

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ



ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

№ 1 (3) март 2013



ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Лоскутов Владимир Анатольевич –

доктор философских наук, профессор, директор Уральского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Ирина Дмитриевна Тургель (заместитель главного редактора) – д.э.н., профессор, заместитель директора, заведующая кафедрой экономики и управления Уральского института – филиала РАНХиГС;

Наталья Ринатовна Балынская – д.полит.н., профессор, декан факультета экономики и права Магнитогорского государственного технического университета им. Г.И. Носова;

Сергей Николаевич Большаков – д.полит.н., д.э.н., профессор, декан факультета прикладных коммуникаций, заведующий кафедрой менеджмента массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета;

Игорь Вячеславович Выдрин – д.ю.н., профессор, директор института муниципального развития, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского института – филиала РАНХиГС;

Светлана Юрьевна Головина – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой трудового права Уральской государственной юридической академии;

Алексей Юрьевич Даванков – д.э.н., профессор, заместитель директора Института социально-экономических и региональных проблем Челябинского государственного университета;

Юрий Геннадьевич Ершов – д.ф.н., профессор, заведующий кафедрой философии и политологии Уральского института – филиала РАНХиГС;

Анатолий Тихонович Карасев – д.ю.н., профессор кафедры конституционного права Уральской государственной юридической академии;

Наталья Борисовна Костина – д.с.н., профессор, заведующая кафедрой теории и социологии управления Уральского института – филиала РАНХиГС;

Аркадий Викторович Майфат – д.ю.н., профессор кафедры гражданского права Уральской государственной юридической академии;

Василий Николаевич Руденкин – д.полит.н., профессор, заведующий кафедрой социально-политических и психологических дисциплин Уральского института экономики, управления и права, действительный член Российской академии политических наук;

Яков Петрович Силин – д.э.н., Вице-губернатор Свердловской области - руководитель Администрации Губернатора Свердловской области;

Вячеслав Васильевич Скоробогачкий – д.ф.н., профессор, заместитель директора Уральского института – филиала РАНХиГС, Заслуженный работник высшей школы РФ;

Наталья Геннадьевна Четваева – д.с.н., доцент, заведующая кафедрой управления персоналом Уральского института – филиала РАНХиГС.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Геннадий Эдуардович Бурбулис – к.ф.н., Первый заместитель руководителя Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, действительный государственный советник 3 класса;

Патрик Грей – профессор, факультет права, государственного управления и международных отношений, Университет Лондон Метрополитен (Великобритания);

Кармин Скаво – д.полит.н., директор программы подготовки магистров в сфере государственного управления Университета Восточной Каролины (США);

Джефффри Хайнс – профессор, факультет права, государственного управления и международных отношений, Университет Лондон Метрополитен (Великобритания).

Решением Президиума Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки России журнал включен в новую редакцию Перечня ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по следующим направлениям:
социология, экономика, политология, юриспруденция.

СОДЕРЖАНИЕ

ВЛАСТЬ И СОЦИУМ

Абиров М.С.

Совершенствование взаимоотношений
гражданского общества и государства7

Семченко А.А.

Внутриполитический имидж Украины
как инструмент управления общественным
мнением.....15

Веретенников А.С.

Электоральные ожидания населения
как фактор влияния на формирование
органов власти.....21

Большаков С.Н., Григорьев А.Н.

Масс-медиа в управлении репутационным
капиталом региона26

Хорошкевич Н.Г.

Исследования массовой культуры
в зарубежной социологии.....30

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Куришьева Н.М.

Современное состояние и динамика
формирования кадрового потенциала
государственной и муниципальной
службы42

Климова А.В., Терехова Т.М.

Карьера государственного служащего:
проблемы управления и построения55

Карпенко Е.В.

Об измерении эффективности
коммуникативной деятельности
в государственном управлении
(социологический анализ).....64

Соколова И.Б.

Модернизация аттестационных
процедур государственных гражданских
служащих в Ямало-Ненецком автономном
округе69

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА

Шагиева И.Т.

Управление региональным развитием:
сущность и необходимость трансформации
в условиях модернизации экономики
страны74

Башикицев А.С., Маковкина С.А.

Элементы формальных институтов
в организации региональной
промышленной политики83

Голубцов А.Н., Батрак В.С.

Возможности повышения инновационной
конкурентоспособности нижегородской области
на основе реализации кластерного подхода95

Тишков С.В.

Совершенствование региональной
политики в сфере развития инфраструктуры
региональной инновационной системы
республики Карелия.....102

Славин В.В.

Туристическая привлекательность региона:
понятие, содержание, основные принципы
формирования.....108

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Безвиконная Е.В.

Содержание и условия формирования
коммуникативно-самоорганизационной
модели местной власти.....114

Ерегина А.Г.

Реформирование местного самоуправления
в нижегородской области: проблемные вопросы
и пути их решения126

Восколович Н.А., Секриер В.М.

Проблемы совершенствования
муниципальной социальной поддержки
городских и сельских домохозяйств.....130

<i>Черкасова В.Ю., Романенко В.Ю.</i> Комплексная система создания образа города средствами территориального маркетинга	137
---	-----

КОРПОРАТИВНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РАЗВИТИЕ ЧАСТНО- ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА

<i>Соколов С.Л.</i> Анализ тенденций и закономерностей развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации	142
---	-----

<i>Сазонов В.Е.</i> Особенности правового обеспечения и реализации государственно-частного партнерства в Перу	151
---	-----

<i>Волчкова А.Ю.</i> Перспективы развития форм государственно- частного партнерства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре	158
--	-----

МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНИЗАЦИИ

<i>Михалицына Ю.В., Рябков В.А.</i> Трудовые ресурсы в России: проблемы качества	163
---	-----

<i>Федорова Л.А.</i> Методологические принципы формирования модели оценки устойчивости развития научно-технических производств	169
---	-----

<i>Вышегородский Д.В., Будлянская Д.Д.</i> Обучающийся стратегический альянс как организационная форма создания нового знания для повышения конкурентоспособности металлургических компаний	178
---	-----

<i>Сухотерина М.И.</i> Производственный потенциал машиностроительного предприятия как объект мониторинга в условиях рыночной экономики	190
---	-----

<i>Окунева В.С.</i> Подготовка студентов для работы в команде как перспективное направление роста экономики	195
---	-----

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

<i>Выдрин И.В.</i> Конституционное право России: в поисках собственного предмета	198
--	-----

<i>Несмеянова С.Э.</i> Актуальные проблемы конституционной юстиции	204
--	-----

<i>Блещик А.В.</i> Фактор этнической идентичности и формирование этнонациональных государств	208
---	-----

<i>Захаров И.В., Елькина А.В.</i> Конституционно-правовой анализ регулирующих муниципальных выборов в Российской Федерации	215
---	-----

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

<i>Беницкий А.М.</i> Система принципов административно- правового режима миграции	220
---	-----

<i>Королев С.Н.</i> Низкобюджетная оптимизация питьевого водопользования на территории поселений (организационно-правовые аспекты)	225
--	-----

ТРУДОВОЕ ПРАВО. ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

<i>Станскова У.М.</i> Защита персональных данных в трудовых отношениях: некоторые проблемы	228
--	-----

<i>Иванчина Ю.В., Виллюк А.М.</i> Приоритет охраны здоровья работника как условие оптимального соотношения социальной и производственной функций трудового права	232
--	-----

<i>Бондарева Э.С.</i> К вопросу о понятии и значении социальных стандартов в сфере труда и социального обеспечения	240
---	-----

<i>Истомина Е.А.</i> Социальный риск инвалидности и способы его компенсации: эффективность действующего законодательства	247
---	-----

Об авторах	251
------------------	-----

Требования к публикации	260
-------------------------------	-----

SUMMARY LIST OF THE ARTICLES OF THE ACADEMIC PERIODICAL “ISSUES OF MANAGEMENT” № 1 2013

POWER AND SOCIUM

Abirov M.S.
Improvement of relations between civil society
and state7

Semtchenko A.A.
Internal political image of Ukraine as a tool
to manage public opinion.....15

Veretennikov A.S.
Electoral expectations of population as a factor
of influence on formation of power bodies21

Bolshakov S.N., Grigoryev A.N.
Mass-media in management of reputational
regional capital.....26

Khoroshkevitch N.G.
Research of mass culture in foreign sociology30

TOPICAL ISSUES OF STATE AND MUNICIPAL SERVICE REFORMATION

Kurshiyeva N.M.
Modern status and dynamics of staff potential
formation in state and municipal service42

Klimova A.V., Terekhova T.M.
Career of a civil servant: problems of management
and building55

Karpenko E.V.
On measurement of communicative activity
efficiency in state government (sociological
analysis)64

Sokolova I.B.
Modernization of appraisal procedures
of state civil servants in Yamal-Nenets
autonomous area69

REGIONAL ECONOMY AND POLICY

Shagiyeva I.T.
Regional development control: essence
and transformation necessity in conditions
of the country economy modernization74

Bashkirtsev A.S., Makovkina S.A.
Elements of formal institutes in organization
of regional industrial policy83

Golubtsov A.N., Batrak V.S.
Potentialities to increase innovative
competitiveness of Nizhniy Novgorod
region using the cluster approach95

Tishkov S.V.
Improvement of regional policy in developing
infrastructure of regional innovative system
in Karelia Republic102

Slavin V.V.
Tourist attractiveness of the region: notion,
content, major principles of development.....108

MANAGEMENT OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPAL ENTITIES

Bezvikkonnaya E.V.
Content and conditions of a communicative
and self-organized model of local power
formation.....114

Eregina A.G.
Reformation of local self-government
in Nizhniy Novgorod region: problematic issues
and solution approach126

Voskolovitch N.A., Sekrier V.M.
Problems of improving municipal social security
for urban and rural households130

Cherkasova V.Yu., Romanenko V.Yu.
Complex system of the city image development
by the means of territorial marketing.....137

CORPORATE SOCIAL POLICY AND PRIVATE-STATE PARTNERSHIP DEVELOPMENT

Sokolov S.L.
Analysis of trends and common factors
of the state-private partnership in the Russian
Federation142

<i>Sazonov V.E.</i> Peculiarities of legal provision and realization of state-private partnership in Peru	151
---	-----

<i>Volchkova A.Yu.</i> Development perspectives of the state-private partnership forms in Khanty-Mansi Autonomous area - Yugra	158
---	-----

ENTERPRISE MANAGEMNT

<i>Mikhalitsina Yu.V., Ryabkov V.A.</i> Labor resources in Russia: quality problems	163
--	-----

<i>Fyodorova L.A.</i> Methodological principles of forming the evaluation model of steady development of knowledge-intensive production	169
--	-----

<i>Vishegorodskiy D.V., Budlyanskaya D.D.</i> Learning alliance as the organizational form of new knowledge creation for improving the competitiveness of the steel companies.....	178
--	-----

<i>Sukhoterina M.I.</i> Productive potential of a machine-building enterprise as a monitoring object in market economy	190
---	-----

<i>Okuneva V.S.</i> Students' training for team-work as an upcoming trend of economic growth	195
--	-----

CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

<i>Vidrin I.V.</i> Constitutional law in Russia: in pursuit of own subject.....	198
---	-----

<i>Nesmeyanova S.E.</i> Topical issues of the constitutional justice	204
---	-----

<i>Bleshchik A.V.</i> Factor of ethnic identity and formation of ethnic-national states	208
---	-----

<i>Zakharov I.V., Elkina A.B.</i> Constitutional-legal analysis of regulating municipal elections in the Russian Federation.....	215
--	-----

ADMINISTRATIVE AND ECOLOGICAL LAW

<i>Benitskiy A.M.</i> System of principles of administrative-legal migration regime	220
---	-----

<i>Korolyov S.N.</i> Law-budget optimization of drinking water consumption on the territory of settlements (organizational-legal aspects)	225
--	-----

LABOR LAW. SOCIAL SECURITY LAW

<i>Stanskova U.M.</i> Protection of personal data in labor relations: ertain problems.....	228
--	-----

<i>Ivanchina Yu.V., Viklyuk A.M.</i> Priority of an employee's health protection as a condition of an ideal correlation of social and productive function of labor law	232
---	-----

<i>Bondareva E.S.</i> On the question of the notion and meaning of social standards in the sphere of labor and social security.....	240
---	-----

<i>Istomina E.A.</i> Social risk of disability and methods of its compensation: effectiveness of the working legislation	247
---	-----

Authors.....	251
--------------	-----

Requirements to publication of articles in the journal	260
---	-----

ВЛАСТЬ И СОЦИУМ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

Абиров М.С.

кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и политологии
Ингушского государственного университета (Россия)

УДК 321
ББК 66.033.1

Гражданское общество возникает, когда открывается возможность для участия экономически свободных индивидов в государственной деятельности, а также возможность для обеспечения их интересов путем самоорганизации.

Анализ свидетельствует, что наличие или отсутствие гражданских прав и свобод служит наиболее очевидным индикатором состояния и уровня развития гражданского общества.

Общеизвестно, что гражданское общество обретает свой подлинный расцвет в условиях демократии, а последняя формируется, развивается и сохраняется как устойчивая форма общественного развития лишь на базе прочной и развернутой в систему основы – гражданского общества. Существенно, что полная рассогласованность действий государства и гражданского общества свидетельствует об упадке государства. Это серьезная опасность для страны.

Поэтому в современном мире только при подлинной демократии возможно достижение **сущностного единства гражданского общества**, которое состоит в существовании в его рамках на основе принципа плюрализма разнородных социальных сил, институтов, групп, организаций и т.п., объединенных в то же время общим стремлением к совместной жизни. Частично гражданское общество может быть совместимо с авторитаризмом, но абсолютно несовместимо с тоталитаризмом.

Ключевые слова: государство, гражданское общество, права, концепции, взаимодействие, социальный, гражданин, власть, общественный договор.

Abirov M.S.

IMPROVEMENT OF RELATIONS BETWEEN CIVIL SOCIETY AND STATE

Civil society appears when there is a possibility for participation of economically independent individuals in state activity and also possibility to provide their interests through self-organization.

The analysis testifies the fact that the presence or absence of civil rights and freedom is the most evident indicator of the status and level of development of the civil society.

It is a well-known fact that civil society becomes real only in democratic conditions. The democracy is formed, developed and preserved as a steady form of public development only on the basis of reliable and classified fundamental – civil society. It is essential that full disagreement in actions of the state and civil society shows the degradation of the state. This is a serious danger for the country.

That is why in the modern world with true democracy implementation of essential integration of the civil society is possible. Such unity means the existence of various social forces, institutes, groups, organizations, etc., united by the common striving to joint life within its framework on the basis of pluralism. Partially civil society can be compatible with authoritarianism, but not compatible with totalitarianism.

Key words: state, civil society, rights, concepts, cooperation, social, citizen, power, public agreement.

При всем многообразии исторически сложившихся видов общественного и государственного строя три признака – быть свободными и обладать гражданскими правами, участвовать в делах государства (в той или иной форме), реализовать и защищать свои интересы вне и помимо государства – неотделимы от понятия «гражданин» и, соответственно, та часть жителей данного общества, которые обладают такими гражданскими правами, образовывали (и образуют) гражданское общество. Гражданское общество возникает, когда открывается возможность для участия экономически свободных индивидов в государственной деятельности, а также возможность для обеспечения их интересов путем самоорганизации.

Анализ свидетельствует: наличие или отсутствие гражданских прав и свобод служит наиболее очевидным индикатором состояния и уровня развития гражданского общества.

Как известно, развитие взаимоотношений гражданского общества и государства в процессе истории прошло несколько этапов: почти полное совпадение в полисе (античность); абсолютное совпадение и полное отсутствие разделения сословно-корпоративной иерархии (феодалное средневековье); сущностное разделение и развитие их противоречивого единства (новое время, капитализм) [7].

В самом общем виде, абстрагируясь от многообразия концепций, **гражданское общество** можно определить как социальное пространство, сферу не опосредованных государством и независимых от него (но взаимодействующих с ним) многообразных и переплетающихся хозяйственно-экономических, семейно-родственных, культурных, этнических, религиозных, моральных, правовых и первичных политических взаимосвязей и взаимоотношений между свободными и равноправными индивидами и самостоятельными социальными институтами, в которых создаются условия для их самореализации, выражаются и реализуются в ходе свободной игры частные интересы и потребности, как индивидуальные так и коллективные; одним словом, это общество граждан с высоким социальным статусом, широкими и разнообразными правами и их объединениями, ассоциаций, организаций и т.п., где преобладают не вертикальные (господства и подчинения), а горизонтальные связи (конкуренции и солидарности).

Известно, исторически сложились и в настоящий момент существуют две трактовки гражданского общества. Согласно **первой трактовке**, гражданское общество идентифицируется с государством особого типа, в котором юридически обеспечены и политически защищены основные права и свободы личности, в силу чего оно может считаться «цивилизованным, то есть гражданским обществом» [3].

Вторая принципиальная трактовка гражданского общества связана с представлением о нем как об определенной сфере социума – сфере внесударственных отношений, структур и институтов (допускающем, в свою очередь, довольно разнообразные конкретные интерпретации). Понимание гражданского общества как особой сферы социума не означает разделения социального пространства на два тщательно отгороженных друг от друга поля. Общество есть единое целое, между различными его сферами неминуемы и необходимы взаимосвязь и взаимодействие. Государство в силу присущей ему функции структурирования социальных отношений неизбежно влияет на жизнь автономной частной сферы уже тем, что создает те или иные, благоприятные или неблагоприятные, условия для ее развития и функционирования. С другой стороны, гражданское общество выполняет функции «сцепления» социума, соединения частного и общественного интересов, посредничества между личностью и государством. Оно с одной стороны, является полем, на котором разворачивается борьба разнонаправленных частных и групповых интересов, а с другой, – активным фактором этого процесса.

Вторая трактовка гражданского общества в настоящий период включает две позиции, основывающихся на анализе реальности современного постиндустриального общества.

Согласно одной из позиций, гражданское общество есть система независимых и автономных от государства институтов и отношений, основанных на свободе личности, политическом плюрализме и демократическом правосознании. Другими словами, в гражданском обществе присутствуют не только социально-экономические, но и политические изменения. Соответственно и институциональная структура гражданского общества включает не только «социальные движения» и другие непартийные общественные организации, но и политические партии, точнее, их непарламентские структуры, или, как их иногда называют, «массовые партии» (в отличие от парламентских фракций или «партий», являющихся органической частью государства).

Согласно другой позиции, «гражданское общество» – это феномен, институциональной основой которого являются социальные группы, организации и движения «неполитического» характера. Эта точка зрения основывается в концептуальном плане на трудах Ю. Хабермаса. Гражданское общество рассматривается как бы в двух планах. С одной стороны, это реальное развитие по линии гражданских инициатив, новых социальных движений и иной «низовой» активности подобного рода, а с другой – своего рода исходная база для реализации модели, в рамках которой

«коллективная идентичность» или коллективное сознание будет сочетаться с плюрализмом личностных ценностей, а политическая и экономическая подсистемы будут контролироваться гражданским обществом. Р.Вейнер именует такого рода модель «постлиберальным социалистическим гражданским обществом». Этот подход является попыткой полного отделения гражданского общества от политического.

В рамках этого подхода в последнее время стало подчеркиваться значение для формирования основ гражданского общества полуофициальных ассоциаций и сфере экономики и бизнеса и новых, не зависящих от партии и государства самостоятельных социальных организаций на профессиональной основе (объединения фермеров, предпринимателей, работников интеллектуальных профессий и т.д.), что является свидетельством усложнения общественной структуры, динамизма и гибкости социально-экономических процессов [2].

Эта же двухмодельная структура характерна для современных российских исследований по проблемам гражданского общества. Часть авторов (И.Кравченко, Ю.Резник и др.) рассматривают гражданское общество как социальную систему, достигшую демократического уровня развития; другая часть (К.Гаджиев, А.Галкин и др.) понимают гражданское общество как особую «внегосударственную» сферу социума.

Две основные интерпретации гражданского общества настолько разнятся, что в некоторых социальных контекстах одновременное применение их чревато серьезными (и не только теоретическими) конфликтами. Следует, однако, учесть, что оба эти толкования объединены неким общим содержанием (институционализации интересов и отношений индивидов, социальных групп и государства), они выросли из одного корня, имеют определенную историческую и теоретическую традицию.

За долгую эволюцию своего развития понятие гражданского общества вобрало в себя различные смысловые нагрузки, что позволяет использовать его и правым и левым, и либералам, и социалистам. Но при этом все они сходятся в одном – то, что является содержанием этого понятия, есть один из необходимых этапов развития человечества, независимо от национальных особенностей, хотя структура гражданского общества и не является универсальной для всех стран. В истории развития этого понятия было несколько соперничающих традиций. Одна из них берет начало в трудах Д.Локка, И.Канта, А.де Токвиля, продолжаясь в работах современных исследователей классического либерализма. Другая, связанная с именем Г.В.Ф.Гегеля, в середине XIX в. разделилась на две самостоятельные – марксистскую и социал-демократическую [4].

Появление концепции гражданского общества напрямую связано с развитием античного полиса. **Полис** – тип общественного и государственного устройства, сложившийся в Древней Греции и Риме. Полисная организация опиралась на экономический и политический суверенитет общины свободных собственников и производителей – **граждан полиса**. Этот суверенитет предполагал для каждого гражданина возможность или даже обязанность – прежде всего в форме голосования в народном собрании – участвовать в решении государственных вопросов, в определении судеб своего полиса. Тем самым полис выступает как реальное единство политической структуры и совокупности граждан, способствующее развитию патриотизма, духу равноправия и сознательного исполнения законов. Само слово политика в то время означало «участие в управлении полисом», причастность к делам полиса и не имело еще, как это произошло позднее, смыслового оттенка отчужденного от гражданина вида деятельности.

Гражданское общество как категория политики внесено в науку **Аристотелем**. По Аристотелю, государство есть не что иное, как совокупность граждан, гражданское сообщество. Создание государства невозможно без разделения и обособления, входящих в его состав элементов. Полис является общностью разнообразных людей; разделение идет, прежде всего, по правам собственности. Поскольку полис состоит из граждан как носителей частной собственности, то между ними возникают отношения обмена и другие отношения. Право регулирует эти отношения. Не случайно в наилучшей, по Аристотелю, форме правления – политии – властвует закон. И именно Аристотель, рассматривая правление законов, а не людей, впервые выдвинул **идею разделения властей**, чтобы предотвратить тиранию тех, в чьих руках окажется власть. Истинное гражданство, а следовательно, и составленное из граждан сообщество, существует только там, где верховная власть действует в интересах всеобщего блага, т.е. в государствах правильных. Именно в них лица, признаваемые гражданами (не рабы, не неполноправные), могут принимать равное участие во всех видах общественной жизни. Только в политии и власть и законы обеспечивают счастливую жизнь для всего того сообщества, которое может быть названо сообществом граждан. Таким образом, согласно Аристотелю, говорить о гражданском обществе можно лишь с появлением гражданина как самостоятельного, сознающего себя таковым, индивидуального члена общества, наделенного комплексом прав и свобод, и в то же время несущего перед обществом ответственность за свои действия [3].

Сказанное в полной мере относится к республиканскому Риму, где под *civitas* понималось не что

иное, как ассоциация полноправных граждан, проживающих в городе, который был для них *civitas nostra* – наш город. В то же время «полис», «*civitas*» – это понятия правового общества, но не государства. Все разновидности форм правления имели в виду не столько сохранение и обеспечение права, сколько сохранение стабильности полиса, гражданского сообщества. Полис выступает как единство политического и гражданского общества, в котором гражданское общество контролировалось и модифицировалось по воле правовых институтов. Государство было достоянием народа, а народ представлял собой соединение людей, связанных между собой согласием в вопросах права и общности интересов.

