реализации государственных решений, включающей социальные, технические и биологические факторы воздействия информации на человека. В рамках этой актуальности большое значение имеет биологическая составляющая, которой не придают серьёзного значения в мировой практике государственного управления. Биологические реалии, вырабатываются в ходе эволюции живой природы, становятся обычаями реальной жизни.

**Институализация.** Особенностью институализации процессов разработки государственных решений является то, что биологическая подсистема становится фундаментом, а социальная и техническая – надстройками. В данном случае институализация формирует упорядочение, формализацию и стандартизацию любых связей и отношений через биологическую подсистему. Институционализация позволяет осуществить системное целенаправленное воздействие на барьеры и нормы деятельности участников организационных систем.

Учёт биологического состояния человека, как руководителя, исполнителя и потребителя открывает большие возможности реально повысить эффективность разработки государственных решений.

Исследований по учёту влияния биологических факторов воздействия на человека при разработке и реализации государственных решений крайне мало.

Особенно это касается таких известных биологических элементов, как левого и правого полушарий мозга, темперамента, группы крови, хронотипа и других, составляющих систему жизни человека. Работы в этом направлении интенсивно ведутся. Так в СМИ установили ограничители на возраст потребителей информации, например, 6+, 12+, 16+ и т.д.

Биология человека на генетическом уровне быстрее реагирует на информационное или физическое воздействие, чем мыслительная деятельность.

Побудителями быстрых решений являются потребности и рефлексыв человека. К биологическим относятся потребности в пище, одежде, жилье, физиологические, отдыхе, здоровье, продолжении рода. Биологические потребности человека формируют набор безусловных рефлексов. А биологические интересы человека формируют набор условных рефлексов.

Примерами биологических реакций могут быть: паника, стресс, эмоциональный подъем или боль. Эти реакции могут совпадать с реакцией

мыслящего человека или противостоять ей. Несовпадение может привести к болезням [2].

Использование биологической подсистемы повышает системность институализации процессов не только применительно к государственным решениям, но и к управлению в целом. Биология и её составляющая физиология сопутствует человеку с момента рождения. В настоящее время физиология человека рассматривается в совокупности с его психологией как нейрофизиология.

Биологическую подсистему нужно поддерживать в заданных диапазонах. Её нельзя произвольно формировать или настраивать. При разрушении сложившейся гармонии элементов природы могут начаться необратимые для продолжения жизни процессы.

Биологическая подсистема позволяет учесть:

- приоритеты потребностей;
- ограничения или сферу деятельности для социальных общностей (по состоянию здоровья, по гендерной принадлежности, по возрасту, по хронотипу и т.д.);
- большое разнообразие темпераментов, характеров, способностей, которые делают из каждой человеческой личности индивидуальность,

При формировании государственных решений наибольшее внимание уделяют технической подсистеме: программным продуктам, информационным сетям, техническим средствам.

Не всегда успешно используют элементы социальной подсистемы для формирования государственных решений: активизирующие тексты, рисунки, стилистические приёмы воздействия.

На восприятие человеком информации большое влияние оказывают объективные законы биологии, к которым, в частности, относятся:

- законы зародышевого сходства Бэра - это законы эволюции.
- биогенетический закон Геккеля-Мюллера - это закон развития особи и вида.
- закон «Все или ничего» - это закон порогов реакции на возмущение.
- закон гомологических рядов наследственной изменчивости Вавилова - это закон преимущественной повторяемости;
- закон единообразия гибридов первого поколения – это закон наследования признаков;
- закон оптимума - это закон ограничения влияния экологии на живые организмы.

К законам нейрофизиологии, влияющих на восприятие информации, в частности, относятся.

- закон Вебера-Фехнера - это закон пороговых ощущений;
- закон Йоста – это закон запоминания информации;
- закон Хика – это закон, связывающий время реакции от количества альтернативных сигналов.

Все объективные законы биологии и нейрофизиологии исполняются независимо от сознания и воли человека. Задача инициатора решения учесть этот закон при формировании государственного решения. В противном случае эти законы будут противодействовать разработке и реализации решений.

Основным элементом биологической подсистемы является мозг. Он составляет 1 - 2% от веса тела человека и потребляет 20% элементов, вырабатываемых организмом из потребляемых продуктов. Выделяют головной, спинной и мозг пищеварительного тракта (его часто называют «вторым мозгом»).

Выделяют три основные блока функций головного мозга:

- регулирования тонуса и бодрствования;
- получения, переработки и хранения информации;

- регулирования психической деятельности.

Для повышения эффективности работы мозга необходима специальная постоянная разминка и специальное питание. Аналогично режиму спортсмена. Разминка включает физические и интеллектуальные упражнения. Питание мозга является вторичным результатом переработки пищи. Пища должна способствовать выработке глюкозы, микроэлементов и других питательных элементов. Таким образом субъект управления должен позаботиться о подготовке мозга к работе.

Головной мозг регулирует в основном мыслительную, а спинной и второй мозг – рефлексные реакции организма на раздражитель.

Рефлексные реакции идут быстрее осмысленных действий. Поэтому тексты государственных решений частично должны быть ориентированы на эти реакции.

К таким условным и безусловным рефлексам можно отнести: оборонительные, сохранения гомеостаза, мастерства, родительский, самосохранения, объединения в группу, праздного любопытства, приобретательства, соперничества, агрессии и желания прославиться, милосердия, тяги к огню.

**Практические разработки технологии формирования государственных решений с учётом биологических факторов построения человека.** В Государственном университете управления РФ, Московском гуманитарном университете РФ и Международном институте менеджмента ЛИНК разрабатывается многомерная технология формирования государственных решений. Эта технология основана на использовании уже имеющихся технологий с добавлением биологических приёмов [3].

В её основе лежит гармонизация текстов решений с социально-психологическими, биологическими и профессиональными особенностями конкретного человека или группы людей. Каждый текст государственного решения должен иметь паспорт, в котором указываются предпочтительные особенности потребителя решения. Потребитель или группа потребителей должна иметь биологический паспорт. Этот паспорт должен включать следующий набор характеристик: Пол, Темперамент, Группа крови, Температура тела, Артериальное давление, Пульс, Хронотип, Склонность к гуманитарной или технической деятельности, Результаты энцефалограммы мозга, Режим питания.

Из большого разнообразия сочетаний формируется 3 – 4 группы потребителей решения. Для всех групп записываются общие рефлексы и потребности. Для каждой группы формируются особенности их реакций, исходя из биологических и нейрофизиологических законов.

С учётом общих социально-психологических и технических приёмов, а также составленных биологических особенностей групп, создаются 3-4 версии государственного решения.

В результате улучшается эмоциональный фон от изучения текстов, повышается запоминаемость и усиливается положительное отношение к тексту государственного решения.

#### *Использованная литература*

1. Клейнер Г.Б. Управление через ритуалы // <http://www.kleiner.ru/skrepk/012-014.pdf>
2. Смирнов Э.А. Биологические аспекты восприятия человеком Государственных решений. // Материалы 2-й ВНКП ГУУ «Государство, власть, управление и право». М.: ГУУ, 2011
3. Смирнов Э.А. Влияние темперамента и группы крови человека на качество дистанционного образования. // Межвузовский сборник научных трудов. Московский государственный индустриальный университет. М.: МГИУ, 2012

## **МЕТОДЫ ПО ОПТИМИЗАЦИИ И ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РАБОЧИМ ПРОЦЕССОМ И РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДЕЛ**

Умение планировать и эффективно управлять своими проектами является ключевым навыком в цикле системного подхода по разработке и практической реализации управленческих решений. По статистике контроль и методы внедрения принятых управленческих решений на 80% предопределяют успешный исход дела.

С организационной точки зрения управления рабочим процессом и распределения дел руководителям рекомендуется применение нескольких методов. Следует отметить, что речь идет о достаточно большом потоке дел/проектов, когда количество управляемых проектов превосходит возможности человеческой памяти - это несколько десятков или даже более текущих проектов.

В первую очередь, один из самых легких и понятных - это **ABC-анализ**, где ранжирование задач происходит по правилу Парето согласно приоритету, важности, срочности, параметру, значению или ценности ресурса. Принцип, открытый в 1897 г. итальянским экономистом Вильфредо Парето, гласит: при фокусировке на 20% существенных значениях ресурса - получаем 80% результата. И, соответственно, наоборот - при фокусировке на 80% неважных сторон ресурса получим всего лишь 20% от потенциально возможного результата.

ABC-анализ представляет собой системный подход, который применим к любым ресурсам и исследуемым сторонам, в частности, к управлению делами/проектами. "А" - обозначают как важный, часто срочный проект, "В" - средней важности, где возможна спокойная реализация и планирование и "С" - неважные, мелкие дела, рутина (часто их коротко обозначают - "текучка", оргвопросы).

Если параллельно еще необходимо анализировать и прогнозировать по частоте стабильность / сезонность тех или иных управленческих процессов, объектов, ресурсов, то можно использовать еще и, так называемый, **XYZ-анализ**, где выделение идет по прогнозируемости/частоте ресурса. Где "X" - стабильно прогнозируемая частота ресурса, "Y"- ресурс, имеющий сезонные колебания, "Z" - нестабильный, труднопредсказуемый ресурс/параметр.

При совмещении данных 2-х методов возникает синергетический эффект, когда мы можем выделить наиболее востребованные и частые проекты. В табл. 1 мы видим безусловного лидера - группу AX и фокус-группу AX, AY, BX, BY - на которых имеет смысл сконцентрироваться и добиваться полного выполнения. Выполнение других проектов приведет только к 20% результата, поэтому контроль за ними можно перепоручить и делегировать помощникам или подчиненным или вообще отказаться.

Таблица 1

### **Совмещенная матрица ресурсов/частоты ABC/XYZ**

AX	AY	AZ
BX	BY	BZ
CX	CY	CZ

Таким образом, сочетание методов ABC и XYZ-анализа позволяет выявлять лидеров и фокус-группу в проводимых проектах/делах, что приведет к существенной экономии времени и ресурсов и, в целом, повышению эффективности работы.

Для организации, планирования и эффективного использования времени можно применять также простой, надежный и проверенный временем метод - построение **Матрицы Эйзенхауэра** по приоритетам (важности) и времени (табл. 2). Матрица состоит из 4-х квадрантов, соответствующим разделению по осям: "Срочные дела", "Несрочные дела" и "Важные дела", "Неважные дела".

Таблица 2

**Матрица Эйзенхауэра по приоритету/времени**

<i>Ранжирование по приоритету/времени</i>	<b>СРОЧНЫЕ ДЕЛА</b>	<b>НЕСРОЧНЫЕ ДЕЛА</b>
<b>ВАЖНЫЕ</b>	<u>Квадрант 1. НЕ ДОПУСКАТЬ</u> "Горящие дела"/проекты, кризисные ситуации Руководитель = пассивный исполнитель "горящих", срочных дел	<u>Квадрант 2. ДЕЛАТЬ</u> Спокойное выполнение важных дел/проектов, работа на перспективу, планирование, разработка управленческих решений
<b>НЕВАЖНЫЕ</b>	<u>Квадрант 3. ДЕЛЕГИРОВАТЬ</u> "Текучка"/ Оргвопросы, навязываемые "чужие дела", нецелевые проекты (не в фокус-группе Ваших дел)	<u>Квадрант 4. НЕ ДЕЛАТЬ</u> Посторонние, "пустые" дела, "пожиратели/воры" времени (хронофаги), отвлечение на соц. сети, праздное времяпровождение и т.д.

В 1-м квадранте Руководитель превращается в заложника срочных и горящих дел - и по факту, в пассивного исполнителя этих горящих дел. Т.е. не руководитель управляет делами, а наоборот - горящие дела "управляют" руководителем. Находясь долго в этом сегменте, человек, пребывающий непрерывно в стрессовом и кризисном состоянии, зачастую, приходит, к проблемам со здоровьем - так называемому, "Синдрому менеджера". Из этого сегмента надо, по-возможности, как можно скорее, выбираться. Его обычно обозначают красным цветом.

Во 2-м квадранте руководитель занимается плановым выполнением дел и проектов, находящихся именно в его компетенции, планирует стратегические дела, разрабатывает текущие проекты и управленческие решения. К этому квадранту необходимо стремиться. Обозначается он обычно зеленым цветом.

В 3-м квадранте находятся неважные текущие дела/оргвопросы, нецелевые проекты, которые не являются прямой фокус-группой, и, так называемые, "чужие дела". Чужие дела - это дела, обычно навязываемые Вашими коллегами, знакомыми, соседними отделами и т.д., которые непосредственного отношения к Вам и Вашей работе не имеют, но зачастую адресуют "по-дружески" именно Вам как хорошему и ответственному исполнителю или руководителю. В этом случае, таким делам/проектам надо говорить твердое "НЕТ" - они отнимают у Вас жизненную энергию и время, отодвигая достижение Ваших целей и задач. По-возможности, квадрант 3 надо делегировать, максимально минимизировать и сказать "НЕТ" "чужим делам".

В квадранте 4 – "Неважные и несрочные дела" находятся посторонние, "пустые" дела, реклама, посетители и "просители", не относящиеся к Вашему

"хронофаги"), праздное времяпровождение, чаепития, перекуры, отвлечение на социальные сети, и т.д. и т.п. От этих дел необходимо твердо отказаться или максимально свести к минимуму.

Таким образом матрица Эйзенхауэра является очень простым и эффективным алгоритмом, диагностирующим карту Вашего рабочего времени и дел. Один раз ее составив и честно проанализировав как Вы тратите свое время, на какие дела, проекты и занятия - Вы получите четкую картину Вашей деятельности с рекомендациями переноса части дел из горящего красного сектора (квадрант 1) в зеленый сектор (квадрант 2), минимизации других дел или их делегирования (квадрант 3) и полного отказа от иных (квадрант 4).

Также кратко упомянем, что самым перспективным и прогрессивным методом на сегодняшний день, но в то же время и самым сложным и длительным в освоении, считается **метод GTD** (англ. **Getting Things Done** - рус. "**Доведение дел до завершения**"), введенный американским экспертом и консультантом в вопросах управления временем и личной продуктивности Дэвидом Алленом. В методе используется три базовых модели - управление рабочим процессом, 6-уровневая модель обзора работы и естественный метод планирования, которые помогают хранить, отслеживать, использовать и вовремя напоминать информацию по выполнению задачи. Если в методе матрицы Эйзенхауэра происходит процесс организации по времени, то в методе GTD осуществляется организация по действию. Как показала практика, на освоение метода GTD и постепенное привыкание к нему требуется довольно значительное время - порядка несколько месяцев. Но при этом и коэффициент полезного действия по управлению и реализации дел и личная эффективность в работе также очень сильно и существенно возрастают. В виду ограниченного объема статьи и невозможности освещения здесь в полной мере данного метода, для интересующихся, рекомендуем прочитать книгу Дэвида Аллена "Как привести дела в порядок. Искусство продуктивности без стресса" (Изд-во "Манн. Иванов и Фербер, 2013).

Важным моментом при планировании и управлении делами является оценка и анализ полученного результата, обратная связь для всех руководителей и сотрудников, участвующих в проекте. Если в организации применяется система оценки персонала KPI (Key Performance Indicators), то отмечаются результаты и уровень достижений каждого сотрудника (для последующего учета при расчете зарплаты и премий). В современных организациях также все чаще и чаще применяются Информационно-Аналитические Системы, помогающие вести проекты, заказчиков и клиентов, архивировать результаты и заносить в базу данных удачные реализованные решения, систематизировать ключевые контакты и намечать будущие перспективы работы.

Таким образом, применение одних или всех указанных методов планирования дел/управления проектами будет способствовать быстрой и четкой разработке, эффективной и контролируемой реализации управленческих решений при практическом внедрении на любом уровне управленческой пирамиды, в том числе, и в органах ГиМУ.

### *Использованная литература*

1. Бронников И.А., Гришин О.Е. Модернизация политических институтов, процессов и технологий в условиях глобализации. Монография / И. А. Бронников и др.; [под общ. ред. О. Е. Гришина и А. К. Сквикова]; Ин-т деловой карьеры, Познаньский гос. ун-т им. А. Мицкевича. Москва, 2012.