Марк Туллий Цицерон подчеркивал необходимость такого закона, который бы юридически уравнивал фактически не равных по своему положению людей, так как только в таком случае они могут считаться равноправными гражданами государства. Иначе, в случае отсутствия такого положения, уничтожается само право как социальный феномен [7].

Именно в политических учениях мыслителей античного полиса сложились основные представления о **несущих конструкциях гражданского общества**: юридической свободе и равенстве граждан, о необходимости владения ими частной собственностью, о правлении права и единстве интересов государства и гражданина, однако при этом уже ставился и вопрос о взаимоотношениях общества гражданского и общества политического и о степени вмешательства второго в дела первого.

Основной проблемой средневековья был вопрос взаимоотношений между клерикальной и светской властью. Феодальный порядок рассматривался как выражение божьей воли, поэтому политико-правовые концепции коррелировались с более широкими философско-религиозными представлениями о вечности и неизбежности божественного порядка и могли срабатывать лишь как элемент этих представлений.

Дальнейшее развитие идей гражданского общества связано со становлением городов-государств Италии, подхвативших эстафету у античного полиса. Политический мыслитель итальянского Возрождения **Николо Макиавелли** рассматривает гражданское общество как совокупность противостоящих интересов – классовых, сословных, партийных. Обязательной предпосылкой государственной власти является разделение, раскол общества на «народ» и «знать» и по этой причине гражданское общество нуждается в организующем начале противоположных интересов этих двух слоев – в государстве. Государство и государь появляются в силу объективной, общественной необходимости и существуют, пока в них есть потребность. Но государь должен избегать посягательств на

частную собственность. Лучшей формой государства Макиавелли считал республику, причем народ «больше печется» об охране свободы. Демократия требует от народа должной этической основы, кодекса поведения гражданина – благородства, чести, отваги во всем, что относится к защите собственного интереса и тем более республиканского строя – достойного сообщества свободных индивидов.

Таким образом, Макиавелли поставил вопросы о качестве гражданского общества и влиянии этого качества на формы государственного устройства, а также обосновывал зависимость гражданского общества от наличия сильного государства.

В ходе ранних буржуазных революций формируется тот социальный феномен, который Гегель, а вслед за ним и молодой Маркс именовали гражданским обществом. На место прежних сословий стали политически организующиеся классы; возникла система республиканско-демократических институтов и разделения властей; появились конституции, декларирующие основные права человека и гражданина; социальные отношения строились в формах взаимопризнания индивидов как равноправных «юридических лиц» [6].

Эти положения легли в основу многих политико-правовых концепций. Англичанин **Джон Локк** разрабатывал идею «первоначального общественного договора», который мыслился как соглашение – законодательство, посредством которого естественные индивиды (т.е. люди, выходящие из «состояния природы» и организующиеся в государство), с одной стороны, сами себя ограничивают в своих обоюдных посягательствах, а с другой, – лимитируют возможные деспотические посягательства вновь образующегося государства. «Общественный договор» кладет конец анархии, но одновременно он исключает абсолютистское государство, обращающееся с подданными в духе неограниченного политического произвола (деспотии). Причем заключение «общественного договора» не должно пониматься как реальное историческое событие. Оно лишь подразумевает, что государственность должна строиться на подобного рода договоре. Гражданское общество таим образом, для Локка есть сфера политического соединения, установленного между людьми, когда они выходят из «состояния природы» и организуются в государство. Политическое, или гражданское, общество, согласно Локку, есть арена, где через взаимный договор и согласие устраняются неудобства природного состояния. Это наиболее совершенная форма осуществления свободы, равенства и независимости от природы. Эта либералистическая идея естественных прав личности существенно ограничивала сферу государственного вмешательства и соединялась у Локка с идеей разумного

законодательства, которой должен руководствоваться просвещенный абсолютизм.

Особенную концепцию общественного договора, создающего политический организм, выдвинул **Ж.-Ж. Руссо**. Согласно его взглядам, каждый из нас передает в общее достояние и ставит под общее руководство общей воли свою личность, и тогда образуется нечто нераздельное целое. Из этого нераздельного целого возникает народ. Каждый принадлежащий к народу выступает в двух несовпадающих сущностях – как гражданин, участвующий в верховной воле, и как подданный, вынужденный подчинять свою особенную волю государству. Таким образом, через общественный договор человек переходит из естественного состояния в состояние гражданское. С этим новым для него состоянием связаны три **главных качества, создающих личность**: право собственности, гражданская свобода, ограниченная единственно общей волей, и свобода моральная, мешающая поступать как раб, а не как гражданин.

Развитие **теории «общественного договора»** поставило вопрос о юридических границах вмешательства государства в жизнь подданных, вопрос о границах принуждения.

Наиболее остро поставил и решал эту задачу немецкий философ И. Кант. Он выступает за такой закон, который своими угрозами ограничивает произвол частного индивида, но еще раньше и в еще большей мере ограничивает карательную экспансию самого государства. Государство не вправе издать ни одного закона, ни одного указа, которые противоречили бы принципу, согласно которому «свобода каждого ограничивается лишь условием его согласия со свободой каждого другого». Кант впервые использует понятие «правовой порядок», исходя из того, что гражданское состояние, рассматриваемое как правовое состояние, основывается на признании свободы каждого его члена, равенстве его с каждым другим как подданного, самостоятельности каждого члена общества как гражданина.

Тем самым Кант создал концепцию, обеспечивающую обоснование прав человека.

Кант не разделял общество и власть, рассматривая последнюю как объединяющую силу. В трактовке Канта гражданское общество есть общество правовое. Гегель же, в отличие от большинства мыслителей, предшествовавших ему, понимает гражданское общество как феномен современного ему мира, возникший исторически и постепенно достигший развитой формы социальной дифференциации и институционализации.

То, что **Гегель** называет «гражданским обществом» – это по своим основным характеристикам общество владельцев собственности, которые, несмотря

на религиозные, расовые и политические различия равны перед законом, и которым – в соответствии с общим для всех законом – разрешено преследовать личные интересы, и которые свободны выбирать карьеру, профессию, занятие по найму, место проживания или работы. Идея общества равных индивидов, в качестве собственников, взаимодействующих на рынке в соответствии с общим для всех законом, не только предполагает, что эти индивиды морально признают друг друга свободными и равными, но и предполагает также существование политических юридических институтов, защищающих права этих индивидов. Гражданское общество – сфера реализации особенных, частных целей и интересов. На стадии гражданского общества, по схеме Гегеля, стихия столкновения частных интересов ограничивается внешним и случайным образом. Гегель изображает гражданское общество как раздираемое противоречивыми интересами антагонистическое сообщество, как войну всех против всех. Поэтому Гегель отдает приоритет государству, настаивая на государственно-юридическом решении противоречий гражданского общества. Гражданское общество является составной частью истории, в которой «буржуазное общество» – его венец, поскольку гражданское общество складывается полностью лишь с созданием современного буржуазного общества.

По Гегелю, первично все-таки государство, внутри которого семья развивается в гражданское общество. Государство для Гегеля – это, прежде всего, правовое государство, т.е. конституционно оформленное государство, существование в рамках которого и является осуществлением свободы.

Таким образом, гражданское общество для Гегеля – это стихия частноправовых порядков, связанных с отношениями собственности. Эта стихия регулируется государством и бюрократией, как силами, не зависящими от отношений собственности [4].

Карл Маркс рассматривал гражданское общество как сферу материальной, экономической жизни и деятельности людей. Но в отличие от Гегеля, который основой всего развития считал «мировой дух», а к гражданскому обществу относился как к «инобытию» этого духа, Маркс и Энгельс показали, что именно гражданское общество составляет первооснову здания человеческого общежития, и жизнедеятельность гражданского общества есть главная движущая сила исторического прогресса. Это общество представляет собой общественную организацию, развивающуюся непосредственно из производства и общения, как «царство» экономических, производственных отношений, соответствующих производительным силам и образующих базис государства и всей остальной надстройки.

Над этой базисной сферой и в причинной зависимости от нее располагается сфера социальных отношений, определенная организация семьи, сословий, классов. В этой сфере личные интересы развиваются до степени групповых и классовых, а групповые, классовые начинают восприниматься сквозь призму личных интересов, прав и свобод отдельной личности.

Далее следует сфера политической жизни, которая стала развитой и относительно самостоятельной лишь с победой буржуазии. В этой сфере центральное положение занимает государство в качестве политической организации данного общества.

В общество государство входит как важнейший элемент политической надстройки. В гражданское же общество не входит, хотя все его потребности неизбежно проходит через волю государства, чтобы в форме законов получить всеобщее значение. Не государство обуславливает и определяет гражданское общество, а гражданским обществом обуславливается и определяется государство.

Несмотря на эволюцию понятия гражданского общества у Маркса и Энгельса, во всех случаях содержание этого понятия отражает сумму всех неполитических отношений, которые существуют в обществе.

Если изложить суть понимания основоположниками марксизма той роли, которую играет гражданское общество в их политической концепции, то она сводится к следующему. При осуществлении социальной революции именно в рамках гражданского общества происходят кардинальные отношения – вытеснение частной собственности и господствующих классов, которые затем закрепляются в политической сфере [6].

Новое понимание самой сути гражданского общества можно найти у **Антонио Грамши**, крупнейшего итальянского теоретика и практика марксизма XX в.

Анализируя механизм господства буржуазии в капиталистическом обществе, Грамши выделяет три его составные части, три «общества»: «экономическое общество», или базис (экономическая основа господства буржуазии, ее владение средствами производства и распределения), «политическое общество» (государство в собственном смысле слова, со своим аппаратом государственного принуждения) и «гражданское общество» (совокупность организмов, обычно называемых «частными» – партия, печать, профсоюзы, церковь). Политическое и гражданское общества представляют собой две части надстройки, между которыми существует тесная взаимосвязь, поскольку через них осуществляется власть одного господствующего класса.

Между тремя составными частями механизма господства возникает единство, которое формируется в результате завоевания государственной власти определенным классом в ходе одновременного движения «вширь» (установление классовых союзов) и «ввысь» (переход от экономического уровня к политическому). Устанавливаемое таким образом единство базиса и надстройки Грамши называет «историческом блоком», фиксирующим результаты классового союза или классового компромисса.

Господство, по мысли Грамши, сочетает в себе систему политического господства (политическое общество) и систему идейно-нравственного господства (гражданское общество). При этом политическое господство, опирающееся на аппарат насилия, он именует диктатурой, а господство идейно-нравственное – гегемонией. Особенность последней как нравственного, интеллектуального и политического руководства обществом заключается в том, что сознание господствующего класса, его мирозерцание и цели воспринимаются как единственно разумные и неоспоримые, как всеобщий здравый смысл. Способность господствующего класса руководить обществом, умение прививать ему свои правила поведения в качестве высшей житейской мудрости Грамши и называет гегемонией.

Политическая партия – важнейшая организация гражданского общества: получая большинство в парламенте или приходя к власти иным способом, формирует правительство и фактически управляет страной посредством государства через все его насильственные и ненасильственные средства.

Таким образом, имеются два понятия государства – узкое (государство в традиционном смысле, совпадающее с политическим обществом), и широкое (интегральное понятие государства, объединяющее политическое и гражданское общество). Гражданское общество тоже есть «государство», и именно через него осуществляется руководство социальным развитием.

Идеи Грамши получили дальнейшую разработку в исследованиях западных марксистов, усилиями которых концепция гражданского общества как предмет исследований и дискуссий была возрождена в начале 70-х гг. [8]

Общеизвестно, что гражданское общество обретает свой подлинный расцвет в условиях демократии, а последняя формируется, развивается и сохраняется как устойчивая форма общественного развития лишь на базе прочной и развернутой в систему основы – гражданского общества. Существенно, что полная рассогласованность действий государства и гражданского общества свидетельствует об упадке государства. Это серьезная опасность для страны.

В связи с этим определенный интерес теоретического и практического порядка представляет развернувшаяся в последнее время в Англии дискуссия по проблеме гражданства как одной из фундаментальных категорий концепции гражданского общества.