2. Знаменский Д.Ю. Государственная политика Российской Федерации в области образования, науки и инноваций: проблемы комплексного подхода к формированию

и реализации // Вестник университета (Государственный университет управления). 2012, № 4.

3. Омельченко Н.А. Этика и культура управления в системе государственной власти и госслужбы. Учеб. пособие: для студентов вузов, обучающихся по специальности "Гос. и муницип. упр." - 061000. М.: ГУУ, 2004.

4. Соколов Н.Н. Разработка управленческих решений. Введение в курс лекций. Уч.-метод. пособие. М.: Изд-во "Спутник+", 2012.

5. Туровский А.А. Стратегия в системе управления. // Вестник университета (Государственный университет управления). Серия «Развитие отраслевого и регионального управления», 2007, № 3 (3).- С. 227-234.

6. Безручко П.С. Информационные материалы на сайте компании "ЭКОПСИ-Консалтинг" [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ecopsy.ru>.

**А.В. Сычев**

канд. экон. наук, доцент  
(СыктГУ, г. Сыктывкар)

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ НАУЧНОГО ПОТЕНЦИАЛА ВУЗОВ**

Рассматривая систему факторов научного потенциала высшей школы, необходимо прежде всего отметить сложность и многоаспектность категории «научный потенциал», а также то, что отечественные ученые и практики до сих пор не выработали общепринятой трактовки данного понятия. Большая группа авторов исходит из того, что научный потенциал представляет собой совокупность ресурсов для научно-технической деятельности и освоения ее результатов<sup>1</sup>. Различия среди сторонников ресурсного подхода заключаются главным образом в понимании состава и структуры этих ресурсов<sup>2</sup>. К примеру, распространенной является позиция, в соответствии с которой научный потенциал фактически отождествляется с кадровыми ресурсами научной организации<sup>3</sup>.

В результате обобщения зафиксированных в литературе точек зрения представляется обоснованной авторская методология исследования, ядром которой является *системно-динамический подход* к проблеме, в соответствии с которым научный потенциал рассматривается как сложная и нестатичная совокупность элементов. При этом воспроизводство научного потенциала проходит четыре основных фазы, а именно: а) формирования условий (факторов) его развития; б) предварительной оценки возможностей по их использованию; в) реализации научного потенциала; г) оценки достигнутых результатов (эффективности осуществления функций научного потенциала).

Конкретизируя вышесказанное, не отрицая важности имеющихся в распоряжении субъекта НИОКР ресурсов, их следует трактовать как важное исходное условие, т.е. совокупность *факторов формирования* научного потенциала. Кроме того думается, что совокупность ресурсных факторов, как и других внешних и

---

© А.В. Сычев, 2013

<sup>1</sup> Подробнее о ресурсном подходе к оценке научного потенциала см.: Научный потенциал: оценка и моделирование влияния на экономическое развитие региона / под ред. В.И. Аверченкова, В.М. Кожухара. Брянск. 2009.

<sup>2</sup> Знаменский Д.Ю., Терехина Д.С. Научный потенциал высшей школы: понятие, структура, методология оценки. Монография. М.: Издательство МосГУ. 2013. С. 15

<sup>3</sup> См. напр.: Емелин Н.М., Шведова Е.А. Научная деятельность и научный потенциал. М.: ФГНУ «Интерфизика». 2006.

внутренних условий поддается *оценке*, что предполагает включение в структуру научного потенциала соответствующих методов. Следующий ключевой момент таков: научный потенциал в системно-динамическом понимании представляет собой также способность эффективного использования имеющихся ресурсов в целях получения новых знаний, что означает наличие целого ряда *форм реализации* научного потенциала. Последние, в свою очередь, могут быть измерены комплексом количественных и качественных показателей, соотношение которых с нормативными (плановыми) оценками позволяет определить критерии *эффективности реализации научного потенциала*. Наконец, анализ воздействия форм реализации научного потенциала на внутреннюю и внешнюю среду субъекта научных исследований позволяет говорить о наборе *социально-экономических функций* научного потенциала.

Следует констатировать, что в работах подавляющего числа отечественных авторов основное внимание уделяется исследованиям проблемы, во-первых, на уровне страны или крупного региона, во-вторых, в ракурсе рассмотрения научного потенциала организаций типа НИИ, КБ, НПО, являвшихся в советский период основными субъектами в сфере НИОКР<sup>1</sup>. Это имело своим результатом то, что вопросы научного потенциала высшей школы находились на периферии исследований. В контексте радикальных экономических реформ постсоветского периода, существенных сдвигов в структуре отечественной промышленности и науки данная проблематика приобретает особую актуальность, что зафиксировано в ряде основополагающих документов. Так, одним из приоритетных направлений государственной научно-технической политики заявлена интеграция образования и науки, в том числе с активным участием ее вузовского сегмента во взаимодействии с системой РАН<sup>2</sup>.

Думается, что особый интерес к проблемам научного потенциала вузов обусловлен следующими факторами: *во-первых*, именно высшие учебные заведения являются источником кадров для инновационной экономики, основанной на знаниях; *во-вторых*, научно-исследовательская работа преподавателей и студентов во всех развитых странах является неотъемлемой частью современного образовательного процесса, где происходит апробация и верификация получаемых знаний<sup>3</sup>; *в-третьих*, данная тенденция набирает силу и в современной России. Так, к 2015 году предполагается довести долю вузовской науки в общем объеме научных исследований с нынешних 10-12% до 32%<sup>4</sup>; *в-четвертых*, это обусловлено также высокой концентрацией научных кадров в вузовской секторе страны: по имеющимся данным, в системе ВПО работает более трети ученых страны<sup>5</sup>.

Научный потенциал на уровне вуза обладает целым рядом специфических черт. Речь, в частности, идет о том, что научно-исследовательская деятельность, при всей ее важности, не является основной деятельностью вуза. Кроме того,

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Знаменский Д.Ю., Терехина Д.С. Научный потенциал высшей школы: понятие, структура, методология оценки. Монография. М.: Издательство МосГУ. 2013.

<sup>2</sup> См.: Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и на дальнейшую перспективу. Утверждены Распоряжением Президента РФ от 30 марта 2002 г. № 576-Пр

<sup>3</sup> Например, в США более половины научных исследований и разработок осуществляются в университетах. Значительна доля вузовской науки в Германии, Великобритании, Канаде и других развитых странах.

<sup>4</sup> См.: Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года. Утверждена Межведомственной комиссией по научной и инновационной политике 15 февраля 2006 г.

<sup>5</sup> См.: Попов С.В. Научный потенциал и инновационная активность в России. М. 2009.

важными субъектами научно-исследовательского процесса являются не только сотрудники вуза, но и обучающиеся (студенты, аспиранты, стажеры, слушатели)<sup>1</sup>.

Все вышеперечисленное позволяет дать следующее авторское определение научного потенциала вуза: это *способность коллектива вуза достигать научных результатов на основе совокупности внутренних и внешних факторов; при этом как первые, так и вторые, подлежат научно обоснованной качественно-количественной оценке, что позволяет судить об эффективности использования научного потенциала и реализации его функций*.

Обосновывая авторскую классификацию движущих сил (условий) развития научного потенциала вуза, следует исходить из того, что по *критерию характера воздействия* их следует подразделять на внутренние и внешние.

В свою очередь, в первой группе по *параметру источника воздействия* автор вычленяет факторы: а) ресурсные; б) организационно-управленческие; в) социальные. Что касается второй группы, то в ней по *степени зависимости от субъекта* выделяются факторы: а) объективно-рамочные; б) интеграционно-деятельностные.

В числе внешних объективно-рамочных факторов особое внимание, по мнению автора, следует уделить фактору *государственной научно-технической политики (ГНТП)*.

Ее стихийное становление в первые постсоветские годы было во многом обусловлено недостаточным вниманием политического руководства страны к этим вопросам. Лишь в 1996 г. были приняты Доктрина развития российской науки (Указ Президента РФ от 13 июля 1996 г. №884) и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. №127-ФЗ, определившие цели, принципы и ключевые ориентиры развития научно-технической сферы на длительный период. В частности, в Доктрине впервые были сформулированы важнейшие принципы государственной научно-технической политики, которые определяли механизм государственного регулирования научной деятельности, обеспечивающий сохранение и дальнейшее развитие научного потенциала России, а также создание основ для конкурентных отношений в сфере науки и техники<sup>2</sup>.

Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» были определены цели государственной научно-технической политики. В нем получили дальнейшее развитие такие ее принципы, как концентрация ресурсов на приоритетных направлениях науки и техники, стимулирование научно-технической и инновационной деятельности, создание системы государственных научных центров и других новых институциональных структур. В Закон вошли также статьи о разграничении полномочий и совместном ведении органов государственной власти всех уровней в области проведения единой государственной научно-технической политики, о порядке финансирования науки и множественности его источников, аккредитации научных организаций, структуре и формах управления РАН и отраслевыми академиями наук и др.

Исходя из анализа положений федерального закона, видится вполне обоснованным выделение в качестве важнейшего направления государственной научно-технической политики ее интеграционной составляющей, представленной в первую очередь укреплением различных связей между образованием и наукой. При этом важно подчеркнуть многоуровневость и разнообразие форм научно-образовательной интеграции, в частности такие ее варианты, как: а) «вуз –

<sup>1</sup> Подробнее см.: Знаменский Д.Ю., Терехина Д.С. Научный потенциал высшей школы: понятие, структура, методология оценки. Монография. М.: Издательство МосГУ. 2013. С. 107-108

<sup>2</sup> Подробнее см.: Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика: проблемы публичности // Власть. 2009. № 10.

академические структуры»; б) «вуз – отраслевая наука»; в) «вуз – вуз»; г) внутривузовское взаимодействие между образовательной и научной подсистемами.

Представляется важным также отметить, что основными задачами государства при реализации данного направления являются:

- создание и поддержка деятельности интегрированных научно-образовательных структур, университетских и междууниверситетских комплексов, научно-учебно-производственных центров (в том числе инновационных) для консолидации усилий и ресурсов, развития международного сотрудничества и международной кооперации в интересах подготовки квалифицированных кадров в научной, научно-технической и инновационной сферах;

- развитие современных информационно-телекоммуникационных и иных наукоемких технологий и внедрение их в научную, научно-техническую деятельность и учебный процесс;

- совместное использование научной, опытно-экспериментальной и приборной базы академического, вузовского и отраслевого секторов в исследовательском и учебном процессах<sup>1</sup>.

Однако в целях наиболее эффективной реализации рассматриваемого направления государственной научно-технической политики требуется теоретическая проработка понятийного аппарата, определяющего процесс воспроизводства научного потенциала высшей школы как объекта исследования при постановке и решении теоретико-методологических задач формирования и использования научного потенциала высшей школы<sup>2</sup>.

Однако, как уже отмечалось, понятие «учебно-научный комплекс», используемое в Федеральном законе «О науке и научно-технической политике», а также понятия интегрированных научно-образовательных структур и проч. не раскрываются ни в одном официальном документе, т.е. отсутствует единое и четкое понимание того, что в данном случае имеется в виду. В таких условиях сложно говорить о единой, системной политике по интеграции образования и науки.

**А.Н. Тимохович**

*канд. психол. наук, доцент*

*(ГУУ, г. Москва)*

## **ИССЛЕДОВАНИЕ ПРИОРИТЕТОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ**

В связи с необходимостью активизации инновационной деятельности с целью преодоления отставания России по социально-экономическим показателям от быстроразвивающихся гигантов (Китай, Индия) возникла идея проведения системных Форсайт-исследований, направленных на выявление ключевых направлений научно-технологического прогресса, корректировку инновационных приоритетов и придание новых импульсов развитию национальной инновационной системы.

---

<sup>1</sup> См.: Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и на дальнейшую перспективу. Утверждены Распоряжением Президента РФ от 30 марта 2002 г. № 576-Пр

<sup>2</sup> Балашов В.В. «Управление воспроизводством научного потенциала высшей школы России» Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. М. 2001.

© А.Н. Тимохович, 2013

В настоящей статье рассматриваются основные этапы и результаты исследования, проводимого в рамках НИР ГУУ по теме «Теоретико-методологические основы проектирования приоритетов социально-экономического развития России».

Настоящее исследование было нацелено на определение значимых приоритетов развития России до 2040 года.

**На первом этапе** было проведено исследование формализованных методов, которые могут быть использованы для прогнозирования комплексного развития регионов<sup>1</sup>.

Среди многообразия исследовательских методов были выделены методы, наиболее удовлетворяющие задачам исследования.

Во-первых, **метод экспертного опроса**. Данный метод успешно применяется в качественных исследованиях довольно сложных проблем. Респондентами в подобных исследованиях являются эксперты в обсуждаемой проблеме, т.е. люди, обладающие определенной информацией в силу своего профессионального опыта.

Во-вторых, **метод Дельфи**, который представляет собой разновидность метода опроса экспертов.

Метод Дельфи представляет собой многоуровневый анонимный опрос экспертов, при котором на каждом последующем этапе исследования экспертам сообщаются обобщенные итоги предыдущего тура, и эксперт может скорректировать свою оценку с учетом обобщенного мнения других экспертов, а также имеет возможность скорректировать сам опросник (т.е. внести в опросник изменения)<sup>2</sup>.

В-третьих, **метод контент-анализа**, который, в нашем случае, дает возможность выявить основные тенденции в ответах экспертах.

В-четвертых, **метод интент-анализа**, с помощью которого можно выявить основные проблемы (задачи), содержащиеся в текстах глубинных интервью.

По результатам проведенного содержательного анализа материалов открытых информационных источников и научной литературы был сформирован перечень предварительных экспертов, в которой вошли известные представители интеллектуальной элиты.

**На втором этапе** исследования небольшому количеству экспертов, отобранных по специальной методике, было предложено перечислить основные проблемы, с которыми сталкивается Россия на пути своего развития, а также дать краткие, но аргументированные пояснения обозначенных проблем. Эксперты имели возможность рекомендовать своих коллег, которым не безразлично, по какому пути будет развиваться Россия.

В качестве экспертов были отобраны представители бизнеса, властных структур, научного сообщества и общественные деятели (по несколько представителей каждого сегмента), обладающие достаточной компетентностью в изучаемой области.

Данный этап исследования был проведен с использованием метода личного экспертного интервью.

Ответы экспертов первого уровня были проанализированы с использованием метода интент-анализа документов (текстов).

В ответах экспертов были выявлены следующие повторяющиеся проблемы: дефицит трудовых ресурсов, дефицит качественного образования, дефицит энергоресурсов, неэффективная налоговая политика, низкое качество жизни

---

<sup>1</sup> Popper, R. Methodology: Common Foresight Practices & Tools, in Georghiou, L. et al., International Handbook on Foresight and Science Policy: Theory and Practice, Edward Elgar, UK, 2007

<sup>2</sup> Третьяк В. П. Формирование форсайта и развитие гражданского общества // Наука. Инновации. Общество. М., 2007

населения, недостаточная ориентация экономической политики на общественные интересы, недостаточный качественный уровень государственно-политического управления, загрязнение окружающей среды. С точки зрения экспертов первого уровня вышеперечисленные проблемы угрожают стабильности и возможности России к развитию в целом.

**На третьем этапе** исследования расширенному списку экспертов по электронной почте, с предварительным телефонным обзвоном и получением согласия на участие в исследовании, было направлено письмо №1, содержащее предложение описать возможные сценарии будущего России по выявленным на предыдущем уровне исследования проблемам, иными словами, предложить конкретные решения обозначенных проблем. Также эксперты имели возможность добавить в список проблем те проблемы, которые по каким-либо причинам эксперты первого уровня не назвали.

Снова эксперты-респонденты могли рекомендовать до пяти своих коллег, которые с их точки зрения, могут выступать в качестве экспертов, способных предложить неординарные сценарии развития будущего России по вышеперечисленным направлениям (проблемам).

Полученные ответы были обработаны с применением метода контент-анализа.