Начало современной интерпретации этой проблемы было положено работой Т. Маршалла (1893-1981) «Гражданство и социальный класс». В ней автор определил гражданство как «полное членство в каком-либо обществе», как особый социальный статус, дающий индивидам равные права и обязанности, власть и ответственность, свободу и подчинение; как социализация принципа равенства (в отличие от класса, опирающегося на неравенство), способная без каких-либо революционных потрясений реформировать существующее общество, превратить его в «систему допустимого равенства и справедливости». Он также дал классификацию прав гражданина (гражданских, политических и экономических), которая до сих пор является основой при анализе проблем гражданства в британской социологической мысли [8].

По мнению Маршалла, гражданство отличается от социального класса (который по сути своей есть форма, основанная на неравенстве) и представляет собой социализацию принципа равенства, способную реформировать существующее общество без каких-либо революционных потрясений.

Плодотворность предложенной Маршаллом классификации прав индивида очевидна. Однако за ее рамками остался такой важный аспект, как социокультурные права граждан: право говорить, иметь книги, журналы, телерадиопередачи на родном языке.

В своих работах Маршалл также исследовал социальную структуру общества и природу социальных конфликтов. В своей наиболее известной работе «Гражданство и социальный класс» он утверждал, что в индустриальных странах происходит выравнивание социального статуса различных слоев населения, которое конституируется в единый средний класс, что ведет к превращению всего общества в «систему допустимого равенства и справедливости». Последнее исключает возможность дискриминации вследствие рождения, дохода, различного отношения к собственности. Государство Маршалла носит надклассовый, надсубъективный характер, его основной функцией является установление и поддержание социального равенства в обществе. Демократическое устройство общества, согласно Маршаллу, является наиболее эффективным способом социальной организации, поскольку дает возможность всем гражданам проявлять свою волю и влиять на развитие демократических институтов [2].

Демократическое государство в отличие от тоталитаризма, деспотизма, авторитаризма, основывается

на таком характере взаимоотношения между личностью, обществом и государством, при котором интересы личности, права и свободы граждан являются основной социальной ценностью, охраняемой обществом и государством.

Поэтому в современном мире только при подлинной демократии возможно достижение **сущностного единства гражданского общества**, которое состоит в существовании в его рамках на основе принципа плюрализма разнородных социальных сил, институтов, групп, организаций и т.п., объединенных в то же время общим стремлением к совместной жизни. Частично гражданское общество может быть совместимо с авторитаризмом, но абсолютно несовместимо с тоталитаризмом.

В гражданском обществе в качестве **главного механизма регуляции общественной жизни** выступают ценности и образцы культуры, т.е. прежде всего моральные и правовые идеалы, принципы и нормы, а также воспитанные человеком в себе «простые» гражданские качества (гуманность, порядочность, честность, доверие, ответственность и т.д.). Властные же структуры государства играют в этой регуляции хотя и важную, но все же второстепенную роль.

В условиях современного мира, анализ свидетельствует, только при наличии признаков гражданского общества: промышленное, богатое, образованное, демократическое, культурное (т.е. имеющее развитую систему ценностей, прежде всего моральных, правовых и политических), возможно совершенствование взаимоотношений гражданского общества и государства как важнейшее условие эффективного развития.

Литература:

1. Романенко Л.М. Гражданское общество (социологический словарь-справочник). М., 1995.
2. Арато А. Концепция гражданского общества: восхождение, упадок, воссоздание – и направления для дальнейших исследований // Политические исследования. 1995. №3
3. Проблемы формирования гражданского общества. М., 1993.
4. Резник Ю.М. Гражданское общество как феномен цивилизации. М., 1993.
5. Перегудов С.П. Институты гражданского общества и государство // Социологические исследования. 1995. №3.
6. Режабек Е.Я. Постиндустриальное общество: сдвиг в континууме культуры и их социальные предпосылки / Общество и человек: пути самоопределения. СПб., 1994.

7. Абилов М.С. Формирование дееспособного гражданского общества: правовая и экономическая база, перспективы развития. Ростов-на-Дону, 2006.

8. Хлопьев А.Т. Трансформация социальной структуры Российского общества // Социально-политический журнал. 1995. №3.

9. Соловьев А.И. Три облика государства – три стратегии гражданского общества // Политические исследования. 1996. №6.

References:

1. Romanenko L.M. Civil society (sociological reference dictionary). M., 1995.

2. Arato A. Concepts of civil society: ascent, decline, reconstruction – and directions for further research // Politicheskiye issledovaniya. 1995. №3.

3. Problems of the civil society formation. M., 1993.

4. Reznik Yu.M. Civil society as a civilization phenomenon. M., 1993.

5. Peregudov S.P. Institutes of the civil society and the state // Sotsiologicheskiye issledovaniya. 1995. №3.

6. Rezhbek E.Ya. Post-industrial society: shift in continuum of culture and their social background / Society and man: ways of self-determination. StPetersburg, 1994.

7. Abirov M.S. Formation of capable civil society: legal and economic basis, perspectives of development. Rostov-on-Don, 2006.

8. Khlopyev A.T. Transformation of social structure of the Russian society // Sotsialno-politicheskiy zhurnal. 1995. № 3.

9. Solovyov A.I. Three images of the state – three strategies of the civil society // Politicheskiye issledovaniya. 1996. №6.

ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИЙ ИМИДЖ УКРАИНЫ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ МНЕНИЕМ

Семченко А.А.

кандидат политических наук, преподаватель кафедры политологии
Одесской национальной академии связи им. А.С. Попова (Украина)

УДК 323(477)
ББК 66.3(2Укр)

Статья посвящена рассмотрению внутривнутриполитического имиджа Украины как инструмента управления общественным мнением. Сделан вывод о том, что хотя имидж государства – это управленческий ресурс, его возможности в нынешней ситуации, которая сложилась в Украине, ограничены.

Ключевые слова: имидж Украины, внутривнутриполитический имидж, управленческий ресурс, общественное мнение.

Semtchenko A.A.

INTERNAL POLITICAL IMAGE OF UKRAINE AS A TOOL TO MANAGE PUBLIC OPINION

The article is devoted to consideration of internal political image of Ukraine as a tool to manage public opinion. The author makes a conclusion that though the image of the state is a managerial resource; its abilities in the present situation in Ukraine are limited.

Key words: image of Ukraine, internal political image, managerial resource, public opinion.

Имидж государства, выступая в роли основного символического посредника между властью и обществом является важнейшим инструментом информационно-коммуникационного воздействия на различные социальные группы с целью формирования определенного общественного мнения и побуждения их к определенным действиям [1].

Политический имидж – «это искусство целенаправленного управления впечатлением в системе властных связей и отношений» [2, с.16].

Поэтому проблемы формирования и управления имиджем государства и внедрения его в массовое сознание особенно важны в условиях происходящей политической модернизации в Украине.

Как пишет Л. Адилова, предназначение имиджа как инструмента управления состоит в налаживании интеракций между субъектом и объектом. Поэтому имидж можно рассматривать как инструмент достижения конкретной цели и концептуальный продукт, смоделированный с учетом социально-политических, национальных, культурных особенностей страны [3, с.79]. В нашей статье речь идет о том, что имидж государства – это инструмент управления настроением населения.

Имидж государства является одной из решающих характеристик при позиционировании страны за её пределами. Имидж государства, в зависимости от

его характера, служит сигналом для остальных государств относительно степени доверия к данному государству.

Управление имиджем можно представить как интенсивное введение информации с прогнозируемой реакцией на нее. Основной вид управления имиджем – освещение события под углом зрения улучшения имиджа, а в ряде случаев и создание самих событий, которые в результате должны привести к необходимому улучшению имиджа [4, с.41]

В то же время в украинской политической науке пока не так много работ, в которых раскрываются проблемы формирования именно государственного имиджа Украины. Следует назвать труды украинских исследователей О. Бойко, О. Швеца, Ю. Щегельской, О. Порфимович, О. Петковой, Г. Шевченко, Д. Гороховского, В. Евтуха, В. Саблука, Б. Сулима, М. Петрова, В. Терещука и др.

Безусловно, то, как страну воспринимают в соответствии с её прошлым, отражается и на её текущем состоянии. Другими словами «образ выступает в качестве зависимой переменной, изменяющейся под воздействием других переменных величин» [5, с.10].

Все государства современного типа вкладывают большие средства в создание и поддержание своего внешнего и внутреннего имиджа. Так, например, только официальные ежегодные расходы США

на поддержание и улучшение своего имиджа в мире превышают \$1 млрд. долл. В структуре внешнеполитического ведомства США действуют отдельные подразделения – Бюро общественных дел, на которое возлагаются функции информирования граждан США о деятельности внешнеполитического ведомства государства, разъяснение целей и задач внешней политики и организация обратной связи от граждан до творцов политики, и Бюро международных информационных программ, на которое возлагается задача информирования иностранной общественности, в частности, относительно приоритетных направлений внешней политики США [6, с.12].

Белый дом не только создает нужный информационный имидж своей страны через сеть специально созданных для этого медиаструктур, но и активно корректирует для этого информационную политику во многих государствах. В госдепартаменте США официально действует так называемый центр быстрого реагирования, в задачи которого входит коррекция образа Америки в случае, если он неверно, с точки зрения Белого дома, подается в зарубежных СМИ. Полномочия этого центра впечатляют. Ему позволяется прямо вмешиваться в редакционную политику зарубежных СМИ и оказывать давление на отдельных журналистов.

Австралия осенью 2010 г. заплатила почти \$3 млн. за рекламную кампанию с участием знаменитой американской телеведущей Опры Уинфри, шоу которой смотрят миллионы телезрителей в 145 странах. Полтора миллиона выделило государственное агентство Tourism Australia, а оставшуюся часть – крупнейший австралийский штат Новый Южный Уэльс. Опра согласилась снять в Австралии несколько эпизодов своего шоу. А управлял самолетом, который доставил телезвезду и триста гостей ее программы, получивших в подарок бесплатную поездку на Зеленый континент, голливудский актер Джон Траволта [7].

На свой имидж тратятся не только ведущие страны. Так, много внимания своему имиджу уделяет Грузия, которая в целях привлечения иностранных инвестиций провела международную рекламную кампанию. Грузинское правительство специально наняло американскую PR-компанию Public Strategies, занимающуюся освещением работы конгресса США, для улучшения и поддержания имиджа Грузии. После развязывания войны в Осетии была нанята другая вашингтонская PR-компания для освещения данной проблемы. С февраля 2010 г. реклама была запущена в ротации американского телеканала CNN и британской телерадиовещательной компании BBC.

Болгария тратит на свой имидж 23 млн. долл. в год.

По данным МИД Украины, бюджет на формирование положительного имиджа Украины за рубежом в 2005 и 2006 гг. составил по 20 млн. грн., в 2007 г. – около 20 млн. грн., в 2008 г. – 16 млн. грн. В 2010 году на имидж Украины было потрачено 8 миллионов долларов. Много это или мало – можно судить по бюджету на рекламу российской компании «Газпром» – 140 млн. долл. в год [8].

Государство заинтересовано в создании позитивного имиджа по нескольким причинам. Во-первых, создать о себе благоприятное впечатление в глазах собственного населения и окружающего мира. Во-вторых, имидж способствует укреплению позиций государства на международной арене, отстаиванию национальных интересов.

Анализируя данные сразу нескольких известных международных рейтингов, касающихся различной проблематики: политики, экономики, социальной сферы и др., с сожалением приходится констатировать, что Украина, которая традиционно занимала в них и так не самые лучшие позиции, «смогла» их по некоторым показателям даже ухудшить.

Как известно, в демократическом государстве общественное мнение является одним из основных факторов формирования внешней и внутренней политики. Современная власть уже объективно не может эффективно функционировать без широкой организованной публичной поддержки своих действий. А поскольку публичность – это одна из ключевых характеристик политики, то ее публичность и коммуникативность являются основными слагаемыми эффективно управления современным обществом [9, с.126].