Кроме того, по результатам приведенных рекомендаций коллег была построена таблица взаимных оценок экспертов<sup>1</sup>, по итогам которой база респондентов-экспертов была расширена. Вновь названным экспертам также было разослано письмо №1, и процедура исследования была повторена. Подбор и опрос экспертов был завершён после того, как начались повторы в высказываниях экспертов и/или повторы в предлагаемых персоналиях новых кандидатов в эксперты. При этом четко отслеживалась и соблюдалась репрезентативность представленности в основной группе экспертов представителей всех четырех сегментов общества (т.е. представители бизнеса, науки, власти, гражданского общества).

Итак, эксперты второго уровня предлагали следующие сценарии решения обозначенных проблем (см. табл. 1 «Направления решения проблем»).

Таблица 1

### Направления решения проблем

Проблема	Варианты решения
Дефицит трудовых ресурсов	<ul style="list-style-type: none"> <li>- смягчение миграционного законодательства</li> <li>- стимулирование рождаемости</li> <li>- использование рентного дохода для проведения активной демографической политики</li> <li>- продолжение реализации приоритетных национальных проектов</li> <li>- стимулирование социальной мобильности и активности населения</li> <li>- конкретизация государственных гарантий в области здравоохранения</li> <li>- внедрение способов оплаты медицинской помощи, ориентированных на конечный результат</li> </ul>
дефицит качественного	- использование рентного дохода для проведения реформ в образовании

<sup>1</sup> Добренков В.И., Кравченко А.И. Методы социологического исследования. М., Инфра-М, 2011. С.499-500

образования	<ul style="list-style-type: none"> <li>- формирование ведущих научных школ</li> <li>- формирование мощного научно-технического комплекса, обеспечивающего глобальную специализацию России на высокотехнологичных рынках</li> <li>- реформирование системы образования путем усовершенствования образовательных программ и стандартов, большей ориентации на потребности рынка труда, четкого определения границ обязательств государства в области образования на разных его уровнях</li> <li>- реструктуризация сети образовательных учреждений</li> <li>- упорядочивание системы бюджетного и внебюджетного финансирования за счет перехода на нормативно-подушевое финансирование</li> <li>- внедрение образовательных кредитов</li> <li>- создание независимой системы контроля качества образования</li> </ul>
дефицит энергоресурсов	<ul style="list-style-type: none"> <li>- привлечение инвестиций в энергосектор</li> <li>- выполнение международных обязательств в сфере ядерной энергетики</li> <li>- развитие кооперации в сфере электроэнергетики</li> <li>- усиление роли государства в качестве стратегического инвестора в части финансирования ключевых объектов энергетического строительства</li> </ul>
неэффективная налоговая политика	<ul style="list-style-type: none"> <li>- сохранение жесткой налоговой и бюджетной дисциплины</li> <li>- налоговая система должна выполнять роль дополняющей рентные платежи системы</li> <li>- снижение налогового бремени для частного бизнеса в обмен на рост оплаты труда</li> <li>- увеличение налога на собственность</li> <li>- возвращение к дифференцированной ставке подоходного налога</li> </ul>
низкое качество жизни населения	<ul style="list-style-type: none"> <li>- продолжение реализации приоритетных национальных проектов</li> <li>- дальнейшее и значительное повышение заработной платы, пенсий и стипендий</li> <li>- государство должно взять на себя основную часть расходов по финансированию строительства социального жилья и объектов социальной сферы</li> <li>- развитие институтов ипотечного жилищного кредитования</li> <li>- пересмотр механизмов предоставления социальной помощи</li> <li>- повышение стандартов жизни населения</li> </ul>
недостаточная ориентация экономической политики на общественные интересы	<ul style="list-style-type: none"> <li>- стимулирование увеличения текущих расходов на отечественную продукцию</li> <li>- развитие конкуренции во всех областях экономики</li> <li>- создание условий, стимулирующих субъекты РФ и муниципальные образования к мобилизации доступных им ресурсов экономического роста</li> <li>- развитие внутреннего производства в темпе возрастания импорта</li> <li>- предоставление «длинных» кредитов</li> <li>- развитие института частной собственности</li> <li>- производство высокотехнологичной продукции</li> <li>- модернизация коммунальной инфраструктуры в масштабах</li> </ul>

	<p>всей страны</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- построение сети новых транспортных коммуникаций</li> </ul>
<p>недостаточный качественный уровень государственно- политического управления</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- развитие демократических механизмов формирования власти на основе реального конкурентного процесса</li> <li>- поддержка институтов гражданского общества</li> <li>- сохранение за Россией ее нынешней территории</li> <li>- совершенствование правовой системы</li> <li>- активное противодействие коррупции</li> <li>- проведение более сбалансированной внешней политики</li> </ul>
<p>Загрязнение окружающей среды (угроза экологической безопасности)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- формирование законодательной, нормативно-правовой базы в сфере природопользования и экологии</li> <li>- использование поощрительных форм для стимулирования экологической активности бизнес-сообщества</li> <li>- создание механизмов оценки экономической эффективности, связанной с повышением экологического качества промышленного продукта</li> <li>- внедрение принципов экологического саморегулирования</li> <li>- внедрение способов повышения экологической конкурентоспособности (экологические рейтинги, экомаркировки)</li> <li>- организация сферы доступных услуг предприятиям для соблюдения требований экологической безопасности</li> </ul>

В качестве дополнительных актуальных проблем, которые не были названы экспертами первого уровня, указывались проблемы: «рост социальной дифференциации», «отсутствие сбалансированности во внешнеполитической деятельности» и «коррупционность власти». Однако, конкретных сценариев решения таких проблем ни одним экспертом предложено не было. Многие эксперты говорили о том, что проблема коррупционности власти является традиционной для России, для менталитета русских людей, и искоренить ее практически невозможно.

**На четвертом этапе** исследования основным экспертам по электронной почте было разослано письмо №2, в котором отражались основные сценарии развития России (т.е. решения обозначенных на первом этапе исследования проблем). Перед экспертами была поставлена непростая задача: оценить значимость и решаемость выявленных проблем (по пяти-балльной шкале), а также путей их решения.

Результаты заключительного этапа исследования в сжатом виде выглядят следующим образом.

Наиболее значимой проблемой, с точки зрения отрицательных последствий для страны, представители всех групп экспертов назвали «коррупционность власти» (средний балл 4,67).

Наименее значимая проблема – «дефицит энергоресурсов» (средний балл 3,2).

Проблемой, для решения которой имеется максимальное количество необходимых ресурсов, является «отсутствие сбалансированности во внешнеполитической деятельности» (средний балл 4,14).

Проблемой, для решения которой необходимые ресурсы практически отсутствуют, является «коррупционность власти».

Итак, наиболее острой проблемой с точки зрения значимости ее решения для дальнейшего развития страны, а также с точки зрения отсутствия ресурсов является «коррупционность власти».

### *Использованная литература*

1. Добренъков В.И., Кравченко А.И. Методы социологического исследования. М.: Инфра-М, 2011
2. Третьяк В. П. Формирование форсайта и развитие гражданского общества // Наука. Инновации. Общество. М., 2007
3. Popper, R. Methodology: Common Foresight Practices & Tools, in Georghiou, L. et al., International Handbook on Foresight and Science Policy: Theory and Practice, Edward Elgar, UK, 2007

**Д.А. Филимонов**  
канд.социол. наук, доцент  
(ГУУ, г.Москва)

### **ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА: ПОЛИТИЧЕСКАЯ СОЦИАЛИЗАЦИЯ И ЭЛЕКТОРАЛЬНОЕ ПОВЕДЕНИЕ**

Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации рассматривает политическую активность молодежи как ключевой фактор политического развития страны. В частности отмечается, что от позиции, занимаемой молодежью в общественно-политической жизни, ее уверенности в завтрашнем дне и активности будет зависеть темп продвижения России по пути демократических преобразований. Молодые люди должны быть готовы к противостоянию политическим манипуляциям и экстремистским призывам. Результаты исследований, на которых базировались разработчики стратегии, показали, что молодежь в целом аполитична. В выборах федерального уровня принимали участие менее половины молодых россиян. Только 33 процента молодых граждан в возрасте до 35 лет интересовались политикой, 2,7 процента молодых людей принимали участие в деятельности общественных организаций.

Стратегия в качестве системообразующих рассматривает приоритетные направления. Проекты, разработанные для реализации приоритетных направлений, обращены ко всей молодежи России, призваны открыть возможности для равного участия в них всех молодых людей которые более всего соответствуют ее интересам. [1] Вместе с тем, исследователями при рассмотрении специфики стратегических решений отмечается, что к их особенностям следует отнести инновационный характер, направленность на перспективные цели и возможности, сложность формирования при условии, что множество стратегических альтернатив неопределенно, субъективность оценки, необратимость и высокая степень риска. [2] Именно эти факторы и объясняют то, что за годы реализации стратегии не все желаемое было достигнуто. Кроме того, задачи формирования и реализации стратегий усложняются их междисциплинарным характером. [3] Обеспечение участия молодежи в процессе коллективного управления общественной жизнедеятельностью и в процессе самоуправления - собственной жизнедеятельностью, а также развитие у молодых людей положительных навыков индивидуального и коллективного управления общественной жизнью, вовлечение молодежи в общественно-политическую жизнь общества – основные цели приоритетного проекта "Команда". Среди задач этого проекта популяризация идей участия молодежи в общественной и общественно-политической жизни,

привлечение молодежи к участию в выборах законодательных органов власти, поддержка молодежных общественных организаций и объединений, привлечение молодежи к участию в общественной и общественно-политической жизни, вовлечение молодых людей в деятельность органов самоуправления в различных сферах жизни общества и другие. Проект адресован молодежи в возрасте до 25 лет.

Голоса молодых граждан как необходимы для государства в целом, так и традиционно рассматриваются практически всеми политиками и партиями как потенциальный резерв для пополнения своего политического капитала. Исследователями отмечается неоднородность современная российской молодежи как по характеру, так и по содержанию политического участия. Имеется группа молодежи, которая голосует более или менее регулярно, имеет сложившиеся политические взгляды и убеждения. Другая часть молодежи голосует лишь в тех случаях, когда в рамках каких-то компаний удастся действительно сильно задеть их интересы, побудить их к участию в выборах. Появление яркого лидера, который увлекает молодежь своим нестандартным имиджем и поведением также может стать фактором активизации электоральной активности молодежи. Особые качества лидера позволяют ему не только являться руководителем политической организации, но и выступать носителем ее ценностей в политическом пространстве. [4] Вторая группа более многочисленна, но в большинстве случаев остается пассивной и более уязвимой для манипуляций. Первые, не столь многочисленные, отличаются самостоятельностью суждений. Учитывая изложенное, в целом можно выделить несколько основополагающих тенденций, характеризующих участие молодежи на выборах.

Для современной российской молодежи нехарактерно антагонистическое противопоставления своего мира миру взрослых. Молодые чаще воспринимают свой возрастной статус как вхождение в «основную» жизнь, реалии которой заставляют быстрее становиться взрослыми. Молодежь требует от политиков серьезного к себе отношения, такого же, как и к другим, «взрослым» группам избирателей. Выбор молодежи становится более рационален. Активно идет процесс повышения степени социальной зрелости, и молодежь больше думает о карьере, семье, о благополучии и стабильности в будущем.

Как отмечают эксперты, патриотические убеждения стали необходимым атрибутом молодежи всего политического спектра. Будучи достоянием и правых, и левых, и центристов, идеи государственности и любви к Родине занимают первое место среди факторов, объединяющих молодых людей разной политической ориентации. Изучение позиции молодежи как электората показывает, что молодежь в стране постепенно обретает гражданскую ответственность. Проблемы молодежи состоят, прежде всего, в понимании необходимости брать на себя ответственность за участие в выборах. Теперь позиция неучастия в выборах является такой же гражданской позицией, как и участие. [5]

В контексте анализа доверия как фундаментального фактора политического, в том числе и электорального, поведения следует рассмотреть отношение к выборам как политическому институту. Нельзя сказать, что среди молодежи доминирует негативное отношение к институту выборов. В целом респонденты на нормативном уровне понимают, что выборы – это необходимый механизм законной смены власти, выборы помогают отстаивать интересы народа, способ возможного влияния на политический курс, проводимый правительством. Однако же значительное число молодых людей придерживаются жесткого мнения о том, что выборы в стране не решают злободневных проблем и ничего не меняют в жизни простых людей. Отдельные группы молодежи видят в выборах это способ обмануть избирателей. На модель голосования влияет и национальный фактор, поскольку в этнических группах поведение определяется историческими традициями и взглядами, что

способствовало появлению идентификационной, традиционной, клиентистской и референтной моделям электорального голосования. Особое влияние оказывают процессы диаспоризации современной России. [6]

Большинство политологов и социальными психологами, при анализе электорального поведения молодежи, выделяют его четыре типа:

- Традиционный тип (конформист). Мотивы политической активности: пример родителей, привычка, стремление быть «как все»;

- Протестный тип. Мотивы политической активности: недовольство сложившейся ситуацией, юношеский максимализм, стремление привлечь к себе внимание;

- Рациональный тип. Мотивы электоральной активности: желание изменить ситуацию к лучшему, осознание собственной ответственности за принятые решения;

- Апатичный («никакой») тип. Характеризуется «активной политической пассивностью», уверенностью в том, что всё равно ничего не получится [7].

Основное требование к молодежной политике в ситуации, когда необходимо преодолеть электоральную пассивность, - это отказ от давления. Манипуляция, в данном случае, будет иметь ряд негативных последствий, которые помешают достижению конечных целей. Правовое воспитание же способствует формированию правовых потребностей, интересов, установок, ценностных ориентаций, что в значительной мере предопределяет выбор соответствующих действий и поступков. Правовая потребность активизирует субъекта, побуждает его оценивать правовую действительность, систематически обращать внимание на правовые явления и предметы, которые так или иначе способствуют его удовлетворению. Совершенно очевидно, что конечная цель воспитания – превращение смысла и ценностей демократически-правовой государственности через их рефлекссию, одобрение и принятие гражданином во внутренние регуляторы его поведения. Просто знание людьми законов, устройства государства, судопроизводства – еще не гарант гражданственности действий этих людей в политико-правовой сфере.

#### *Использованная литература*

1. Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. N 1760-р, в ред. распоряжений Правительства РФ от 12.03.2008 N 301-р, от 28.02.2009 N 251-р, от 16.07.2009 N 997-р).

2. Соколов Н.Н. Стратегические управленческие решения в контексте современного управления и планирования // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 171-177.

3. Туровский А.А. Стратегическое управление в системе общенаучного понятия: междисциплинарный подход// Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 61-64.

4. Галактионов В.И., Анискин М.А. Политическое лидерство// Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 15-22.

5. Алексей Якушев Электоральное поведение российской молодежи <http://ingria.info/articles/7-2010-05-24-14-11-43>

6. Яценко И.А., Лопарев А.В. Этнополитические процессы в России и проблема глобальной диаспоризации мира //Общенациональный научно-политический журнал «Власть» № 03'2011, С. 119-123.

7. Кострова Е. Молодежное парламентское движение как одна из форм молодежного самоуправления // О выборах. 2008. № 4. С.10.

## **ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

Антикоррупционная политика является неотъемлемой частью политики любого современного экономически развитого общества. Четкая и внятная - она служит залогом предсказуемости экономических отношений, стабильности финансовой системы и надежной опорой социально-экономического развития. Своего рода фундаментом антикоррупционной политики выступает эффективное законодательное обеспечение. В Российской Федерации антикоррупционная политика существовала едва ли не на всех этапах исторического развития. Тем не менее, определенное несовершенство закона присуще и нашему времени.

В 2011 году Уголовный кодекс Российской Федерации (далее УК РФ) был дополнен статьей 291.1, предусматривающей уголовную ответственность за посредничество во взяточничестве<sup>1</sup>. Редакция этой статьи вызывает ряд вопросов.

Согласно статье 291.1 УК РФ уголовная ответственность за посредничество во взяточничестве наступает если взятка была передана в значительном, крупном либо особо крупном размере<sup>2</sup>. В силу примечания к статье 290 УК РФ значительным размером взятки признается сумма, превышающая двадцать пять тысяч рублей, крупным размером взятки – сумма, превышающая сто пятьдесят тысяч рублей, особо крупным размером – сумма, превышающая один миллион рублей. В этой связи возникает вопрос о квалификации деяния, если посредником во взятке была передана сумма менее двадцати пяти тысяч рублей. Является ли данное деяние уголовно наказуемым? И если да, то в соответствии с какой статьей УК РФ?

По данному вопросу в научной среде существуют как минимум два подхода.

Первый - если лицо оказывает взяткодателю и взяткополучателю посреднические услуги при передаче взятки, размер которой менее двадцати пяти тысяч рублей, то применяются общие уголовно-правовые нормы о соучастии в преступлении. Такое лицо несет ответственность по ч. 5 ст. 33 УК РФ и либо по ст. 290 либо по ст. 291 УК РФ в зависимости от того, в чьих интересах осуществлялись посреднические действия. Такого мнения придерживается, например, Д. Гарбатович, который считает, что в рассматриваемой ситуации действия посредника подлежат квалификации как соучастие в получении или даче взятки (по ст. 33 и ст. 290 или 291 УК РФ)<sup>3</sup>. Данная точка зрения соотносится и с тем обстоятельством, что посредничество во взяточничестве даже если размер взятки менее двадцати пяти тысяч рублей так или иначе имеет высокую общественную опасность, поэтому должно влечь наступление уголовной ответственности. Кроме того, столь неоднозначная зависимость квалификации действий посредника от размера взятки создает и множество возможностей для ухода от уголовной ответственности.

Другой же подход сводится к тому, что передача посредником взятки менее значительного размера вообще не рассматривается законодателем как

---

© Е.А. Фокин, 2013

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» от 04.04.2011 № 97-ФЗ // СЗ РФ. 2011. №19. Ст. 2714.

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2954.

<sup>3</sup> Гарбатович Д. Посредничество во взяточничестве: преобразованный вид пособничества // Уголовное право. 2011. N 5. С. 4-8

преступление. Как указывают Т.И. Розовская и Д.В. Пешков наступление уголовной ответственности за посредничество в форме способствования взяткодателю и (или) взяточполучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки законодатель ставит в зависимость от размера взятки<sup>1</sup>.

На мой взгляд, разрешая вопрос о невозможности квалификации посредничества во взяточничестве при размере взятки менее двадцати пяти тысяч рублей как соучастия необходимо понимание механизма взаимодействия общих и специальных норм в уголовном праве. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 17 УК РФ если преступление предусмотрено общей и специальной нормами, то уголовная ответственность наступает по специальной норме

По своему фактическому содержанию посредничество является одним из видов соучастия в преступлении, в частности - видом пособничества. Уголовная ответственность за пособничество наступает в соответствии с ч. 5 ст. 33 УК РФ и статьей УК РФ, предусматривающей ответственность за преступление, в совершении которого виновное лицо было пособником. Соответственно, нормы о соучастии в преступлении являются общими, а норма о посредничестве - специальной. В том случае, когда посредник передает взятку, размер которой ниже значительного, может возникнуть вопрос о квалификации его деяния либо по ч. 5 ст. 33 и ст. 290 УК РФ (если он действует в интересах взяточполучателя), либо по ч. 5 ст. 33 и ст. 291 УК РФ (если он действует в интересах взяткодателя).

Но в тоже время следует обратить внимание на то обстоятельство, что перечень возможных действий, совершаемых при посредничестве во взяточничестве, намного меньше, чем действия, совершаемые при пособничестве. Поэтому, если лицо совершает действия, выходящие за рамки посредничества, но остающиеся в рамках пособничества, то такие действия надлежит квалифицировать именно как пособничество. Более того, в данном случае не имеет значения и размер взятки, так как привлечение к ответственности производится по ст. 33 и либо ст. 290, либо 291 УК РФ (в зависимости от того, в чьих действиях действует пособник), а не по ст. 291.1 УК РФ. Например, если лицо по поручению взяточполучателя и в его интересах приискивает и собирает информацию о потенциальном взяткодателе, то такое лицо подлежит ответственности именно как пособник, а не как посредник.

Ст. 291.1 УК РФ в текущей редакции имеет еще один существенный проблемный момент. Дело в том, что ч. 5 ст. 291.1 УК РФ содержит норму, которая, по сути, образует самостоятельный состав преступления. Данная норма предусматривает уголовную ответственность за обещание или предложение посредничества во взяточничестве. Подобная формулировка имеет множество уголовно-правовых и криминалистических противоречий. Прежде всего, непонятно, какие именно действия и в какой форме считать обещанием или предложением посредничества во взяточничестве. Неясно, какой именно набор слов считать собственно обещанием или предложением посредничества во взяточничестве. Обращает на себя внимание и проблема доказывания. Какие доказательства надлежит считать достаточными, допустимыми и относимыми, чтобы привлечь лицо к ответственности за обещание или предложения во взяточничестве? Не стоит забывать и о том, что в соответствии со ст. 14 УК РФ одним из признаков преступления является его немалозначительность. В тоже время устное высказывание лица о готовности стать посредником во взяточничестве, навеянное к тому же сиюминутными эмоциями, вполне можно рассматривать именно как малозначительное. Более того, как однозначно признается в науке уголовного права, одного лишь намерения совершить преступление, не выразившегося в

---

<sup>1</sup> Розовская Т.И., Пешков Д.В. Обещание или предложение посредничества во взяточничестве: вопросы правоприменения // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 3. С. 94-97

объективной действительности, ещё не достаточно для привлечения к уголовной ответственности.

Вопрос об обещании или предложении посредничества во взяточничестве не нашел разрешения и в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»<sup>1</sup>. Так, в соответствии с п. 27 Постановления «обещание или предложение посредничества во взяточничестве считается оконченным преступлением с момента совершения лицом действий (бездействия), направленных на доведение до сведения взяточдателя и (или) взятополучателя информации о своем намерении стать посредником во взяточничестве». Объем такой информации опять же остается неконкретизированным, равно как и момент окончания доведения такой информации до взяточдателя и (или) взятополучателя.

Далее, «По смыслу закона, если лицо, обещавшее либо предложившее посредничество во взяточничестве, впоследствии совершило преступление, предусмотренное частями 1 - 4 статьи 291.1 УК РФ, содеянное им квалифицируется по соответствующей части этой статьи как посредничество во взяточничестве без совокупности с частью 5 статьи 291.1 УК РФ». Как видно, обещание или предложение посредничества во взяточничестве рассматриваются Пленумом ВС РФ в качестве первой стадии посредничества. Но в этой связи вновь возникают вопросы к законодателю. Стадии совершения преступления предусмотрены статьей 30 УК РФ, в частности, ч.1 ст. 30 УК РФ, согласно которой приготовлением к преступлению является сговор на совершение преступления. Исходя из общих правил юридической техники, специальная норма должна содержать конкретизирующие признаки. Но в данном случае, законодателем был допущен диаметрально противоположный прием. На мой взгляд, понятия «обещание» и «предложение» являются более эфемерными нежели понятие «сговор». Так, например, обещания и предложения являются односторонними актами волеизъявления, при этом ничем не подкрепленными - в то время как сговор (в том числе с позиции расширительного толкования ч.1 ст. 30 УК РФ) предполагает более конкретные действия: согласование условий, наличие объективных возможностей, позволяющих в дальнейшем реализовать эти условия, а само понятие «сговор» предусматривает уже двусторонние акты волеизъявления, и деятельность по согласованию взаимообусловленных и взаимозависимых актов поведения.

В тоже время УК РФ содержит статьи, предусматривающие ответственность лишь за вербальное выражение своей воли. К таким статьям можно отнести ст. 119 УК РФ, предусматривающую ответственность за угрозу убийством или причинением тяжкого вреда здоровью. Стоит при этом отметить более высокую юридическую технику ст. 119 УК РФ. В приведенном примере ответственность наступает при сформулированном в самой же статье условии: «если имелись основания опасаться осуществления этой угрозы». Представляется, что некое аналогичное условие было бы уместно и в ч. 5 ст. 291.1 УК РФ, например в такой редакции: «Обещание или предложение посредничества во взяточничестве в том случае если имелись основания полагать, что данное обещание или посредничество будет реализовано, наказывается ....».

На основании изложенного дополнение Уголовного кодекса статьей 291.1 в текущей редакции считаю преждевременным. Юридическая техника данной нормы не лишена существенных противоречий, в том числе и таких, которые снижают качество правоприменения по сравнению с ранее действовавшим механизмом

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» от 09.07.2013 №24 // БВС. 2013. №9.

привлечения к уголовной ответственности, когда посредничество рассматривалось как форма пособничества.

**М.И. Хаят**<sup>1</sup>  
*студент*

(ГУУ, г. Москва)

## **ГОСУДАРСТВО И БИЗНЕС – ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

Начало третьего тысячелетия и связанный с ним процесс мировой экономической глобализации, обусловивший укрепление и углубление рыночных отношений, рост конкуренции и увеличение числа "игроков" в этом противостоянии, привели к стремлению бизнеса получить не сиюминутную выгоду, а долгосрочный экономический и социальный эффекты. Обеспечить это поступательное развитие стало возможным за счёт согласования интересов с государством и обществом. В результате бизнес сталкивается с необходимостью своевременно реагировать на ожидания, вызовы последних, и как результат отвечать за многие, порой разнонаправленные аспекты развития социума, напрямую никак не связанных с его хозяйственной деятельностью.

В этой связи поиск баланса интересов в триаде "общество-бизнес-власть" выходит на первый план, где наиболее существенная роль принадлежит, безусловно, органам власти (как регулятору и проводнику государственной политики) и бизнесу (как основному производящему сектору). Существуют различные формы взаимодействия между двумя этими субъектами: лоббирование и Government Relations, государственно-частное партнёрство и т.д. В статье будет рассмотрен особый вид взаимодействия, не регламентируемый законодательством, а базирующийся исключительно на добровольно построенной системе взаимоотношений, – концепции корпоративной (социальной) ответственности.

В современной литературе можно найти достаточно определений, раскрывающие суть социальной ответственности бизнеса. Они, отражая общую логику развития концепции КСО, конечно, не исчерпывают всего многообразия подходов к её содержанию, рассмотренных в мировой управленческой литературе. На одном полюсе находятся авторы разделяющие идеи теории корпоративного эгоизма, представленная следующими словами Нобелевского лауреата М. Фридмена в статье «New York Times» 1971 г: «Существует одна и только одна социальная ответственность бизнеса: использовать свои ресурсы и энергию в действиях, ведущих к увеличению прибыли, пока это осуществляется в пределах правил игры».[3] На другом полюсе - авторы отстаивающие принципы теории просвещенного эгоизма, в которой КСО отождествлялась со спонсорством и благотворительностью как разновидностями социального инвестирования. Квинтэссенцией теории стал тезис о том, что текущее сокращение прибылей компаний за счет социально ориентированных трат создает благоприятное социальное окружение, способствующее устойчивому развитию бизнеса. При этом, будет некорректно рассматривать содержание социальной ответственности бизнеса как константы, которая утвердилась по решению определённого круга лиц в конкретный исторический период. Скорее её структура дополнялась и корректировалась в ходе развития общества и исходящих от неё ожиданий, т.е. в

---

© М.И. Хаят, 2013

<sup>1</sup> Научный руководитель – канд. экон. наук, доцент **С.А. Зуденкова**.

виде континуума. Например, впервые начали говорить об экологической компоненте КСО после катастрофы танкера Valdez компании Exxon у берегов Аляски в 1989 г., приведшая к самому большому разливу нефти в истории Америки, а также из-за а также гибель 22 тысяч жителей индийского города Бхопал в 1994 г. из-за утечки ядовитого газа на заводе американской Union Carbide.[2] Таким образом, социальная ответственность бизнеса некогда трактуемая с позиции "справедливая заработная плата рабочим и добросовестная уплата налогов государству", стала рассматриваться как комплексная ответственность той или иной организации перед персоналом, акционерами, потребителями, партнерами, поставщиками, государством, местным сообществом, окружающей средой, обществом в целом и т.д., т.е. перед её внутренним и внешним окружением.

Значимость КСО для России была обусловлена становлением рыночной формы хозяйствования. Однако как по отношению к любой "евро-американской экзотике", данный феномен сначала воспринимался, как стремление государства «переложить» социальную ответственность на плечи частного капитала, ввиду особенностей переживаемого периода, когда аппарат управления не в силах вовремя реагировать на острые проблемы общества. Тем не менее, на практике оказалось иначе, и к 2004 году большинство крупных компаний сами проявили интерес к социально ответственному поведению, видя в нём залог своего успеха. Они полагали, что при относительно равных соотношениях цены и качества продукции, деловой успех в немалой степени обеспечивается за счет преимуществ репутации бренда, которая складывается в основном из двух составляющих – уровня элитарности торговой марки и ассоциаций, связанных с социальной ответственностью поведения компании.[5] С другой стороны, было вызвано стремлением привлечь иностранные инвестиции, когда ответственность бизнеса перед обществом крайне приветствуется на мировой арене. И КСО в России, поначалу воспринимаемая как и в 70-ые годы на западе, стала дополняться новыми стандартами ответственности корпораций перед обществом с ориентиром на прозападную модель. Однако становление КСО в России столкнулось с определёнными трудностями.

Одним из проблем является тот факт, что социальная ответственность вызывает в основном интерес крупных компаний на территории страны, которые готовы вкладывать свои средства в социальное инвестирование, для получения дальнейшего как экономического, так и социального эффекта. Тогда как малый и средний бизнес, из-за многочисленных налоговых платежей, а также отсутствия рычагов стимулирования и поощрения со стороны государства, может позволить себе расходование средств лишь на разовые акции. Немаловажным фактором является то, что большинство заимствованных методик отчётности, не учитывают специфики нашей страны, тем самым становится актуальным их разработка с учётом российской менталитета. При этом государство, стремясь внедрить в практику корпораций социальную направленность их деятельности, забывает, что КСО отчасти представляет собой добровольную реакцию бизнеса на вызовы общества, а те или иные принудительные меры могут скорее вызвать негатив со стороны компаний.[1] Важно подчеркнуть, что система государство - бизнес-общество не предполагает иждивенческого настроения к кому-либо элементу этого единства, а базируется на принципах равенства и взаимопомощи. Именно в этом аспекте возрастает роль взаимоподдержки государства и бизнеса, для формирования сильного гражданского общества, без которого невозможно устойчивое существование предыдущих.

### *Использованная литература*

1. Бизяева М.П. Проблемы становления корпоративной социальной ответственности в России // Управление персоналом. 2009. № 23.
2. Гончаров С.Ф. Корпоративная социальная ответственность в системе социально-экономических отношений // Российское предпринимательство. 2006. № 11 (83). С. 108-110.
3. Давыдова Н. И. Еще немного и мы преодолеем скользкий путь от гангстеров до филантропов // Меценат. Электрон. журн. 2003. № 1. Режим доступа: [http://www.maecenas.ru/doc/2002\\_7\\_3.html](http://www.maecenas.ru/doc/2002_7_3.html) (дата обращения 23.11.2013).
4. Кричевский Н. А., Гончаров С. Ф. Корпоративная социальная ответственность. М.: Дашков и Ко, 2007. — 215 с.
5. Сысуев О.Н. Первые ростки российской филантропии // Большой бизнес. 2005. № 3. С. 75-78.

**И.В. Чезрякова**

*аспирантка*

(РАНХиГС при Президенте РФ, г. Москва)

### **ПОНЯТИЕ «ПАРТИЯ ВЛАСТИ» И ПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Термин «партия власти» вошел в российский политический обиход в 1993 году и до сих пор не получил однозначного толкования. Его воспринимают как сформировавшийся на границе научного и публицистического языков.

В разных источниках к «партиям власти» относят «Выбор России» (1993 год), «Наш Дом – Россия» (1995 год), Межрегиональное движение «Единство» (1999 год) и «Единую Россию» (с 2003 года).