Однако, следует отметить, что конструирование имиджа своего государства пока не является важным для граждан Украины. Это явление в научной литературе объясняется с точки зрения поведенческой экономики, согласно которой принято считать, что общества с ориентацией на ценности выживания (термин Р. Инглхарта) развиваются в условиях ненадежности условий жизни и низкого уровня благосостояния. Жители этих стран ощущают опасность, исходящую от иностранцев, не приветствуют этническое разнообразие и культурные изменения. Неопределенность вызывает у них неуверенность по поводу условий выживания. Чтобы максимизировать предсказуемость, люди ориентируются на абсолютные правила и хорошо знакомые нормы. В ментальности граждан таких стран уровень межличностного доверия и доверия к власти весьма низок [10, с.16].

Согласно теории Р. Инглхарта, президента Ассоциации всемирного исследования ценностей, в ментальности людей в развитых странах (прежде всего США) произошли радикальные изменения, связанные с ростом уровня и качества жизни. В результате

исследования Р. Инглхarta выяснилось, что в бедных странах на первом месте стоят материалистические ценности, такие как экономическая и физическая безопасность и социальный комфорт. В богатых странах эти условия являются естественными для жизни человека и поэтому здесь превалируют уже другие ценности: качество жизни, самореализация, участие в политических, общественных, экологических движениях. Таким образом, сделан вывод о том, что в развитых странах на первом месте находятся постматериальные ценности. Р. Инглхарт считает: возрастает богатство страны – материалистические ценности заменяются постматериалистическими, более гуманитарными [11, с.9]. Это совпадает с пирамидой потребностей А. Маслоу, который разделяет «материалистические» (физиологические) и «постматериалистические» ценности, преобладание которых в том или ином обществе отражает стадию его общего экономического и социального развития.

По результатам проведенного опроса населения Украины, в массовом сознании среди общественно-значимых ценностей приоритетное место занимают такие понятия как «стабильность», «справедливость», «порядок» и «материальный достаток». Именно эти ценности указали более половины опрошенных в качестве тех, которые, прежде всего, вызывают положительные чувства.

Базовые либеральные ценности – «права человека», «свобода», «труд» и «успех» оказались во «второй очереди» рейтинга. Эти понятия вызывают безусловную положительную реакцию примерно у четверти респондентов. Ключевая ценность либерализма – «демократия» вызывает симпатию только у 11,3% опрошенных.

Ценности, которые составляют основу западного консерватизма – «церковь и религия», «патриотизм», «нация», «государство» – вошли в «третью очередь» рейтинга.

В иерархии общественно значимых ценностей в числе аутсайдеров оказались «самоуправление» и «предпринимательство», которые в развитых странах формируют базис общественного устройства.

О доминировании патерналистских настроений также свидетельствуют данные, которые характеризуют представления украинцев о социальной справедливости. Более половины (57,1%) опрошенных полагают, что государство должно поддерживать социальную справедливость в обществе, обеспечивая материальное благополучие граждан и не допуская больших разрывов в доходах. Менее половины (39,3%) респондентов считают, что социальная справедливость должна обеспечиваться путем создания равных условий для деятельности граждан, гарантируя при этом соблюдение законов.

Патернализм является благодатной почвой для формирования в Украине авторитарных установок. Значительная часть (38,1%) опрошенных «скорее согласились бы», чтобы ради наведения в стране порядка были ограничены некоторые гражданские права. Противников подобных мер сравнительно больше (51,6%), но они не составляют преимущественного большинства среди респондентов [12].

Украинские социологи Евгений Головаха и Андрей Горбачик, которые проанализировали результаты «Европейского социального исследования», пришли к выводу, что украинские граждане больше, чем граждане других европейских стран, демонстрируют приверженность таким ценностям, как «безопасность», «комфортность», «обогащение», «власть», «традиция» и меньше – таким ценностям, как «открытость для перемен», «самостоятельность», «доброжелательность». «Для людей с таким ценностным симптокомплексом присущи потребность в государственной защите, консерватизм и безынициативность в соединении с жадой власти и обогащения. Такие черты определяют преимущественно традиционалистское сознание, которое не характерно для современного цивилизованного европейского человека» [12].

В обществах, где преобладают такие ценности, мало интереса вызывают глобальные проблемы, а решение повседневных тактических вопросов считается более предпочтительным, чем построение долгосрочных стратегий развития.

То же самое касается и проблемы имиджа государства. Граждане считают, что более актуальными являются насущные экономические проблемы, нежели проблемы имиджа. Отсюда следует, что одним из путей решения проблемы формирования конструктивного имиджа государства являются изменения в ментальности и системе ценностей граждан. В обратном случае никакая имиджевая политика государства не будет иметь положительного эффекта [13].

На наш взгляд, не со всеми изложенными тезисами относительно обществ с ориентацией на ценности выживания можно согласиться. Например, с тем, что жители только этих стран не приветствуют этническое разнообразие и культурные изменения.

Так ли уж отлична ситуация в экономически благополучных странах в условиях кризиса? Согласно данным исследователей Европейского еврейского конгресса и израильских социологов, мировой финансовый кризис способствовал ощутимому росту ксенофобских настроений и возрождению антисемитских стереотипов в Европе. Опросы, проведенные в Германии, Испании, Великобритании, Польше, Венгрии, Австрии и Франции, показали, что треть респондентов возлагают ответственность за нынеш-

ний кризис именно на членов еврейской общины, а 41% опрошенных в странах ЕС уверены, что влияние еврейских бизнесменов в мировой экономике слишком велико.

Эксперты указывают и на ряд жестких антииммиграционных мер, принятых в Италии под нажимом крайне правых. Схожие настроения ощущаются в Испании и в Великобритании. Там кроме мигрантофобских настроений зафиксирован и резкий всплеск антисемитизма, наибольший за последние четверть века.

В Германии, согласно последним статистическим данным, в последнем квартале 2012 года зарегистрировано 292 случая проявления антисемитизма. В Ростке нападению подверглось здание еврейской общины, в Берлине – охрана синагоги.

Неожиданным для исследователей стал заметный рост антисемитских инцидентов в странах Скандинавии. Недавняя попытка покушения на молодых израильтян в датском торговом центре, варварские разрушения на еврейских кладбищах в Норвегии и Швеции указывают, по мнению экспертов, на определенную тенденцию: «Радикальные левые движения в Швеции очень активны, а полиция не вмешивается, прячась за либеральным законодательством, – говорит бывший посол Израиля в этой стране Цви Мазель. – Но я уверен, что власти страны должны проявлять больше ответственности. Ведь уже сегодня, по мнению многих, ультралевые движения и радикальные исламисты оказывают влияние на формирование общественного мнения в Швеции».

С проявлениями антисемитизма и ксенофобии Европейский Союз намерен бороться принятием ряда общих законодательных норм. Но этого, по словам Александра Квасьневского, экс-президента Польши и председателя Европейского совета по толерантности и взаимоуважению, – мало, и объединенная Европа должна активнее работать над продвижением идей толерантности среди общественности [14].

Равнодушие украинских граждан к формированию имиджа государства вызвано также неудовлетворенностью результатами политической модернизации и неэффективностью политических институтов.

Согласно данным Европейского социологического исследования-2009 (ЕСИ-2009), по показателю удовлетворенности тем, как работает демократия, Украина занимает в рейтинге европейских стран одно из последних мест, лишь незначительно опережая Болгарию. Украинский показатель (2,52 балла по 10-балльной шкале) следует интерпретировать как «не удовлетворен». Даже в Турции аналогичный показатель оказался выше (3,9 балла).

Среди жителей европейских стран, граждане Украины меньше всего (16,8%) выражают готовность

запретить политические партии, выступающие против демократии. Аналогичный показатель ниже только в России (13,9%); в Германии он составляет 37,8%, в Польше – 38,7%, в Турции – 41,9% [15].

Как известно, демократическая трансформация – это процесс, согласно которому общественная и политическая система приобретают демократические атрибуты; она может происходить как в авторитарных, так и в демократических странах, чаще всего конечная цель этого процесса – установление демократии [16].

Однако в ходе демократического транзита ликвидация прежних недемократических структур отнюдь не означает одновременных институциональных изменений – формирования демократических политических изменений – формирования демократических систем с парламентами, партиями, открытыми выборами, самостоятельными ветвями власти и независимыми судебными процедурами, полной гласностью и т.д. [17].

При этом их создание происходит не просто путем прямого заимствования демократических механизмов из политической системы демократических стран, а обусловливается культурными и историческими традициями, политическим и экономическим состоянием общества, социальными и ценностными факторами.

Социально-политические реформы, начатые в Украине в конце 1990-х годов, зародили надежду граждан на возможность постепенного превращения страны в современное демократическое государство. За прошедшие два десятилетия политической модернизации Украинское государство заметно изменилось. Были достигнуты некоторые важные политические и экономические свободы (право голоса, гласность, свобода прессы, невмешательство государства в частную жизнь, возможности частных инициатив). По ряду параметров украинская система власти стала напоминать западные: политический плюрализм; децентрализация власти; выборы как форма влияния на государственную политику; закрепление в Конституции политических прав и свобод граждан.

Однако, признавая ряд позитивных изменений в стране, произошедших за этот период, приходится признать, что желаемые результаты не были достигнуты, что у значительной части населения вызвало разочарование демократией, эффективностью осуществления политического курса, к которому страна перешла с энтузиазмом в начале 1990-х гг.

Внешний каркас власти зачастую лишь камуфлирует ее внутреннее содержание и реальные механизмы. Как и прежде, исполнительная власть стремится к концентрации в своих руках всего объема полномочий за счет нарушения прерогатив парламента и пренебрежения к судебной системе. Государственные инсти-

туты остались слабыми, что предопределило неудачу многих реформ [18, с.27].

Итак, имидж государства – это инструмент или средство целенаправленного воздействия на общественное мнение. А значит, имидж государства следует рассматривать в качестве управленческого ресурса. Ключевая составляющая позитивного имиджа государства – позитивное мироощущение людей, их готовность воспринимать задачи национального развития в качестве личных императивов, способность сочетать открытость глобальным вызовам с самоуважением и бережным отношением к собственной национальной культуре, традициям и историческому опыту.

Однако в ситуации, которая на сегодня сложилась в Украине, надеяться на то, что проблемы имиджа государства будут волновать граждан в ближайшем будущем, не приходится. Население страны пока больше озабочено экономическими и политическими проблемами, упадком промышленности.

Литература:

1. Мельникова Т.С. Формирование политического имиджа государственной власти современной России в электронных средствах массовой информации: автореф. дис... канд. полит. наук: спец. 23.00.02 – «Политические институты, процессы и технологии». Саратов, 2011. 23 с.
2. Политическая имиджелогия [под ред. А.А. Деркача и др.]. М.: Аспект Пресс. 400 с.
3. Адилова Л.Ф. Механизм трансформации имиджа России // Журнал ПОЛИТЭК. 2007. № 3. С.78-85.
4. Бушев А.Б. Социоконструктивная функция языка масс-медиа // PR-технологии в информационном обществе: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 4-5 ноября 2003 г. СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2003. 214 с.
5. Смирнова А.Г. Образ государства во внешней политике и международных отношениях. СПб.: Изд-во СПбГУ. 2011. 230 с.
6. Терещук В.І. Електронний публік рілейшнз як засіб формування зовнішньополітичного іміджу держави : автореф. дис... канд. політ. наук: спец. 23.00.04 – політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку. Рівне, 2007. 23 с.
7. Для рекламирования своих стран многие правительства привлекают знаменитостей [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://gazeta.comments.ua/?spec=1296203755&sart=1296204369> (дата обращения 12.11.2012)
8. На имиджевую политику Украина тратит в 17 раз меньше, чем «Газпром» на свой пиар [электрон-

ный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://pr-portal.com.ua/fakt/10303.php> (дата обращения 12.11.2012)

9. Недбай В. В. Сучасні політичні комунікації: медійно-технологічний аспект. Монографія. Одеса: Астропринт, 2009. 366 с.
10. Имидж России: концепция национального и территориального брендинга / И.А. Василенко, Е.В. Василенко, В.Н. Ляпоров, А.Н. Людько; Под ред. И.А. Василенко. М.: Экономика, 2012. 222 с.
11. Инглхарт Р. Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества // Политические исследования. 1997. №4. С. 6-32.
12. Украинский характер. Характерные социально-психологические особенности населения Украины [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.bigyalta.com.ua/story/43061> (дата обращения 12.11.2012)
13. Имидж России: концепция национального и территориального брендинга / И.А. Василенко, Е.В. Василенко, В.Н. Ляпоров, А.Н. Людько; Под ред. И.А. Василенко. М.: Экономика, 2012. 222 с.
14. Кризис вызвал рост антисемитизма и ксенофобии в Европе [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://podrobnosti.ua/society/2009/04/11/595531.html> (дата обращения 12.11.2012)
15. Украинский характер. Характерные социально-психологические особенности населения Украины [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.bigyalta.com.ua/story/43061> (дата обращения 12.11.2012)
16. Хатингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М.: РОССПЭН, 2003. С.13-41.
17. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М.: РОССПЭН, 2000. 320 с.
18. Сіленко А.О. Труднощі та суперечності становлення демократичної політичної системи України / А.О. Сіленко, К.П. Меркотан // Віче. 2007. № 16. С. 27-30.

References:

1. Melnikova T.S. Formation of the political image of the state power in modern Russia in e-resources of mass media: abstract of the candidate's thesis: specialty 23.00.02 – «Political institutes, processes and technologies». Saratov, 2011. 23 p.
2. Political image studies [edited by A.A. Derkach and others]. M.: Aspekt-Press. 400 p.
3. Adilova L.F. Transformation mechanism of the image of Russia // Zhurnal POLITEKS. 2007. № 3. P. 78-85.

4. Bushev A.B. Socioconstructive functions of the mass-media language // PR-technologies in the information society: Materials of the All Russian scientific-practical conference. StPetersburg, November 4-5, 2013. StPetersburg: StPet.GPU Press, 2003. 214 p.
5. Smirnova A.G. Image of the state in external policy and international relations. StPetersburg: StPet.GPU Press, 2011. 230 p.
6. Tereshchuk B.I. Elektronnyi public relations yak zasib formuvannya zovnishnyopolitichnogo imidzhu derzhavi : Candidate's thesis: spec. 23.00.04 – politichni problemi mizhnarodnikh system ta globalnogo rozvitku. Rivne, 2007. 23 p.
7. For advertising of their countries many governments attract outstanding people [e-resource] // Access mode: URL: <http://gazeta.comments.ua/?spec=1296203755&sart=1296204369> (date of access 12.11.2012)
8. Ukraine spends 17 times less on the image policy than «Gazprom» spends on its PR [e-resource] // Access mode: URL: <http://pr-portal.com.ua/fakt/10303.php> (date of access 12.11.2012)
9. Nedbai V.V. Suchasni politichni komunikatsii: mediyno-tehnologichniy aspect. Monograph. Odessa: As-troprint, 2009. 366 p.
10. Image of Russia: concept of national and territorial branding / I.A. Vasilenko, E.V. Vasilenko, V.N. Lyaporov, A.N. Lyudko; Edited by I.A. Vasilenko. M.: Economics, 2012. 222 p.
11. Inglehart P. Postmodern: changing values and changing societies // Politicheskoye issledovaniya. 1997. №4. P. 6-32.
12. The Ukrainian character. Typical social-psychological peculiarities of the Ukrainian population [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.bigyalta.com.ua/story/43061> (date of access 12.11.2012)
13. Image of Russia: concept of national and territorial branding / I.A. Vasilenko, E.V. Vasilenko, V.N. Lyaporov, A.N. Lyudko; Edited by I.A. Vasilenko. M.: Economics, 2012. 222 p.
14. The crisis activated the growth of anti-Semitism and xenophobia in Europe [e-resource] // Access mode: <http://podrobnosti.ua/society/2009/04/11/595531.html> (date of access 12.11.2012)
15. Ukraine character. Typical social-psychological peculiarities of the Ukrainian population [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.bigyalta.com.ua/story/43061> (date of access 12.11.2012)
16. Huntington S. The third wave. Democratization at the end of XX century. M.: ROSSPEN, 2003. P.13-41.
17. Pshevorskiy A. Democracy and market. Political and economic reforms in the Eastern Europe and Latin America. M.: ROSSPEN, 2003. 320 p.
18. Silenko A.O. Trudnoshchi ta superechnosti stanovleniya demokratichnoy politichnoy sistemi Ukraini / A.O. Silenko, K.P. Merkotan // Viche. 2007. № 16. P. 27-30.

ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ ОЖИДАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ КАК ФАКТОР ВЛИЯНИЯ НА ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Веретенников А.С.

соискатель кафедры теории и социологии управления
Уральского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 342.8
ББК 66.041.12

В статье рассматривается один из важнейших аспектов современной практики формирования органов власти. По мнению автора, он связан с необходимостью выявления, прогнозирования электоральных ожиданий граждан современной России. Возможность прогнозирования и программирования электоральных ожиданий россиян существенно расширяет потенциал регулятивно-управленческих свойств системы государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: социальные ожидания граждан, экспектации, электоральное поведение, политический процесс, самореферентные системы.

Veretennikov A.S.

ELECTORAL EXPECTATIONS OF POPULATION AS A FACTOR OF INFLUENCE ON FORMATION OF POWER BODIES

In the article the author considers one of the most important aspects of the modern practice in formation of power bodies. The author believes that it is connected with the necessity of determination, forecasting of electoral expectations of the Russian citizens. The possibility to forecast and program electoral expectations of the Russian people widens the potential of regulating-managerial nature of the state and municipal government system.

Key words: social expectations of citizens, expectations, electoral behavior, political process, self-referential systems.

Присущая современному российскому обществу трансформация всех сфер общественной жизни, в том числе и политической, проявляется в усилении роли государства на стадии формирования наднациональных органов управления. Курс государства на «взаимодействие с населением» и «построение» гражданского общества актуализировал проблему электорального поведения и учета электоральных ожиданий населения. Особенно актуально звучит в настоящее время вопрос о механизмах формирования органов власти, когда меняется сам принцип их формирования и его законодательные аспекты.

Сегодня в общественном мнении россиян продолжает формироваться негативный образ государственной власти. Все ее структуры в 1990-е годы имели крайне низкие показатели доверия и лишь в 2000-х годах некоторые из них (прежде всего Президент РФ) стали положительно восприниматься значительной долей граждан. В то же время структуры гражданского общества оставались на протяжении всего постсоветского периода в зачаточном состоянии и не могли

должным образом обеспечивать участие населения в управлении делами общества и государства. В настоящее время одной из особенностей проведения выборов и организации «поствыборной» работы является выявление социальных ожиданий граждан, а именно — той или иной социальной группы, и формирование имиджа кандидата, партии в соответствии с этими электоральными ожиданиями.

Для того чтобы понять, из чего исходят электоральные ожидания граждан, важно использовать основные категории современного политического процесса. Все указанные процессы складываются на политическом рынке, при этом граждане-избиратели являются его основными участниками. Политический рынок в его традиционном понимании представлен в виде совокупности некоторого числа «определившихся» и потенциальных или еще «не определившихся» избирателей.

Как и на любом другом рынке, важным элементом является спрос, который выражен в качестве желания избирателя иметь («приобрести») лидера

определённого качества. Данный спрос проявляется в форме электоральных ожиданий, как специфической проекции человеческих потребностей. Ценность электоральных исследований состоит также в том, что результаты выборов являются своего рода отражением социально-экономических, политических, культурных, демографических процессов, происходящих в стране, ответной реакцией населения на проводимую государством политику [1, с. 117].

На современном политическом рынке, в рамках перехода к пропорциональной системе выборов (например, в органы представительной власти) постепенно растёт роль партий в политическом процессе и расширяет их возможности в борьбе за голоса избирателей, что в свою очередь определяет важность изучения закономерностей и тенденций электорального поведения россиян для разработки предвыборных программ и эффективного планирования и организации избирательной кампании. Определение стратегии и тактики работы с потенциальным электоратом, прогнозирование результатов выборов представляет интерес и для отдельных кандидатов в представительные органы власти.

В процессе исследований в зарубежной и отечественной науке сформировались отдельные модели, отражающие электоральную картину в обществе [2]. Первая социологическая модель в центр внимания ставит, наряду с анализом статистических данных по результатам выборов, анализ влияния текущей политики на решения избирателей во взаимосвязи с социально-структурными детерминантами их поведения. Для представителей этой модели важно было выяснить, почему избиратель голосует за ту или иную политическую силу.

Вторая социально-психологическая модель заключается в обосновании психологических особенностей и психологическом состоянии электората. Партийная идентификация связана с процессами социализации (точнее, партийных предпочтений родителей, семьи в целом). Существенное влияние оказывает референтная группа и складывающаяся традиция голосования за представителей определённой партии.

Не менее актуальным и обоснованным видится перспектива изучения особенностей взаимодействия и взаимовлияния электоральных ожиданий и формирования органов власти с позиций концепции самореферентных систем, предложенной Н. Луманом. Тем более, что именно Н. Луман говорит о том, что в современном мире нет независимой позиции наблюдателя, единой инстанции наблюдения. Утверждая самовоспроизводимость и самореферентность общества через акты коммуникации, теоретик преодолевает ограниченность социологического знания об обществе, делая акцент на людях и отношениях

между ними и проводящего различия между обществами, а не внутри общества.

Нельзя не согласиться с Н. Луманом в понимании комплексности мира, которая заставляет социальную систему общества редуцировать, обеспечивая свое существование в данных условиях. Комплексность, по Н. Луману – это бесконечное число возможностей, которые постоянно угрожают системе [3]. Система с целью сохранения и выживания должна преобразовывать эти угрозы в возможности функционирования.

Таким образом, есть только смыслоидентифицирующие системы, которые сохраняют себя через смысл. Такой системой в контексте методологии системного подхода, можно считать и политическую подсистему общества. Она представлена различного рода коммуникациями, воспроизводящими ее смысл: это избирательный процесс, выборы, это формирование политических организаций, это придание ценности отдельным социальным явлениям и процессам и т.д. Пока эти коммуникации существуют и система ими оперирует, она существует и сама. Согласно концепции Н. Лумана, существование любой самореферентной системы конечно и конечной точкой является прекращение коммуникаций. Данный тезис оказывается верным в отношении политической системы общества – она возможна только пока воспроизводит указанные выше коммуникации.

Все события последних лет подтверждают, что основной чертой политической власти в современном обществе, стало то, что, обретая легитимность в результате электорального волеизъявления, она «протекает» через государственный аппарат, законодательство и управление, а затем возвращается к народу, который на «входе» в государство представляет собой граждан, а на «выходе» из него – клиентов. Наша политика не стала исключением из этого, уже ставшего очевидным, правила, однако российская интерпретация требует существенной проработки всех обстоятельств его реализации, в особенности, регионального контекста.

Интенсивный характер развития современных электоральных исследований тем не менее зачастую за бортом внимания оставляет как раз подмеченную М. Вебером характеристику социального поведения – ориентацию на другого, ожидание.

Таким образом, на основе междисциплинарного подхода, в рамках теории социологии политики и теории социального действия М. Вебера, можно говорить о том, что одной из ключевых категорий анализа в рамках социологии управления в политической сфере общества выступает категория электоральных ожиданий населения. Благодаря данному социальному феномену обеспечивается процесс социального управления, зарождающийся в политической системе.

В науке сформирован ряд теорий, помогающих трактовать и исследовать ожидания. В первую очередь, в рамках экономических исследования сформировалась теория рациональных ожиданий. Основоположник теории Д. Мут исходил из того, что экономические агенты располагают всей доступной для них информацией и используют её в целях прогноза хозяйственного процесса в такой модели экономики, какую они себе представляют и считают правильной, действуя при этом рационально, хотя и субъективно.