В современной литературе встречаются два основных подхода к определению «партии власти», а именно: широкий и узкий. Согласно первому, под этим термином обозначают российскую политическую элиту в целом, которая оказывает определяющее влияние на развитие политического процесса, разработку, принятие и реализацию важнейших решений. В этом русле рассуждают В.Л.Шейнис, Д. Коцюбинский, Д.В.Бадковский.

Второй подход подчеркивает партийный, а не властный характер подобных образований («партия власти») - это организация партийного типа, созданная элитой для участия в выборах и выражения ее интересов в сфере публичной политики. Этому подходу придерживаются Голосов Г.В., Лихтенштейн А.В., Туровский Р.Ф.

Р.Ф.Туровский также указывает на отличие в понимании «партии власти» в «ельцинский» и «путинский» период. «Партия власти» в рамках «ельцинско-черномырдинской парадигмы» - это компромиссный союз региональных элит, а в рамках «путинской» - партийная вертикаль.

По мнению Ю.Г.Коргунюка, «партия власти» - это клиентела (точнее, конгломерат клиентел), чей центр управления находится вне её – в руках влиятельных чиновников, которые, придавая ей политический вес, сами от нее никоим образом не зависят. «Партия власти» подобна луне, которая светит не своим, а отраженным светом»<sup>1</sup>.

---

© И.В. Чезрякова, 2013

<sup>1</sup> Коргунюк Ю.Г. Становление партийной системы в современной России.// М., Фонд ИНДЕМ, Московский городской педагогический университет, 2007. С.46.

Одна из главных функций любой партии в плюралистической политической системе – это участие в делегировании кандидатов на высшие государственные должности и в формировании исполнительной власти. Однако, за всю историю «партий власти» президент Российской Федерации только 1 раз избирался на свой пост как партийный кандидат. В ходе избирательных кампаний по выборам главы государства 1996, 2000, 2004, 2008 годов будущего президента поддерживали широкие коалиции. «Партии власти» неизменно принимали участие в этих коалициях, но отнюдь не играли в них решающей роли. Исключением стал 2012 год, когда будущего президента РФ В.В. Путина выдвинула партия «Единая Россия». Однако в ходе предвыборной кампании Путин опирался не на «партию власти», а на Общероссийский народный фронт.

Итак, можно выделить основные признаки «партии власти»:

1) организация партийного или квазипартийного типа, создаваемая консолидированной политической элитой для участия в выборах; представляет интересы центральной (федеральной) власти;

2) создание «партии власти» не является реакцией на спрос идейно-политического рынка. Это порождение рынка административно-бюрократического. Партия, нацеленная в первую очередь на сохранение и воспроизводство властной элиты, создавшей ее;

3) партия, обеспечивающая эффективную работу законодательной системы в условиях сильной президентской власти;

4) опора на харизматичного лидера;

5) любые действия, предпринимаемые этой партией, нацелены не на совершенствование собственно партийных принципов и идеологии, а на защиту и оправдание действий высшей государственной власти;

6) неприятие открытой политической конкуренции и использование административных рычагов для победы над оппонентами;

7) многократно повторяющаяся абсолютная победа на выборах в законодательные органы власти.

#### **Почему «партия власти» не является «правлящей партией»**

«Правящая партия» - так принято в условиях демократических режимов называть партию, которая получила большинство депутатских мандатов в парламенте, и, благодаря этому может влиять на формирование правительства. Последнее может состоять только из представителей данной партии.

Таким образом, традиционное понятие «правлящая партия» в нашем случае неприменимо. В России нет «правлящей партии». Исполнительную власть в нашей стране возглавляет президент, а президент в России беспартиен. Правительство в России формируется не по партийному принципу. Отличие «партии власти» от правящих партий состоит также в том, что формирование государственной стратегии происходит за пределами институциональной структуры партии.

Таким образом, у «партии власти» в нашей стране есть шанс стать правящей только в случае превращения России в парламентскую республику. Однако такой тенденции в нашей стране пока не наблюдается.

#### **Почему «партия власти» не является «доминантной партией»**

За прошедшие годы «Единая Россия» смогла завоевать большинство в законодательных собраниях регионов Российской Федерации и Государственной Думе. Но «Единая Россия» не стала полноценной доминантной политической партией, несмотря на монопольное лидерство в партийно-политической системе. Все эксперты и ученые убеждены в условности доминирования нынешней «партии власти», приводя при этом достаточно схожие аргументы.

Прежде, чем перейти к ним, остановимся на понятии «доминантная партия». Его стали применять по отношению к тем странам, где одна партия на протяжении

долгого периода до нескольких десятилетий имела большинство в парламенте и формировала исполнительную власть. Яркими примерами являются Индия, где доминантной партией долгое время был Индийский национальный конгресс, Мексика и Институционально-революционная партия Мексики, Япония и Либерально-демократическая партия Японии.

Вопрос о том, можно ли считать «партию власти» разновидностью доминантных партий, активно обсуждается в современной научной литературе. Объективность той или иной позиции можно будет оценить лишь в будущем, поскольку со времени прекращения существования однопартийной системы в России прошло всего два десятилетия. В исторической перспективе это небольшой отрезок времени. Следовательно, сегодня мы можем лишь попытаться выделить некие признаки, которые позволяют либо не позволяют отнести современную российскую «партию власти» к типу доминантных партий.

Исследователи выделяют четыре основных отличия современной «Единой России» от «классических» доминантных партий:

1. Классическая доминантная партия – это широкая коалиция элит, где конкурирующие элитные кланы принимают решения по ключевым вопросам жизни страны и несут ответственность за их реализацию. В России же «доминантная партия» и на федеральном, и на региональном уровне находится в почти полном подчинении исполнительной власти. Центры принятия важнейших решений по-прежнему находятся вне «партии власти».

2. Будучи «по природе» широкой коалицией, доминантная партия не может иметь четкой идеологии. Однако, «классические» доминантные партии прибегали к «мобилизационным мифам». У «Единой России», по мнению большинства политологов, идеологии нет.

3. «Классические» доминантные партии действовали в более плюралистичной среде. В России же исполнительная власть для обеспечения высоких результатов на выборах идет на намеренное ограничение конкуренции.

4. «Партии власти» в России так и не стали важнейшим каналом рекрутирования политической элиты. В современной России люди по-прежнему попадают на высокие государственные должности в основном с административных позиций и через кланово-корпоративные каналы. Справедливости ради стоит отметить, что в последние годы предпринимались попытки усилить влияние «Единой России» на принятие властных решений. Например, в 2009 году законодательно было установлено, что президент РФ вносит в законодательное собрание кандидатуры губернаторов, предложенные партией, победившей на выборах. На практике же решения по кандидатурам все равно принимались в администрации президента.

Несмотря на то, что «Единую Россию» нельзя назвать «доминантной партией», неоспоримым является факт доминирования партии «Единая Россия» в современной партийной системе РФ. Хотя, как тонко подметил Туровский, «Единая Россия» «доминирует в тех пределах, которые определены» исполнительной властью<sup>1</sup>.

В любом случае роль оппозиционных партий в партийной системе России крайне низка. Когда была образована партия «Справедливая Россия», ряд экспертов прогнозировали создание полупартийной системы в России. Такие выводы были преждевременными. Результаты выборов и реалии партийно-политической жизни говорят о том, что на партийном поле доминирует одна партия.

---

<sup>1</sup> Туровский Р.Ф. Региональные выборы в России: случай атипичной демократии/ «Технологии политики: К 15-летию Центра политических технологий», М., 2006

Хотя «партия власти», участвуя в выборах, находится вне конкурентной борьбы, причины, по которым это происходит, порой сильно отличаются от тех, что имели место в странах с классическими доминантными партиями.

### **Особенности партийной системы современной России**

Формально в современной России сложилась многопартийная система. Ключевое слово здесь – «формально». В.Ф. Туровский обращает внимание на то, что утверждать о наличии многопартийности в России можно только по формально-юридическим критериям. Российский политолог Юрий Коргунюк говорит о том, что существуют реальные (или полноценные) партийные системы и незавершенные (или имитационные, или периферийные). В последних партии ни за что не отвечают.

Он выделяет три типа незавершенности, каждый из которых применим для описания партийной системы современной России на определенном этапе развития. Первый тип – флуктуационный (признаваемого всеми центра власть нет, идет война всех против всех). Второй тип – периферийный (партии действуют, исполнительная власть демонстративно беспартийна). Эти типы существовали в России до 2003 года. Третий тип – псевдопартийный, для которого характерно то, что место правящей партии занимает «партия власти», которая не формирует правительство и не оказывает никакого влияния на определение государственного курса<sup>1</sup>. По мнению Коргунюка, в современной России сложилась незавершенная псевдопартийная система.

Важную роль в формировании нынешнего партийно-политического спектра России сыграл Федеральный закон «О политических партиях» 2001 года. В нем было закреплено: право на участие в выборах только за политическими партиями; создание политических партий исключительно в виде общероссийских организаций; ужесточение требований при создании и государственной регистрации партий и т.д. Новый закон исключил возможность существования партий регионального уровня.

Помимо закона «О политических партиях», закреплению доминирующей роли «Единой России» в современной партийной системе способствовала реформа избирательного законодательства 2004 года - отмена смешанной системы на выборах в Государственную Думу и переход к пропорциональному избранию. Новая электоральная формула позволяла администрации президента РФ более эффективно контролировать выборы.

Однако события, произошедшие в России после выборов депутатов Государственной Думы 2011 года (когда «Единая Россия» получила большинство, но граждане не признали легитимность этих выборов), заставили власть пойти на некоторые, пусть декоративные, изменения. Последовали 2 важные инициативы – либерализация законодательства о политических партиях и возврат к смешанной системе выборов. Минимальная численность, достаточная для регистрации партии, была сокращена с 40 000 до 500 человек. И это несмотря на то, что представители «парламентской оппозиции», настаивали на минимальной численности 5-10 тысяч человек.

На данный момент, по данным сайта Министерства юстиции, зарегистрировано 74 партии. Власть изначально сделала ставку на то, что партий должно быть много. Встаем вопрос – зачем? Власть выгодно максимально фрагментировать партийно-политическое пространство и создать иллюзию демократизации.

Политологи утверждают, что наличие большого числа «мелких» партий никак не изменит партийную систему современной России. Полноценная партийная система так и не начала складываться.

Можно прогнозировать, что монополия одной политической силы при значительной фрагментации партийной системы будет сохраняться в ближайшем

---

<sup>1</sup> Ю.Г. Коргунюк. Становление партийной системы в современной России. М., 2007. С.108.

будущем. Политическая система России сохранит свою прежнюю суть, немного изменив антураж вокруг себя.

**Т.С. Черемная**

*аспирантка*

(РАНХиГС при Президенте РФ, г. Москва)

## **МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Начиная с 2010 года во всех официальных документах (Концепции развития, программы) государство обозначает одним из приоритетных направлений - развитие государственно-частного партнерства.

В связи с популяризацией государственно-частного партнерства в органах государственной власти созданы отдельные отделы по развитию государственно-частного партнерства (при Министерстве экономического развития РФ, при Государственной Думе, при Внешэкономбанке). То есть создана институциональная основа поддержки и развития государственно-частного партнерства на уровне государства.

В контексте проведения исследования механизмов и технологий взаимодействия власти и общественных объединений в реализации государственно-частного партнерства рассмотрим деятельность крупнейших объединений бизнес-структур.

Одним из крупных объединений является общероссийская общественная организация «Деловая Россия»

Если проследить методы участия организации в решении вопросов взаимоотношения бизнеса и власти, то необходимо отметить, что на восьмом общем собрании делегатов Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» 21 декабря 2011 года был взят курс на «Новую индустриализацию». В работе съезда принял участие президент страны Владимир Путин, министр экономического развития Эльвира Набиуллина.

Также одной из форм взаимодействия власти и бизнеса посредством предоставления площадки «Деловой России» можно назвать организуемые ею форумы.

Так с 2005 года «Деловая Россия» ежегодно проводит бизнес-форум, на котором обсуждаются и решаются наиболее актуальные и важные вопросы развития предпринимательства России. Традиционно в работе форума принимают участие как бизнесмены, так и представители власти<sup>1</sup>.

Далее обратимся к другому крупному объединению бизнес-структур – Торгово-промышленной палате.

В системе Торгово-промышленной палаты России работают 34 комитета по различным направлениям деятельности и отраслям предпринимательства и более 1000 комитетов, комиссий, советов и других общественных формирований, созданных территориальными палатами.

Основными инструментами участия ТПП РФ в реализации своих уставных целей можно назвать:

1. Деятельность экспертных и координационных советов:

---

© Т.С. Черемная, 2013

<sup>1</sup> Официальный сайт Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.deloros.ru/>

- Экспертный совет ТПП РФ по технологической оценке инвестиционных проектов;
  - Координационный совет ТПП РФ по вопросам развития молодежного предпринимательства и т.д.
2. Соглашения о сотрудничестве:
  3. Система международного сотрудничества через<sup>1</sup>.
  5. Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей<sup>2</sup>.
  6. Деятельность отраслевых комитетов и рабочих групп<sup>3</sup>.

Что касается государственно-частного партнерства, то в 2013 году в составе палаты создан Комитет Торгово-промышленной палаты РФ по государственно-частному партнерству.

Торгово-промышленная палата способствует развитию ГЧП в России, именно поэтому в Палате был создан специальный рабочий комитет.

В планах работы комитета ТПП РФ по ГЧП, тесно сотрудничающего с рабочей группой военно-промышленного комплекса по вопросам совершенствования законодательства и правовому обеспечению механизмов государственно-частного партнерства.

На сегодняшний день Торгово-промышленная палата РФ в лице комитета по ГЧП в качестве приоритетного направления рассматривает именно развитие военно-промышленного комплекса как основы для внедрения проектов государственно-частного партнерства. В частности, комитетом предлагается:

- лоббирование закона «О государственно-частном партнерстве в оборонно-промышленном комплексе», который будет реализовываться по следующим направлениям: военно-техническое обеспечение, создание и эксплуатация объектов военной и социальной инфраструктуры вооруженных сил;
- разработка и продвижение основных направлений реализации государственно-частного партнерства в сфере обеспечения обороны и безопасности страны;
- разработка форм реализации проектов в сфере ОПК: совместные предприятия.

Продвижение идей в сфере государственно-частного партнерства комитетом ТПК по ГЧП является проведение совместных мероприятий, к примеру, в июле 2013 года в ТПП РФ прошло первое заседание Комитета ТПП РФ по ГЧП и расширенное заседание рабочих групп по вопросам совершенствования законодательства и правовому обеспечению механизмов государственно-частного партнерства и по пилотным проектам совета Военно-промышленной комиссии при Правительстве России по развитию государственно-частного партнерства в интересах создания и производства нового поколения вооружения, военной и специальной техники.

Другим направлением развития можно назвать государственно-частное партнерство в сфере здравоохранения. Так в ноябре 2013 года в Торгово-промышленной палате Российской Федерации прошло заседание Подкомитета по международному сотрудничеству в сфере модернизации и инновациям в здравоохранении и фармацевтической индустрии Комитета ТПП РФ по содействию модернизации и технологическому развитию экономики России и Комитета ТПП РФ

<sup>1</sup> Проект Концепции развития выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Российской Федерации

<sup>2</sup> Указ Президента от 7.05. 2012 г. №596 «О долгосрочной государственной экономической политике»

<sup>3</sup> Официальный сайт Торгово-промышленной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.tpprf.ru/>

по государственно-частному партнерству на тему «Государственно-частное партнерство в здравоохранении»<sup>1</sup>.

Также к деятельности ТПП на федеральном уровне подключаются и региональные структуры. Так в июле 2013 года в Пермской ТПП состоялось заседание рабочей группы по развитию государственно-частного партнерства<sup>2</sup>.

Таким образом, Торгово-промышленная палата РФ на сегодняшний день активно принимает участие в развитии механизма государственно-частного партнерства в РФ, используя, как правило, чаще процедурные механизмы, а также создавая площадки для обсуждения важнейших направлений развития ГЧП.

Далее рассмотрим деятельность такой организации как Российский союз промышленников и предпринимателей.