В соответствии с теорией ожидания, поведение человека отражает его сознательный выбор, основанный на сравнительной оценке нескольких поведенческих альтернатив. Теория пытается объяснить, почему человек выбирает определенную линию поведения. Существует несколько версий этой теории, однако они имеют ряд общих черт, согласно которым индивид выбирает ту поведенческую альтернативу, которая с наибольшей вероятностью обеспечивает благоприятные последствия. В этом смысле теория ожидания связывает поведение с преднамеренным, рациональным процессом выбора [4, с. 166].

В социологии рассматривается понятие социальные ожидания, под которыми понимаются субъективные ориентации (совокупность социальных установок, элементов знаний, стереотипов поведения, оценок, убеждений, намерений и т. д.), разделяемые членами социальной группы (или общества в целом) относительно предстоящего хода событий, обеспечивающие познавательную, эмоциональную и поведенческую готовность индивидов к этим событиям [5, с. 120].

Являясь продуктом отражения социальной реальности, социальные ожидания в то же время выступают как предпосылка её изменения, т. к. они образуют некоторую систему соотнесения, стандарт сравнения: определенные общественные настроения зависят не непосредственно от экономия, положения, действий лидера и т. д., но опосредствуются соответствующими социальными ожиданиями. Наиболее распространённые, устойчивые социальные ожидания складываются в социальные нормы.

В политике существенный момент составляют иррациональные факторы, эмоции, что проявляется, например, в предубеждениях одних этнических групп по отношению к другим, в *электоральных* ожиданиях, когда голосование определяется не рациональным выбором в пользу программы кандидата, а симпатиями и антипатиями в отношении политика.

Наиболее распространённые, устойчивые социальные ожидания складываются в социальные нормы. Это же утверждение верно в отношении электоральных ожиданий – наиболее устойчивые из них образуют определенный базис электоральной культуры и

придают ценность любому акту политической коммуникации. Такими нормами стали понятие социальной справедливости, свободы волеизъявления, прав и свобод граждан, политических гарантий и иные.

Большое влияние на формирование и закрепление электоральных ожиданий оказывает политическая пропаганда и другие формы массового воздействия.

Таким образом, знание социальных ожиданий, их сбор и учет – условие эффективности функционирования структур и субъектов управления.

Можно сформулировать следующее определение электоральных ожиданий – это система представлений (установок, элементов знаний, стереотипов поведения, оценок, убеждений, намерений и т. д.) индивида, социальной группы о вероятной политической ситуации в избирательном процессе, политическом выборе и выборах как процессе, о политическом взаимодействии власти, социальных групп и индивидов в выборном процессе. Электоральные ожидания измеряемы и могут служить инструментом прогноза в рамках управленческого процесса на уровне государства и отдельных его элементов.

Формирование государственных органов является многоаспектным понятием. Такое понятие означает, во-первых, процесс, состоящий из стадий и соответствующих процедур, связанных с деятельностью определенных субъектов конституционного права по осуществлению их прав и полномочий в сфере формирования государственных органов, в результате которой возникают особые правоотношения. Во-вторых, формирование государственных органов является элементом их правового статуса, выражается в соответствующем способе образования конкретного органа и вместе с другими элементами статуса (социально-политическая роль, структура, компетенция, ответственность и др.) составляет наиболее полную характеристику правового положения государственного органа. В-третьих, формирование государственных органов является институтом в системе конституционного права, в который входят нормы, закрепляющие способы и процедуры формирования государственных органов, устанавливающие круг субъектов конституционного права, наделенных соответствующими правами и полномочиями, а также случаи и порядок реализации таких полномочий [6, 7]. Кроме того, важнейшим компонентом современной политики, жизни государства являются выборы. Они представляют собой способ формирования органов власти и управления с помощью выражения по определенным правилам (в соответствии с избирательной системой) политической воли граждан [8].

В последние годы опросы общественного мнения в 90-е гг. давали лишь срез отдельных установок, настроений, складывающихся между властью и гражданами.

данами и производящих впечатление хаотичности и иррациональности [9]. Тем не менее, всеми осознается важность и необходимость анализа и учета ожиданий граждан, что позволяет более точно видеть их потенциальные возможности и готовность к участию в формировании органов власти.

Важной особенностью изучения электоральных ожиданий граждан в рамках политического процесса и на просторах так называемого «политического пространства» является проблема агрегирования индивидуальных предпочтений и их артикулирования в наилучшее, всеми принимаемое решение. Впервые она была рассмотрена еще К. Эрроу. В шестидесятых годах прошлого века К. Эрроу пришел к формулировке собственного парадокса, который состоит в том, что «единственным правилом построения коллективных решений является совершенно недемократическое диктаторское правило, т.е. коллективное решение всегда должно совпадать с мнением одного из избирателей». Однако – понятно, что то, что может быть рационально для конкретного избирателя – далеко не всегда рационально для принятия коллективного решения. Следовательно, достижение оптимума на политическом рынке невозможно [10].

В этой связи интересна концепция Дж. Коулмена, который полагал, что не существует математической возможности принять оптимальное, удовлетворяющее всех решение, поскольку всегда существует шанс обменять контроль за результатами, которые нас интересуют мало, на контроль за результатами, которые нас интересуют гораздо больше [11]. Все это свидетельствует о проблеме содержательной трактовки всего комплекса представлений и ожиданий граждан при переходе от индивидуальных к общественным предпочтениям.

В нынешнем политическом процессе существует масса проблем в отношении определения, анализа и формирования электоральных ожиданий граждан. Устойчивых предпочтений у избирателей чаще всего не сложилось – отмечается начало этого процесса. Кроме того, многочисленные исследования политологов последнего времени свидетельствуют о падении интереса к политике и росте негативных оценок всех политических деятелей.

Все это обуславливает повышение научного и исследовательского, а также интереса с позиций субъектов управления к вопросам осознания закономерностей политического выбора современных избирателей, каково сочетание в этом процессе рациональности и веры, насколько граждане готовы и подвержены многочисленным политическим манипуляциям и т.п.

Все это определяет необходимость поиска адекватных инструментов для более точного прогноза поведения российских избирателей. Здесь используются жесткие социологические методы замера мнений.

Современная практика изучения электоральных ожиданий позволила выделить комплекс социологических индикаторов, способствующих определять настроение и ожидания граждан как в преддверии выборов, так и в межэлекторальный период. В частности, для прогнозирования *явки* на выборы используются два прямых и ряд дополнительных, косвенных индикаторов, получаемых из массового опроса, фокус-групп, экспертных интервью: это вопрос о намерении участвовать в голосовании и вопрос о **возможности пересмотра решения об участии либо неучастии в выборах**.

В качестве *косвенных* показателей используются, кроме того, данные, характеризующие степень (и динамику) включенности населения в избирательную кампанию:

- представление потенциальных избирателей о значимости избрания региональной законодательной власти для жизни рядовых граждан, позволяющее судить о том, насколько население заинтересовано в участии в выборах;
- уровень информированности о голосовании по партийным спискам;
- уровень внимания к избирательной кампании и оценка ее интересности;
- мнения экспертов о степени включенности населения в кампанию;
- доля граждан, не определившихся со своими политическими предпочтениями;
- степень информированности граждан о содержании агитационных кампаний различных партий.

Таким образом, многоаспектность рассматриваемой проблемы обуславливает особое внимание к вопросам общего понимания специфики электоральных ожиданий граждан и особенностей их влияния на формирование действующей системы публичной власти.

В качестве выводов можно отметить, что электоральные ожидания мы изучаем как совокупность коллективных, групповых представлений, обусловленных микросредой и макроусловиями, в которых протекает избирательный процесс. Таким образом, электоральные экспектации включены в характеристики социальных групп и их функционирования в социальной структуре современного общества.

Во-вторых, электоральные ожидания информируют исследователя о восприятии населением предстоящих социально-политических изменений и тем самым позволяют строить тенденции развития общества и фиксировать социальные изменения на духовном и поведенческом уровне.

В-третьих, формирование органов власти – это определенный процесс, который имеет непосредственное отношение к взаимодействию социальных акторов (гражданское общество и властные структуры), посредством которого принимают социально значимые решения.

В-четвертых, формирование органов власти можно рассматривать и как определенного рода социальную практику, габитус гражданско активных членов современных обществ.

В-пятых, органы власти выступают в качестве субъектов управления, осуществляющих властно-управленческую деятельность в обществе, т.е. их формирование и функционирование рассматривается в рамках одной из важнейших сфер жизнедеятельности общества.

По мнению П.А.Сорокина, решение задачи соединения продуктивной деятельности государственной власти, общества и отдельного человека нельзя решить без отсеечения различного рода патологий, в сфере социального управления, в том числе манипуляций сознанием и политическим поведением граждан, без установления консенсуса на основе принципов не нанесения ущерба друг другу и «позитивного плюрализма». Именно механизмы социального регулирования политическим, (в том числе электоральным) поведением граждан «становится ныне наиболее эффективным средством овладения инфраструктурой, интеллектуальным капиталом, энергоресурсами, российскими землями» [12].

Литература:

1. Королькова Ю.М. Электоральное поведение граждан в современной России: дисс.... канд. полит. наук. Тула, 2007. 204 с
2. Захаров О.В. Социальные механизмы воздействия на электоральное поведение. Автореф. ...канд. социол. наук. М., 2012. 21 с.
3. Луман, Н. Социальные системы. Очерк общей теории / Пер. с нем. И.Д. Газиева; под ред. Н.А.Головина. СПб.: Наука, 2007. 648 с.
4. Баликоев, В.З. Общая экономическая теория: учебник / В.З. Баликоев. М.: Омега_Л, 2007. 684 с.
5. Ядов В.А., Магун В.С., Борзикова П.В. и др. Саморегуляция и прогнозирование социального поведения личности / Под. ред. В.А. Ядова. Л.: Наука, 1979. 264 с.
6. Трофимова О.Ю. Формирование органов представительной власти в России (на примере Чувашии). Историко-правовой аспект. Чебоксары, 2008. 122 с.
7. Николаев А.С. Конституционно-правовые основы участия политических партий в формировании органов государственной власти в Российской Федерации. Автореф. ...канд. юр. наук. Тюмень, 2007. 22 с.
8. Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию: Учебник для студентов вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Аспект Пресс, 2004. 479 с.
9. Майкова, Э.Ю. Динамика электорального поведения населения Тверской области: опыт социологического анализа: монография / Э.Ю. Майкова,

В.А. Миронов, М.В. Блохина, Л.Г. Григорьев, Е.В. Панченко, Е.В. Симонова, И.К. Стялова. 1-е изд. Тверь: ТГТУ, 2006. 128 с.

10. Бадентэр, Э., Бадентэр, Р. Кондорсе (1743-1794). Ученый в политике [/ Вступ. ст., сокращ. пер. с фр. О. В. Захаровой. М.: Ладомир, 2000. 178 с.

11. Алескеров Ф.Т., Орदेशук П. Выборы. Голосование. Партии. М.: Академия, 1995. 277 с.

12. Кузнецов В.Н. Российская идеология 21: Опыт социологического исследования формирования российской идеологии 21 века. М, 2000. 511 с.

References:

1. Korolkova Yu.M. Electoral behavior of citizens in modern Russia: candidate's thesis. Tula, 2007. 204 p.
2. Zakharov O.V. Social mechanisms of influence on electoral behavior. Abstract of the candidate's thesis. M., 2012. 21 p.
3. Luman N. Social systems. Sketch of the general theory / Transl. from German by I.D. Gaziyeve; edited by N.A. Golovin. StPetersb.: Nauka, 2007. 648 p.
4. Balikoyev V.Z. General economic theory: study book / V.Z. Balikoyev. M.: Omega_L, 2007. 684 p.
5. Yadov V.A., Magun V.S., Borzikova P.V. and others. Self regulation and forecasting of social behavior of and individual / Edited by V.A. Yadov. L.: Nauka, 1979. 264 p.
6. Trofimova O.Yu. Formation of the bodies of representative power in Russia (exemplified by Chuvashia). Historical-legal aspect. Cheboksary, 2008. 122 p.
7. Nikolayev A.S. Constitutional-legal norms of participation of parties in formation of state power bodies in the Russian Federation. Abstract of the candidate's thesis. Tyumen, 2007. 22 p.
8. Pugatchyov V.P., Solovyov A.I. Introduction to political science: Study book for higher school students. The 4th edition, revised and updated. M.: Aspekt Press, 2004. 479 p.
9. Maikova E.Yu. Dynamica of electoral behavior of the population in Tver region: experience of sociological analysis: monograph / E.Yu. Maikova, V.A. Mironov., M.V. Blokhina., L.G. Grigoryev., E.V. Pantchenko., E.V. Simonova., I.K. Styalova. The 1st edition. Tver: TGTU, 2006. 128 p.
10. Badenter E., Badenter R., R. Kondorse (1743-1794). A scientist in politics [Introduction article, abbreviated, transl. from French by O.V. Zakharova. M.: Ladomir, 2000. 178 p.
11. Aleskerov F.T., Ordeshuk P. Elections. Voting. Parties. M.: Academy, 1995. 277 p.
12. Kuznetsov V.N. Russian ideology 21: Experience of sociological research of the Russian ideology formation in century 21. M, 2000. 511 p.