РСПП на сегодняшний день объединяет более ста отраслевых и региональных объединений, представляющих ключевые секторы экономики.

Основными механизмами участия РСПП РФ в реализации своих целей можно назвать:

1) Проведение конференций по актуальным экономическим проблемам с участием представителей российских и зарубежных бизнес-кругов, а также руководителей федеральных органов власти.

Итогами этих форумов являются решения, которые принимаются на государственном уровне в сфере предпринимательства и бизнеса в России.

2) Проведение мероприятий общероссийского масштаба по актуальным проблемам государственной политики России.

Одним из важнейших мероприятий, ежегодно проводимых РСПП, является Неделя российского бизнеса (НРБ). В 2013 году повестку Недели во многом определило председательство России в «Группе двадцати» и РСПП – в «Деловой двадцатке» (мировом объединении деловых ассоциаций)<sup>3</sup>.

Таким образом, можно выделить следующие основные технологии участия в выработке экономического курса России:

- участие в выборах в ГД ФС РФ;
- Федеральный и Экспертный советы, целью которых является подготовка и продвижение проектов по реформированию реализации реформ;
- Комитеты и комиссии по ключевым направлениям экономической и социальной политики, целью которых является проведение мероприятий по стабилизации экономики и повышению конкурентоспособности российских предприятий<sup>4</sup>.

Если говорить о системе поддержки проектов государственно-частного партнерства РСПП, то необходимо сказать о том, что ещё в 2012 году в составе РСПП создан Комитет по государственно-частному партнерству и инвестиционной политике. Интересно в данном случае, что инвестиционная политика и государственно-частное партнерство являются едиными для РСПП.

В 2013 году комитетом проведены ряд заседаний, основными темами для обсуждения на которых являлись следующие:

- круглый стол на тему «Развитие инфраструктуры и государственно – частного партнерства в регионах Сибири и Урала или как запустить «летающие» ГЧП-проекты» (июнь 2013 года);

---

<sup>1</sup> Центр по связям с общественностью и СМИ, А. Казимирко-Кириллова.  
[http://www.tpprf.ru/ru/news/about/index.php?id\\_12=42786](http://www.tpprf.ru/ru/news/about/index.php?id_12=42786)

<sup>2</sup> Официальный сайт Торгово-промышленной палаты Тюменской области. Режим доступа: <http://www.tpp-to.ru/news/1043/>

<sup>3</sup> Официальный сайт Российского союза промышленников и предпринимателей [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://рспп.рф/>

<sup>4</sup> Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. N 156-ФЗ «Об объединениях работодателей»

- заседание РСПП, где основной темой было распространение позитивного опыта российских регионов по привлечению инвестиций.

Таким образом, можно сделать вывод, что РСПП также принимает активное участие в популяризации и продвижении государственно-частного партнерства, однако в случае РСПП само понятие государственно-частного партнерства сильно перекликается с инвестиционной политикой, то есть государственно-частное партнерство представлено лишь составляющей общей инвестиционной политики, потому, на мой взгляд, налицо недостаточное значение придается самому понятию, а скорее оно носит опосредованный характер.

Ещё одним крупным общественным объединением можно назвать «Опору России».

«Опора России» и НП «Опора» объединяют около 400 тысяч предпринимателей, которые создают более 5 миллионов рабочих мест.

Также как и вышеназванные организации – объединения бизнес-структур, объединение «Опора России» тоже принимает участие в продвижении идей государственно-частного партнерства в России.

Так в составе «Опоры России» ещё в 2011 году создан Комитет по вопросам ГЧП в транспортной инфраструктуре. Ещё в декабре 2011 года проведено рабочее заседание Комитета по развитию государственно-частного партнерства (ГЧП) в транспортной инфраструктуре.

В ходе встречи прошло обсуждение порядка взаимодействия предпринимателей и отраслевых объединений, входящих в ОПОРУ РОССИИ, с Государственной компанией «Автодор». А также порядок реализации проекта по организации общественных приемных «Опоры России» по работе с предпринимателями, осуществляющими свою деятельность в системе дорожного сервиса.

Таким образом, можно говорить о том, что рассматриваемое общественное объединение бизнес-структур идет также по пути поддержки проектов государственно-частного партнерства в разрезе отраслей. Однако в данном случае отдельные комитеты по государственно-частному партнерству носят скорее узконаправленный специализированный характер.

Таким образом, можно сделать вывод, что технологии и механизмы участия общественных объединений бизнес-структур во взаимоотношениях бизнеса и власти реализуются следующим образом, представленным на рисунке 1.

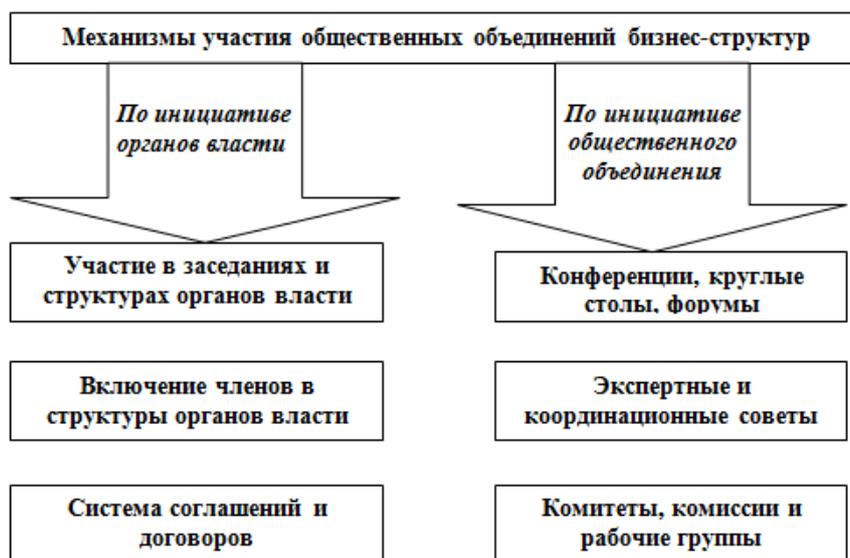


Рис. 1. Механизмы общественных объединений в системе ГЧП

Можно сделать вывод, что начиная с 2011 года общественные объединения бизнес-структур активно включаются в тему развития государственно-частного партнерства. Так в последние годы они создают комитеты и комиссии, в функции которых входит формирование, популяризация и развитие государственно-частного партнерства.

Таким образом, можно заключить, что работа общественных объединений бизнес-структур в развитии государственно-частного партнерства на сегодняшний день носит скорее поверхностный формальный характер. Не созданы реальные механизмы для развития института государственно-частного партнерства и продвижения интересов бизнеса на уровне общественных объединений бизнес-структур.

#### *Использованная литература*

1. Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. N 156-ФЗ «Об объединениях работодателей»
2. Указ Президента от 7.05. 2012 г. №596 «О долгосрочной государственной экономической политике»
3. Проект Концепции развития выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Российской Федерации
4. Официальный сайт Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.deloros.ru>
5. Официальный сайт Торгово-промышленной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.tpprf.ru/>
6. Центр по связям с общественностью и СМИ, А. Казимирко-Кириллова. [http://www.tpprf.ru/ru/news/about/index.php?id\\_12=42786](http://www.tpprf.ru/ru/news/about/index.php?id_12=42786)
7. Официальный сайт Торгово-промышленной палаты Тюменской области. Режим доступа: <http://www.tpp-to.ru/news/1043/>
8. Официальный сайт Российского союза промышленников и предпринимателей [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://рспп.рф/>

***В.В. Шастун***

*магистрант*

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

***И.В. Юдин***

*канд. полит. наук, доцент*

(НИУ "МЭИ", г. Москва)

#### **К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПЕРЕРАБОТКИ И УТИЛИЗАЦИИ БЫТОВЫХ ОТХОДОВ В ГОРОДЕ МОСКВЕ**

Проблема переработки и утилизации мусора в городе Москве и Московской области является в настоящее время не просто актуальной, но и острой, и даже критической. Московскую область проблема отходов волнует даже больше, чем Москву, так как область фактически размещает на своей территории большую часть

отходов мегаполиса. Сейчас в Подмосковье расположены 32 полигона с отходами и около сотни свалок.

В Москве действующими мусоросжигательными заводами являются: «Спецзавод № 2» (СВАО г. Москвы), Спецзавод №3 (ЮАО г. Москвы), Спецзавод №4 (ВАО г. Москвы, территория промзоны «Руднево»), Ветеринарно-санитарный завод «Эколог» (г. Люберцы).

Несмотря на развитие в Москве системы сбора вторичного сырья (более 800 тыс. тонн в год), строительство мусоросжигательных заводов и мусоросортировочных станций, основным направлением является полигонное захоронение ТБО на территории Московской области [1].

В 2012 году в городе Москве образовалось около 26,8 млн. тонн отходов производства и потребления, что указывает на тенденцию к увеличению количества образовавшихся отходов по сравнению, например, с 2010 годом: образовалось 17,8 млн. тонн отходов, из них переработано свыше 2,1 млн. тонн, что составляет всего 12%, остальные отходы захоронены в Подмосковье.

Правительство ведет глобальную работу по совершенствованию и разработке способов утилизации отходов.

К примеру, постановлением Правительства Москвы от 02.12.2008 №1075-ПП «Об энергетической стратегии города Москвы на период до 2025 года предусмотрены меры по выработке электрической и тепловой энергии на заводах по сжиганию твердых бытовых отходов (ТБО) на основе современных высокоэффективных методов термической переработки ТБО с одновременным решением проблемы обезвреживания бытового мусора. Применение парогазовых технологий в составе комбинированных установок (мусоросжигательный завод + ПГУ) призвано увеличить экономичность и мощность установки и существенно улучшить экологические показатели.

Целью деятельности органов государственной власти и управления в рассматриваемой сфере являются:

- разделение отходов при их сборе и подготовке к переработке;
- приоритет переработки отходов перед их уничтожением;
- приоритет уничтожения отходов перед их захоронением;
- недопущение организации свалок отходов и захламления территории;
- развитие рынка вторичных материальных ресурсов и вовлечение их в хозяйственный оборот в качестве вторичного сырья;
- ответственность субъектов хозяйственной и иной деятельности за отдельный сбор вторичных материальных ресурсов и их переработку (обработку) во вторичное сырье.

Главной целью обращения с городскими отходами является организация отдельного сбора отходов производства и потребления в целях извлечения полезных компонентов для повторного использования, поэтому одним из важнейших вопросов при обращении с отходами остается внедрение системы селективного сбора твердых бытовых отходов (далее – ТБО). Однако в настоящее время система селективного сбора ТБО в городе Москве практически отсутствует.

К тому же на внедрение отдельного сбора отходов, как показывает опыт европейских государств, требуются десятилетия, однако он может снизить на 20-30% объем подлежащих обезвреживанию отходов, но это не является достаточным условием решения проблемы в целом. В этих условиях, учитывая резкое снижение ресурса захоронения отходов на подмосковных полигонах (прогнозируется их заполнение через 2 года), наряду с внедрением системы отдельного сбора отходов и заготовки вторичного сырья приоритетной задачей для Москвы является создание инфраструктуры крупных современных объектов по переработке и обезвреживанию коммунальных отходов.

Вместе с тем в настоящее время не обеспечивается должный контроль за транспортировкой мусора до мест его обезвреживания. Подрядные организации, занимающиеся вывозом ТБО, самостоятельно определяют места утилизации. Результатом такой деятельности является возникновение несанкционированных свалок на территории Москвы и области, сжигание мусора на контейнерных площадках в жилом и нежилом секторах города, ухудшение экологической обстановки в городе и области.

Одной из мер регулирования была идея поставить специальные устройства фотофиксации в местах несанкционированных свалок, чтобы «считывать» номера автомобилей, владельцы которых сбрасывают там мусор.

Наряду с поиском новых наиболее подходящих способов и методов утилизации и переработки отходов, необходимо поставить вопрос и о грамотном правовом регулировании, совершенствовании законодательства в сфере обращения с отходами, в том числе и об ужесточении санкций за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами, за нарушение правил захоронения отходов.

### *Использованная литература*

1. Постановление Правительства Москвы №1075-ПП «Об энергетической стратегии города Москвы на период до 2025 года» от 02.12.2008.

**А.Ю. Яковлев**  
канд. полит. наук  
(ГУУ, г. Москва)

## **ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО VS ИСЛАМ И ТЕРРОРИЗМ**

Услышав об очередном теракте, современный среднестатистический житель Земли практически наверняка свяжет его с деятельностью представителей ислама и обвинит в этом мусульман. Настоящее характерно для подавляющего большинства современных государств, в частности, Индии.

Бытующее в современном обществе мнение о неразрывной связи ислама и терроризма, а также об угрозе прогрессивному человечеству со стороны этой религии, представляет серьезную опасность для цивилизации и несомненный научно-исследовательский интерес для ученых.

Ставя задачу разобраться в обозначенной проблеме, прежде всего, стоит обратиться к причинам подобного положения дел и анализу факторов, толкающим мусульман Индии на использование террористических средств борьбы. К последним можно отнести:

- отношение со стороны представителей других конфессий (преимущественно индуистов) к религии пророка Мухаммада как к радикальной идеологии насилия и террора;
- отождествление мусульман либо с террористами, либо с их пособниками;

- противопоставление отсталой исламской цивилизации развитой светской демократии;
- навязывание мусульманам чуждых им ценностей;
- видение в приверженцах ислама второсортных граждан и закомплексованность значительной части уммы Индии;
- демонизация государственными и местными властями и СМИ мусульман и конструирование из них образа врага.

Разберем приведенные пункты более подробно. Но, забегаю чуть вперед предупредим, что многие выводы и приведенные аргументы окажутся не в пользу позиции, относящейся к исламу как к религии террора.

Вначале постараемся разобраться в том, что собой представляет ислам. Он является одной из 3-х мировых религий, наряду с христианством и буддизмом. Возник в VII в. н.э. в Западной Аравии. Основатель пророк Мухаммад. Сегодня данное вероучение по числу сторонников 2-е в мире, а в соседних с Индией странах – Пакистане и Бангладеш - доминирует. Ислам является государственной религией в нескольких десятках государств Азии и Африки.

Концепция ислама с одной стороны крайне проста, с другой требует, во избежании неверного понимания тех или иных постулатов, довольно скрупулезного изучения.

В основу мусульманской веры, как и христианства, положена идея о всевышнем создателе и концепции посюстороннего (конечного) и потустороннего (вечного) миров. Если человек желает после смерти попасть в лучший мир, где ему уготовано спокойствие и блаженство, то ему необходимо следовать ряду принципов, представляющих собой столпы этой религии: шахада – символ веры; салат (саят) – молитва; закят (закят) – благотворительность; саум – пост; хадж – паломничество к святым местам.

Среди некоторой части богословов бытует мнение, что к этим базовым принципам необходимо прибавить еще 6-й – джихад. В виду достаточно частого упоминания его в последнее десятилетие в несколько искаженном виде в современных СМИ и научном обороте, требует более обстоятельного разбора.

В переводе с арабского «джихад» означает усилие. Оно состоит в отдаче всех сил и возможностей ради распространения и торжества ислама. Первоначально под ним подразумевались защита и борьба за распространение религии пророка, в том числе и вооруженными методами. Во многом по этой причине джихад стал ассоциироваться со священной войной. Помимо джихада меча (или газавата), есть еще и джихад руки (применение дисциплинарных мер в отношении преступников и нарушителей нравственных норм), языка (повеление достойного одобрения и запрет порицаемого), сердца (борьба с собственными дурными наклонностями). Последние три представляют духовный джихад, заключающийся во внутреннем самосовершенствовании на пути к Аллаху.

Говоря о джихаде, нельзя не отметить его деление на великий (духовное самосовершенствование верующего) и малый (война с неверными). Стоит заметить, что великим назван джихад по внутреннему преобразованию человека, а не насильственная его составляющая. Данный факт может служить одним из аргументов в отнесении ислама не к религии войн, а к вере, ратующей за чистоту и совершенство человека.

От описания постулатов веры перейдем к самим последователям пророка. Таковым можно назвать человека, признающего единого бога и живущего по добровольно принятому вероуставу всевышнего. Ислам, тем самым, представляет собой образ жизни правоверного, базирующийся на принципах, изложенных в Коране и хадисах пророка. Естественно кодекс поведения несколько коррелируется

в зависимости от времени, географического положения и несет в себе этнические особенности, но базовые вещи, как правило, остаются неизменными.

Таким образом, как мы видим, в самом исламе не заложено никаких фундаментальных идей насилия и отождествление мусульман с террористами и их пособникам не совсем оправдано. Другой вопрос, в числе последователей Мухаммада есть радикально настроенные личности и отчасти с ними связано негативное восприятие мусульман. Среди них можно выделить улема Ахмада Таки ад-Дина Ибн Таймийа, прародителя ваххабизма Мухаммада Ибн Абд аль-Ваххаба, основателя египетской организации «Братья-мусульмане» Хасана аль-Банна и его приемника Сейида Кутба, их «коллегу» Абд ас-Салам Фарага, отца «Джамаат-и-Ислами» Абуль-Ала Маудуди, идеолога Аль-Каиды Айман Мухаммеда Рабие аз-Завахири и главного террориста современности Усаму бин Ладена.

Указанные мыслители-практики и их концепции всего лишь одни из возможных трактовок ислама. Другое дело, что именно их идеи часто используются как концептуальный стержень в исламистской пропаганде и при вербовке и подготовке террористов.

Любая из форм проявления радикального ислама – искаженное толкование сути религии. Различные учение выделяют разное их число и дают им отличные друг от друга наименования. К «классическим» можно отнести исламизм, ваххабизм, салафизм и джихадизм. Целью всех вышеизложенных идеологий лежит построение всемирного халифата. Это решается через возвращение в лоно «истинного ислама», что может достигаться как мирным способом, так и через повсеместное введение законов шариата и истребления неверных и отступников.

Помимо обвинения в жестокости, мусульман часто отождествляют с отсталыми жителями планеты. Это отчасти обусловлено уровнем образования эмигрировавших из своих стран приверженцев ислама. Так, ежегодно в Индию в поисках лучшей жизни переселяются сотни тысяч наиболее обездоленных граждан соседних государств. Преимущественно из Бангладеш. Сталкиваясь с подобной категорией приезжих, коренные жители начинают причислять всех жителей этих стран к необразованным и малокультурным, а государства к отсталым. Но настоящее положение дел иное.

Также последователей Мухаммада причисляют к диким и отсталым жителям планеты. Одним из наиболее часто встречающихся аргументов приводится положение женщины в исламе. Индусы и иные немусульмане видят в представительнице слабого пола угнетенный субъект. Хотя это далеко не так. К женщине в исламе практикуется уважительное отношение, она воспринимается как продолжательница рода, мать, благородное создание, вверенное на сохранение. Примерами могут служить: право на ежемесячный семидневный «отпуск» (возможность не работать) в менструальный период, денежную выплату в случае развода, даже, если супруг не вступал с ней в половую связь и др.

Несмотря на довольно убедительные аргументы, в головах основной части индусов и граждан иных государств с немусульманским большинством клише угнетенной мусульманской женщины остается актуальным и сейчас. И это не удивительно, ведь отчаяние может толкнуть человека даже на такие радикальные поступки как использование себя в качестве смертницы. По количеству атак с использованием смертников в 1994-2004 гг. Индия заняла 5-е место, уступив Израилю, Ираку, Шри-Ланке и России.

Серьезным раздражающим фактором служит навязывание мусульманам чуждых им, якобы «универсальных ценностей». В виду экономической силы США и некоторые страны Европы активно насаждают культурные, нравственные, политические и иные атрибуты западной цивилизации. За последние десятилетия подобное серьезнейшее влияние было оказано и на Индию. Постепенно происходит

выхолащивание индийского колорита и самобытности. Вестернизации подвергаются все конфессии и национальности государства. Не стали исключением и мусульмане. Другой вопрос, что они наиболее усиленно сопротивляются в виду большей чуждости исламским традициям ценностей Запада. Ситуацию для уммы усугубляется тем, что остальные конфессии во многом побеждены и уже ведут агитацию на стороне «врага».

В Индии, как и в других странах, где мусульмане составляют меньшинство, к ним относятся, если не как ко второсортным гражданам, то, по крайней мере, настороженно.

Причин подобному положению дел много, остановимся на 2-х, имеющих исторические корни. Первая, миф о насильственном обращении представителей индуизма в ислам в период мусульманских завоеваний и правления Индией. Вторая, память о событиях 1947-1948 гг., связанных с разделом колонии и миллионах жертв.

Неприязнь к мусульманам дает о себе знать как на бытовом уровне, так в действиях государственных и муниципальных органов. Приверженцев ислама индусы крайне неохотно берут на работу, а если и делают это, то стараются выплачивать им меньшее вознаграждение, нежели одноверцам. Из преследователей пророка часто пытаются сделать «козлов отпущения», например, «повесив» на них нераскрытые уголовные дела. Это вызывает негодование уммы и ведет к межрелигиозным столкновениям и распрям.

Провокационные действия властей и отдельных индусов не всегда приводят к ответным действиям со стороны мусульман, тем более к террористическим. В противном случае, население страны не росло бы с такой силой. Причины терпимости отчасти кроются в индивидуальном страхе отдельных членов уммы Индии, а также в ее разобщенности. Индийские мусульмане – это потомки исторически проживавших на территории современной Индии, переселенцы из Бангладеш и Пакистана, новообращенные низкокастовые индусы и т.д. Они представляют собой разрозненную массу, порой говорящую даже на разных языках.

Ислам – общинная религия и каждый член уммы должен чувствовать свою причастность к ней, но у индийских мусульман эти связи практически отсутствуют, что значительно ослабляет умму.

С каждым годом, как в Индии, так и за ее пределами набирает силу антиисламская волна, сеющая панику среди рядовых граждан, и призывающая идти на борьбу с мусульманами.

Ислам является единственной религией в мире, доля приверженцев которой значительно выросла за предыдущие сто лет (с 13 до 19%). При этом, в отличие от других религиозных коммун, в мусульманской не наблюдается значительного роста числа атеистов. Среди 5 стран мира с наибольшим числом мусульман, 3 относятся к Южной Азии – Индия, Пакистан и Бангладеш – 2, 3 и 4-е места соответственно.

Сегодня индийская и мировая общественность видит для себя угрозу не столько со стороны потомственных последователей ислама, сколько от новообращенных мусульман. Довольно часто они выставляются маргиналами-террористами. Им навешивают ярлыки «предателей» своей религии, а в качестве причин принятия ислама указывают различные психологические патологии, травмы детства, латентную агрессию и т.д. Тем самым навязывается мысль о том, что дети неэтнических мусульман могут принять ислам только если больны как физически, так и психологически. Подобное отношение к новообращенным мягко говоря не оправданное, т.к., во-первых, вера – личное дело каждого, во-вторых, они составляют лишь от 3 до 8% численности террористических организаций.

Подводя итог под всем вышесказанным, стоит отметить, что автор ни в коей мере не старался оправдать террор мусульман Индии. Задача стояла выявить

истинные причины использования последователями пророка вооруженных методов борьбы и, как показал анализ, они несколько иные, нежели предполагает обыватель.

### *Использованная литература*

1. Хадисы Пророка / Пер. и коммент. Иман В. Пороховой. М., 2011.
2. Яковлев А.Ю. Индия: террор и антитеррор: Монография. М., 2012.

**О.Ю. Яхшиян**  
канд. ист. наук, доцент  
(ГУУ, г. Москва)

## **«КАДРЫ РЕШАЮТ ВСЕ» В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*«У нас национальная политика сводится  
к двум действиям – танцы и тушение пожара».  
В.Ю. Зорин, министр РФ (2001-2004 гг.)  
по делам национальностей*

Современный этап разработки, реализации и корректировки государственной национальной политики в нашей стране ведет отсчет с предвыборной статьи В.В. Путина «Россия: национальный вопрос». Сразу по вступлении В.В. Путина в должность Президента Российской Федерации в обойме т.н. «майских» указов последовал Указ «Об обеспечении межнационального согласия». В нем содержались положения о необходимости образовать при Президенте Российской Федерации Совет по межнациональным отношениям и о разработке и утверждении Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации. 7 июня 2012 г. был образован Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям. 19 декабря 2012 г. Указом Президента Российской Федерации утверждена Стратегия государственной национальной политики на период до 2025 года. 15 июля 2013 г. Правительство Российской Федерации утвердило план мероприятий по реализации в 2013-2015 гг. Стратегии государственной национальной политики. 22 июля 2013 г. распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена Концепция федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России». А 20 августа 2013 г. постановлением Правительства была утверждена сама федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)». Выступая 22 октября 2013 г. на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям в Уфе, В.В. Путин охарактеризовал принятую правительством федеральную целевую программу как известную политико-управленческую новацию: «впервые для решения национальных вопросов был использован так называемый программно-целевой метод»<sup>1</sup>.

Эти документы, в совокупности с публичными заявлениями Президента страны по проблемам межнациональных отношений, составили костяк

---

© О.Ю. Яхшиян, 2013

<sup>1</sup> Стенограмма заседания Совета по межнациональным отношениям от 22 октября 2013 г. // Сайт Президента России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://state.kremlin.ru/council/28/news/19475>.

официального доктринального контента государственной национальной политики Российской Федерации. Анализ заявленного содержания политики – приоритетов, целей, принципов, основных направлений и задач – представляет собой большую самостоятельную и, пожалуй, главную проблему. Оставляя сейчас в стороне контент как таковой, отметим, что его усвоение государственными и муниципальными служащими является абсолютно необходимым условием сколько-нибудь успешной реализации заявленной политики. Распространенные среди чиновничества всех уровней привычка поверхностного усвоения (а, по существу-то, как раз – не усвоения) политических новаций как простого перехода на новую лексику вышестоящего руководства, умение «держаться по ветру» идеологической конъюнктуры и «заболтать» любую проблему могут скомпрометировать провозглашенную политику укрепления единства российской нации, развития этнокультурного многообразия народов России, поддержания межэтнического и межконфессионального согласия в нашей стране. Непонимание сути политики, ее научно-теоретических и культурно-исторических оснований, основных проблем в данном случае чревато опасными социальными последствиями: «неэффективное управление в сфере этнополитики и ее слабая экспертная обеспеченность порождают социальные, культурные и политические проблемы и приводят к открытым конфликтам в среде многоэтнического народа»<sup>1</sup>. В этом видится главная, хотя и не единственная, причина того, что выстроить мало-мальски эффективное, систематическое, будничное государственное управление в сфере межнациональных отношений пока в нашей стране не удастся. Оно, это управление, мечется у нас между двумя крайностями: праздниками преимущественно фольклорного формата, которые должны демонстрировать дружбу народов - с одной стороны, и, с другой стороны - конфликтными ситуациями разной степени интенсивности, которые приходится гасить и, по возможности, затушевывать межэтнический характер и выпячивать бытовой. Середины пока нет, а значит, пока и не развернулась по-настоящему т.н. реализация государственной национальной политики.

Чиновники – народ прагматичный. Рефрен ожиданий чиновничьей аудитории на любых конференциях, курсах повышения квалификации и семинарах: «дайте нам успешные управленческие практики, нечего воду лить о российской нации и толерантности». Однако в сфере государственной национальной политики такой якобы прагматичный подход себя не оправдывает. Концентрация внимания на «практиках» при невнимании к содержанию политики к успеху не приведет. Нет ничего практичнее хорошей теории, которая в данном случае совершенно не сводится к призыву кота Леопольда «Ребята, давайте жить дружно!». В этой сфере не может быть успешного ответа на вопрос «Как делать?», если предварительно не получены ответы на вопросы «Что делать?» и «Зачем?».

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в числе задач по совершенствованию государственного управления в сфере государственной национальной политики предусматривает обеспечение подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по утвержденным в установленном порядке типовым учебным программам по вопросам реализации государственной национальной политики Российской Федерации<sup>2</sup>. В плане мероприятий по реализации в 2013-2015 годах Стратегии государственной национальной политики

---

<sup>1</sup> Тишков В.А., Шабаев Ю.П. Этнополитология: политические функции этничности: Учебник для вузов / В.А. Тишков., Ю.П. Шабаев. – М.: Издательство Московского университета, 2011. – 376 с. (Библиотека факультета политологии МГУ.) С. 10.

<sup>2</sup> Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Вестник российской нации. 2012. №6. С. 259.

Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденном Правительством РФ, предусмотрена подготовка, переподготовка и повышение квалификации федеральных государственных гражданских служащих, занимающихся вопросами реализации государственной национальной политики, по направлениям: государственная политика в области обеспечения национальной безопасности и государственная национальная политика и методическое обеспечение их профессиональной служебной деятельности. Ответственные исполнители: Минтруд и Минрегион России. Финансирование осуществляется за счет средств федерального бюджета, предусмотренных соответствующим министерствам. В правительственном плане предусмотрена также подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих органов местного самоуправления, занимающихся проблемами межнациональных и межконфессиональных отношений. Ответственные исполнители: органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований. Финансирование осуществляется в пределах средств, предусмотренных бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетами органов местного самоуправления муниципальных образований<sup>1</sup>.

Как раз в те дни, когда правительством принимались решения по плану реализации Стратегии государственной национальной политики, на всю страну прогремели события в городе Пугачеве Саратовской области. В интервью радиостанции «Эхо Москвы» заместитель директора Института этнологии и антропологии РАН, экс-министр России по делам национальностей В.Ю. Зорин обратил внимание слушателей на бездействие органов местного самоуправления и заявил: «События в Пугачеве показали, что самое слабое звено в реализации Стратегии государственной национальной политики – это местное самоуправление... Мы должны очень серьезно разбираться и помогать осваивать эту тему главам субъектов Федерации, и работникам органов местного самоуправления, и повышать их ответственность...»<sup>2</sup>. В сентябре 2013 г. на Всероссийской научно-практической конференции «Федеральные и региональные модели реализации Стратегии государственной национальной политики РФ» в Нижнем Новгороде В.Ю. Зорин высказал мнение, что во всех муниципальных образованиях следует предусмотреть создание подразделений, ответственных за реализацию государственной национальной политики, обеспечив их квалифицированными кадрами: «Нужно обучать таких специалистов по утвержденным на федеральном уровне типовым программам, чтобы они могли вести качественный мониторинг ситуации в межнациональных отношениях, а также составлять грамотные прогнозы ее развития»<sup>3</sup>. На состоявшейся 25 сентября в РАНХиГС при Президенте РФ научно-практической конференции «Актуальные проблемы гармонизации межнациональных отношений на муниципальном уровне» отмечалась недостаточная компетентность муниципальных служащих в вопросах взаимодействия с религиозными и этнокультурными общественными объединениями, адаптации и интеграции мигрантов.

---

<sup>1</sup> Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2013-2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Распоряжение от 15 июля 2013 г. №1226-р // Сайт Правительства России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/docs/3229>.

<sup>2</sup> 2013: «Национальность? – Да! Возможна ли в России дружба народов?». Эфир 12.07.2013 г. // Сайт радио «Эхо Москвы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://echo.msk.ru/programs/year2013/1112436-echo/#element-text>.

<sup>3</sup> На бизнес-саммите обсудили реализацию национальной политики РФ // Сайт «Российской газеты» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/09/12/reg-pfo/kongress-anons.html>.

После известных событий в Бирюлеве на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по международным отношениям в Уфе тема профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих в сфере государственной национальной политики поднималась и В.В. Путиным, и другими выступавшими. Министр регионального развития Российской Федерации И.Н. Слюняев заявил о необходимости непрерывного повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, в компетенции которых находятся вопросы международных отношений: «Минрегион России совместно с Академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте России разрабатывают специальные программы повышения квалификации и переподготовки кадров». Член Совета Общественной палаты Российской Федерации А.В. Соколов говорил на заседании о «вопиющих случаях невежества» со стороны представителей региональных властей и силовых структур: «Я неоднократно даже от региональных чиновников слышу, когда езжу по стране, меня спрашивают: «А с Дагестаном у нас безвизовые отношения?». Недавно произошло задержание в Санкт-Петербурге гражданина России с паспортом, выданным в Республике Тыва. Полицейские просто не знали о существовании такого субъекта Российской Федерации, поэтому посчитали, что это фальшивка». Вопрос о качестве профессиональной подготовки госслужащих и сотрудников органов внутренних дел он назвал злободневным и особо подчеркнул необходимость спецкурсов по этнологии в базовом образовании будущих госслужащих, сотрудников полиции и журналистов.

Предложение о востребованности этнологической или этнополитической учебной дисциплины в образовательной программе бакалавриата по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» носит принципиальный характер и является не просто назревшим, а очевидно запоздалым. В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в числе требований к служебному поведению гражданского служащего сформулированы следующие обязанности: проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации; учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий; способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию. Но ведь чтобы проявлять уважение к обычаям и традициям народов России, их надо хотя бы знать. Знать и обычаи, и традиции, да неплохо бы - и сами народы. Чтобы учитывать культурные особенности различных этнических групп и конфессий, опять-таки надо предварительно получить о них адекватное представление. Между тем, в Федеральном государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 Государственное и муниципальное управление (квалификация (степень) «бакалавр») мы не обнаружим ни одной профессиональной компетенции, соответствующей приведенному положению законодательства о государственной гражданской службе. Стандарт не содержит ни одной учебной дисциплины в профессиональном блоке, которая хоть в самой малой степени формировала бы компетенции, необходимые для сферы государственной национальной политики. Со стандартом для магистров дело обстоит аналогичным образом. Налицо очевидный разрыв между сформулированными в законодательстве требованиями работодателя и содержанием образования в вузе. Да и требования самой жизни долго нельзя игнорировать.

В Институте государственного управления и права ГУУ в 2010 г. в рамках учебно-деловой игры «Выбор» был проведен опрос студентов III курса очного отделения, большинство из которых обучалось тогда по специальности «Государственное и муниципальное управление». Среди прочих задавался и такой

вопрос: «Считаете ли Вы нужным знать основы этнологии (науки о народах) и иметь некоторые представления об истории, культуре и религии этносов, составляющих многонациональный российский народ?». Было опрошено всего 157 студентов, из них 114 – 73% - ответили «Да». В этом году опросом было охвачено 119 студентов разных курсов, большинство из которых обучаются по программе бакалавриата «Государственное и муниципальное управление». На аналогичный вопрос о необходимости этнологических знаний «Да» ответили 105 студентов – 88%.

Комментируя в интервью газете «Коммерсант» итоги заседания Совета по межнациональным отношениям в Уфе, заместитель Руководителя Администрации Президента России, ответственный секретарь Совета М.М. Магомедов назвал очень важным «решение о полномасштабной системе подготовки специалистов в этой области». Далее по тексту последовало уточнение, в какой именно области: «У нас в лучшем случае есть специалисты-этнографы, они изучают языки, культуру и так далее. Но у нас недостаточно этнополитиков, людей, которые понимают, как решать конфликты». Далее М.М. Магомедов еще раз подчеркнул, и повторение в данном случае показательное: «речь идет о выстраивании всей системы подготовки кадров в стране... Сегодня практически нет вузов, где готовили бы специалистов, которые в состоянии работать в такой трудной и тонкой сфере, как межнациональные отношения. Должен быть хотя бы один вуз в каждом округе. Я думаю, что в том же МГУ должны готовить специалистов, этнополитиков. Мы это хотим сделать и на базе РАНХиГС. Там есть филиалы во всех округах»<sup>1</sup>.

Во всех субъектах РФ в структуре органов исполнительной власти должен быть определен руководитель в ранге заместителя главы региона, в полномочия которого входит сфера межнациональных отношений и который несет ответственность за состояние дел в этой сфере. Комментируя эту инициативу федерального центра, В.Ю. Зорин подчеркнул, что такой руководитель «должен обладать и опытом, и знаниями, поэтому он должен уметь читать и соответствующую литературу (уметь читать – это метко сказано, О.Я.), разбираться, чем отличается один народ от другого, что их объединяет»<sup>2</sup>. Должны быть и соответствующие органы или подразделения в структуре региональной исполнительной власти. Заместитель руководителя Администрации Президента России отметил в интервью, что в регионах система выстроена по-разному: «Где-то есть Министерство по национальной политике, где-то комитет, где-то – департамент. Мы не ставим задачу унифицировать, но нужно, чтобы в каждом регионе была структура в органах власти, которая занимается этим вопросом». В стране разворачивается работа по системному мониторингу межнациональных отношений: «Видится это так: будет единый мониторинговый центр на федеральном уровне, куда стекается информация из федеральных округов и регионов. В перспективе представительства центра должны появиться во всех 83 субъектах. Их цель – не только отслеживать, что происходит, но и снабжать информацией органы власти, чтобы они могли принимать решения упреждающего характера, а не по следам конфликта. И руководитель региональный, муниципальный на месте уже будет нести ответственность, если он действиями или бездействием допустил возникновение национального конфликта. Вплоть до лишения должности»<sup>3</sup>.

Последнее обстоятельство актуализировал Президент Российской Федерации, подписав 22 октября Федеральный закон № 284-ФЗ «О внесении

<sup>1</sup> «У нас не хватает этнополитиков». Магомедсалам Магомедов о новых подходах к национальной политике // Коммерсант. 20 ноября 2013 г.

<sup>2</sup> «Ручное управление в миграционной политике – это неплохо» // Сайт Издательского дома «Коммерсантъ» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2348406?isSearch=True>.

<sup>3</sup> Там же.

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений». Закон стимулировал потребность государственных и муниципальных служащих в повышении квалификации и профессиональной переподготовке по вопросам государственной национальной и миграционной политики. 22 ноября газета «Известия» сообщила, что глава Дагестана Р.Г. Абдулатипов подготовил учебное пособие по разрешению и профилактике межнациональных конфликтов, а также разрабатывает 72-часовой курс по профильному обучению заместителей губернаторов по межэтнической политике: «Он будет включать в себя, - презентует автор свой курс на страницах газеты, - знания по этнологии, национальной идентификации, коррелирующей с гражданской идентификацией, краткую этнополитическую историю страны и мировой опыт в разные времена». Глава Дагестана и известный российский специалист по проблемам межнациональных отношений выразил надежду на скорейшее возрождение кафедр этнополитологии в российских вузах, которые также станут кузницами кадров по межнациональной проблематике<sup>1</sup>. Председатель Комитета Государственной Думы по делам национальностей Г.К. Сафаралиев подтвердил наличие проблемы кадрового обеспечения государственного и муниципального управления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации: «сейчас действительно нужны люди, имеющие определенный объем знаний, необходимый в полиэтничном и многоконфессиональном обществе, которые понимали бы процессы и знали историю народов России, обладали бы методиками, позволяющими сплачивать этносы и проводить такую политику в полиэтничных городах»<sup>2</sup>.

Вывод: государственная власть и местное самоуправление остро нуждаются – и эта потребность в среднесрочной перспективе будет только нарастать – в квалифицированных специалистах в сфере государственной национальной политики. Причем речь идет не только об «узких» специалистах для соответствующих, специально созданных под этот участок работы органов, подразделений и должностей в системе государственного и муниципального управления. Речь идет об усилении этнологической, этнополитической и религиоведческой подготовки всех государственных и муниципальных служащих Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> «Для чиновников введут спецкурсы по межнациональным отношениям» // Сайт газеты «Известия» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/561070>.

<sup>2</sup> Глава комитета Госдумы по делам национальностей поддержал идею воспитания этнополитиков // Сайт «Национальный акцент» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://nazaccent.ru/content/9778-glava-komiteta-gosdumy-po-delam-nacionalnostej.html>.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Организаторы конференции</b> .....	3
<b>Информационные партнеры конференции</b> .....	3
<b>Латфуллин Г.Р.</b> Вступительное слово на открытии конференции "Государство, власть, управление и право: история и современность" в Государственном университете управления 28 ноября 2013 года.....	4
<b>Алексеев А.Ю., Галковский А.А.</b> Государственные меры противодействия терроризму на местах .....	5
<b>Алексеев А.Ю., Петрина О.А., Хмельченко Е.Г.</b> Маркетинговые технологии как инструмент формирования имиджа города .....	9
<b>Алёшина А.А., Григорьева Е.В., Шиленкова А.Н., Сираждинов Р.Ж.</b> Приватизация муниципального жилищного фонда: достоинства и недостатки	14
<b>Алиев В.М.</b> Государственное регулирование экономических отношений в современной России: проблемы и перспективы .....	18
<b>Ахмедов О.Ф.</b> Проблемы бюджетного дефицита в Российской Федерации	21
<b>Байнов В. А.</b> Национализация природных ресурсов РФ .....	23
<b>Бородай А.Д.</b> Кадровая политика и государственная власть в современной России: проблемы эффективности.....	25
<b>Бутова Т.В., Кривцова М.К., Скопинский А.И.</b> Актуальные проблемы социально-экономического развития регионов в России .....	31
<b>Васильев В.В.</b> Направления совершенствования правовых основ информационной безопасности России в современных условиях .....	33
<b>Востриков Д.В.</b> Формирование системы общественного контроля над органами государственной власти и местного самоуправления в сфере управления многоквартирными домами в городе Москве .....	37
<b>Вэй Лиянь.</b> Выбор и применение рыночных механизмов в регулировании обеспечения социальным жильём .....	39
<b>Гвасалия Г.З.</b> Система стратегического планирования как инструмент социально-экономического развития региона .....	45
<b>Грамаков А.Д.</b> Слияния и поглощения: Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд .....	47
<b>Демьянец В.Н.</b> Особенности осуществления денежно-кредитной политики территориальными учреждениями Банка России (юридические аспекты) .....	49
<b>Ефремов Р.Ю.</b> Пенсионное обеспечение в системе приоритетов социальной политики .....	51
<b>Жадобина Д.А.</b> Северный морской путь – один из главных помощников развития конкурентоспособности Северо-Запада РФ .....	55
<b>Зайцева-Савкович Е.В., Таболин В.В.</b> Развитие местного самоуправления в условиях реформирования политической системы Российской Федерации .....	58

<b>Зеева Т.И., Колобкова В.А., Нальгиева Е.С.</b> Современные условия функционирования государственной службы Федеративной Республики Германии .....	61
<b>Знаменский Д.Ю.</b> Совершенствование представительства интересов научного сообщества в процессе формирования государственной научно-технической политики .....	67
<b>Зотова Е.А., Милькина И.В.</b> Особые экономические зоны как инструмент регионального развития .....	71
<b>Зуденкова С.А.</b> Особенности государственного регулирования сферы услуг в зарубежных странах .....	75
<b>Ибраимов А.А.</b> Политическая власть в России в контексте политической культуры .....	78
<b>Иванов В.К.</b> Особенности демографической политики Союзного государства России и Беларуси .....	82
<b>Казбан Е.П.</b> В поисках идентичности .....	85
<b>Колобкова В.А., Чеботарев А.Е.</b> Развитие взаимодействия государственных органов и бизнеса: таможенный аспект .....	88
<b>Колобкова В.А., Нальгиева Е.С.</b> Евразийская интеграция как качественно новый уровень на пути мирового наднационального объединения .....	91
<b>Кучинов А.М.</b> Теоретические аспекты исследования переходных режимов .....	95
<b>Лукьянчикова Е.В.</b> Конституционный референдум - легитимация основного закона России .....	98
<b>Любина О.Н.</b> Ключевые лидерские качества государственных служащих Канады .....	101
<b>Михеев А.А.</b> Привлечение инвестиций как стратегическая функция развития муниципальных образований .....	104
<b>Морозова Е.Г., Фалина А.С.</b> Модернизация и постмодернизация: эволюция понятийного аппарата .....	110
<b>Мусаелян И.К.</b> Особенности разработки современных управленческих решений .....	113
<b>Мусинова Н.Н., Сираждинов Р.Ж.</b> О некоторых проблемах общественного контроля над органами государственной власти .....	115
<b>Нальгиева Е.С., Чеботарев А.Е.</b> Анализ деятельности таможенных органов по администрированию таможенных платежей в Российской Федерации .....	119
<b>Некрасов С.И.</b> Специфика уставной модели государственной власти и местного самоуправления в городе Москве .....	125
<b>Озерова Ю.С.</b> Проблемы реорганизации работы естественных монополий .....	128
<b>Петренко Б.В.</b> Источники российского уголовного права XIX века .....	129

<b>Петрина О.А., Хмельченко Е.Г.</b> О формировании рынка доступного арендного жилья и развитии некоммерческого жилищного фонда в России	134
<b>Петрова М.В.</b> Роль государства в развитии человеческого потенциала ....	139
<b>Питрюк А.В.</b> Роль институтов гражданского общества в экологическом контроле .....	142
<b>Попадюк Н.К., Семкина О.С.</b> Городское управление и самоуправление в России: историческая ретроспектива, современность и потенциальные сценарии в посткризисный период .....	144
<b>Проценко Р.Ю., Скоробогатько В.А.</b> Государственное регулирование экономики в России .....	148
<b>Пудич В.С.</b> Статистика инноваций в теории менеджмента .....	151
<b>Романова И.А.</b> Воспитательная функция руководителя .....	154
<b>Салимов А.А.</b> Контрольная деятельность органов государственной власти как форма осуществления административно-правового регулирования .....	157
<b>Самохин Н.И.</b> Публичная статистика, системное управление, исполнение законов (на примере водосбережения в ЖКХ Москвы) .....	162
<b>Смирнов С.А.</b> Зарубежный опыт организации местного самоуправления на урбанизированных территориях .....	166
<b>Смирнов Э.А.</b> Биологическая и нейрофизиологическая парадигма разработки государственных решений .....	169
<b>Соколов Н.Н.</b> Методы по оптимизации и повышению эффективности управления рабочим процессом и распределения дел .....	173
<b>Сычев А.В.</b> Государственная научно-техническая политика как фактор развития научного потенциала вузов .....	176
<b>Тимохович А.Н.</b> Исследование приоритетов социально-экономического развития России .....	179
<b>Филимонов Д.А.</b> Государственная молодежная политика: политическая социализация и электоральное поведение .....	184
<b>Фокин Е.А.</b> Отдельные проблемы законодательного обеспечения государственной политики в области противодействия коррупции .....	187
<b>Хаят М.И.</b> Государство и бизнес – форма взаимодействия .....	190
<b>Чезрякова И.В.</b> Понятие «партия власти» и партийная система современной России .....	192
<b>Черемная Т.С.</b> Механизмы и технологии участия общественных объединений в государственно-частном партнерстве в Российской Федерации .....	196
<b>Шастун В.В., Юдин И.В.</b> К вопросу о государственном регулировании переработки и утилизации бытовых отходов в городе Москве .....	200
<b>Яковлев А.Ю.</b> Государство и общество VS ислам и терроризм .....	202
<b>Яхшиян О.Ю.</b> «Кадры решают все» в сфере государственной национальной политики Российской Федерации .....	206

*Научное издание*

## МАТЕРИАЛЫ

4-й Всероссийской научно-практической конференции

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

28 ноября 2013 г.

Материал издается в авторской редакции.  
Ответственность за сведения, представленные в издании, несут авторы.

Компьютерная верстка и техническое редактирование *Н.Н. Соколов*

Тематический план изданий научной литературы ГУУ 2013 г.

---

Подп. в печ. 25.12.2013.	Формат 60x90/16.	Объем 13,5 печ. л.
Бумага офисная.	Печать цифровая.	Гарнитура Arial.
Уч.-изд. л. 16,49.	Изд. № 406/2013.	Тираж 78 экз.
		Заказ № 1231.

---

ФГБОУВПО «Государственный университет управления»  
Издательский дом ФГБОУВПО «ГУУ»  
109542, Москва, Рязанский проспект, 99. Учебный корпус, ауд. 106  
Тел./факс: +7 (495) 371-95-10, e-mail: id@guu.ru  
www.guu.ru