**МАСС-МЕДИА В УПРАВЛЕНИИ РЕПУТАЦИОННЫМ
КАПИТАЛОМ РЕГИОНА**

Большаков С.Н.

доктор экономических наук, доктор политических наук, профессор,
декан факультета прикладных коммуникаций, заведующий кафедрой менеджмента массовых
коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета (Россия)

Григорьев А.Н.

кандидат экономических наук, председатель комитета экономики
Администрации города Великий Новгород (Россия)

УДК 332.1
ББК 66.033.12

В статье анализируются тенденции формирования и значимость репутационного капитала для региона. Предлагаются принципы формирования репутационного капитала. Дается оценка эффективности использования репутационного капитала для продвижения региона в медиaprостранстве.

Ключевые слова: масс-медиа, репутация, имидж региона, стратегическое управление репутацией.

Bolshakov S.N., Grigoryev A.N.

MASS-MEDIA IN MANAGEMENT OF REPUTATIONAL REGIONAL CAPITAL

In the article the authors analyze the trends of formation and importance of reputation capital for the region. They propose principles of reputation capital formation; evaluate the efficiency of its use for the promotion of the region in media space.

Key words: mass-media, reputation, image of the region, strategic reputational management.

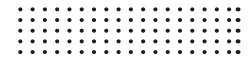
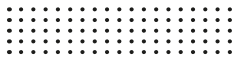
**Социальные коммуникации
в формировании репутации региона**

Современная организация в рамках эффективного коммуникационного взаимодействия институционализирует репутационную составляющую, как в отношении работников и внутренней среды, так и с внешними потребителями, властями, журналистами и т. д., и согласовывает внутренний имидж с внешним. Здесь символический интеракционизм смыкается с системным подходом, выделяющим внешнюю и внутреннюю среду у любого целостного образования. Любая социальная система функционирует нормально, если ее взаимосвязи, в том числе и коммуникационные, с внутренней и внешней средой осуществляются системно и удовлетворяют требованиям внутренних и внешних социальных групп.

Современный постмодернизм видит в формах массовой культуры воплощение радикальных перемен в роли массмедиа, стирающих грань между имиджем и реальностью.

Следует отметить, что повышенное внимание к одним регионам и практически полное «игнорирование» других в информационной политике федеральных СМИ свидетельствует о том, что новостной поток формируется не столько из-за наличия или отсутствия значимых региональных событий, сколько под влиянием других факторов: степени вовлеченности региона в общероссийские политические или экономические процессы, активности корреспондентов, тесноты связей с региональными информационными службами, предпочтениями руководства телеканалов и т.д.

Среди самых распространенных и очевидных критериев оценки результатов деятельности по формированию репутационного капитала территории на первом месте следует отметить упоминаемость в СМИ (причем, важно не только количество публикаций, но и статус изданий, проявивших интерес к мероприятиям, жанр и объем материалов, а также их отношение (положительное/отрицательное/нейтральное) к репутации региона). Формирование оптимальной коммуникативной среды происходит, в первую оче-



редь, за счет целенаправленной деятельности СМИ и PR-служб, их умения канализировать творческие силы журналистов в соответствии со стратегическими установками.

Нельзя не сказать о том что сегодня информационная повестка дня носит преимущественно негативный характер и оказывает соответствующее влияние на восприятие регионов России. Данная закрепившаяся практика связана со сложившейся общемировой тенденцией, согласно которой, в первую очередь, в СМИ принято сообщать о событиях, каким-либо образом отклоняющихся от нормального течения жизни: вооруженных конфликтах, природных катастрофах, происшествиях и т.п. Такой характер влияния СМИ на восприятие субъектов РФ необходимо принимать во внимание при разработке стратегии управления репутацией, имиджем регионов.

Задачей управления репутационным капиталом региона полагается формирование и поддержание позитивных ассоциаций о регионе, его населении и продуктах. Во многих случаях приоритетной задачей регионального строительства репутационного капитала является распространение информации о регионе, особенно это касается субъектов федерации, которые почти не вызывают или вызывают очень мало ассоциаций.

Имидж, бренд и репутационный капитал в интересах региона: принципы и факторы

Г.Л. Тульчинский под образом (имиджем) территории понимает «символически выраженное представление о своеобразии и специфике (возможно уникальности) региона, его репутации, сформировавшейся в общественном мнении» [4, с. 28].

Использование термина репутационный капитал имеет смысл только в случае исследования информационно-коммуникативных процессов, т.е. совокупности скоординированных действий, формирующих отношение к стране или региону.

Анхольт С. предлагает следующий алгоритм построения бренда, как символического выражения репутационного капитала [1, р. 141]:

- поиск ценностей, характеристик и атрибутов, которые должны ассоциироваться с брендом;
- определение идентичности бренда;
- трансформация идентичности в некое «видимое» предложение для его потребителей в форме услуг, продуктов и т.п.;
- коммуницирование и проецирование идентичности соответствующим путем.

Репутационному капиталу региона необходимо представить заслуживающее доверие, неоспоримое и устойчивое представление о своем месте в общенациональном будущем. Данный тренд поддержит общую

цель реального улучшения экономического, политического, культурного и социального благосостояния населения, поддерживая вклад в укрепление общего благосостояния нации.

Важным принципом управления репутационным капиталом региона является включенность и публичная полезность. Репутационный капитал может и должен быть использован для достижения социальных, политических и экономических целей. Осуществляемая стратегия управления будет благоприятствовать определенным группам или индивидам, и этот факт порождает неотъемлемую обязанность обеспечить поддержку всех слоев населения.

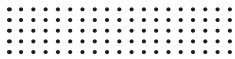
Стратегия управления репутационным капиталом региона должна основываться на таких факторах, как креативность и инновационность. В процессе управления, таким сложным феноменом как репутационный капитал, необходимо привлекать, помогать и направлять таланты и навыки населения, формировать условия для продвижения творческих начал, чтобы достигнуть нового состояния в образовании, бизнесе, управлении, искусстве и сохранении окружающей среды. Более того, только креативность высшего уровня может «попытаться сделать невозможное» в представлении сложности территории в целевую, эффективную бренд-стратегию [6].

Основные принципы формирования репутационного капитала региона выглядят следующим образом:

- принцип соответствия – эффективность репутации региона зависит от соответствия его восприятия, идентичности реальным ценностям и интересам носителя;
- принцип охвата – расширение охвата целевой аудитории в территориальном маркетинге повышает эффективность использования репутации региона;
- принцип уникальности репутации – инициирует внимание и активность целевой аудитории к региону;
- принцип позиционирования – конкурентная ситуация создает благоприятные условия для использования репутационного капитала;
- принцип последовательности – двойственная природа репутационного капитала вынуждает его носителя опираться с одной стороны на согласованность компонентов репутации друг с другом, а с другой – на адаптацию к изменениям в процессе его развития;
- принцип рациональности – нацеленность на конечный эффективный результат.

Масс-медиа в управлении репутации региона. Опыт Новгородской области

Эффективной моделью взаимоотношений региональных пресс-служб и средств массовой информа-



ции можно считать такую, в которой пресс-служба не только является стабильным источником качественной информации, но и способна последовательно осуществлять собственные цели, обозначенные в стратегии маркетинга региона.

Для ежедневной работы по укреплению репутационного капитала региона не обязательна организация больших и специфических мероприятий, тем более что не каждую составляющую можно проиллюстрировать эффективным способом. Рутинная работа по подготовке пресс-релизов, подчиненная стратегической цели, дает возможность продуцировать непрерывный поток новостных сообщений, несущих добавочную имиджевую «нагрузку». Менеджмент новостей для большинства региональных PR-служб даже более привычный вид деятельности, чем менеджмент событий, в котором они часто играют второстепенную роль. Наиболее важным аспектом является умение предложить СМИ собственную интерпретацию тех или иных данных, событий, высказываний, уложить разнообразную по темам и источникам информацию в стратегические установки формируемого механизма управления репутацией региона.

Нельзя не отметить подход к определению репутации в тесной связи со стратегическим PR И.П. Яковлева. Определяя PR как сущностную обязанность управления репутацией, И.П. Яковлев, вслед за британскими специалистами Д. Моссом и Г. Уорнаби, говорит о влиянии на репутацию следующих факторов: опыт общения и использования продукции\услуг организации; самопредставление компании о себе; то, как о ней отзываются служащие, знакомые и средства массовой информации; экспертные мнения специалистов и деловых людей; рейтинги и награды на профильных конкурсах.

В итоге, представляя репутацию, как «совокупность историй, которые рассказывают о компании разные люди, и в первую очередь авторитетные специалисты» [5] британские исследователи значительно упрощают смысловую нагрузку понятия «репутация». Основываясь на предложенных выше подходах зачастую под репутацией понимается отражение имиджевой конструкции в общественном мнении.

Развитие информационных потребностей современного общества канализирует потребность в степени интеграции электронных технологий в процесс управления регионом, отчего зависит эффективность внутренних территориальных связей, что предопределяет и успех внешних коммуникаций. Вместе они являются важнейшей составляющей репутационного капитала региона. Органы государственной власти, успешно использующие в работе электронные системы, способны точно оперировать информацией – важнейшим ресурсом общественных отношений.

С появлением веб-сайтов все структуры управления стали уделять внимание созданию и поддержанию репутации в Интернете.

Как показывает ситуационный анализ, Новгородская область, как среднестатистический регион РФ, за последние 5 лет (2007-2012 гг.) старается максимально использовать имеющийся ресурс публичной полезности в целях территориального развития.

В 2012 годом основным информационным поводом позиционирования Новгородской области стало празднование 1150-летия зарождения российской государственности. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации и Постановлением Правительства страны Великий Новгород и Новгородская область стали одним из основных мест проведения торжеств, посвященных празднованию 1150-летия зарождения российской государственности.

Тематика каждого дня юбилейных торжеств была отражена в названиях соответствующих мероприятий программы праздника: 21 сентября, – «Русь колокольная», 22 сентября – «Новгородская земля – малая родина большой страны», 23 сентября – «Воинская доблесть, честь и слава Новгородской земли». Программой праздника было предусмотрено проведение около 70 публичных мероприятий для новгородцев и гостей юбилейных торжеств. Юбилейные торжества в Великом Новгороде освещали около 200 представителей региональных и федеральных средств массовой информации. Видеорепортажи с праздника вели съемочные группы ВГТРК «Россия», «НТВ», «ТВ-Центр», «Пятый канал», «СТО-ТВ», ТРК «Мир», «РЖД-ТВ», Интернет-портала Министерства культуры, телеканала «Дождь».

Информация о праздновании 1150-летия зарождения российской государственности была размещена на лентах ведущих информагентств – ИТАР-ТАСС, РИА Новости, Интерфакс, Регнум. В Великий Новгород приехали журналисты и фотокорреспонденты «Российской газеты», печатных изданий «Деловой Петербург», «Вечерний Петербург», «Смена», журнала «Вестник образования России».

Устойчивые географические, исторические «ярлыки» становятся для журналистов основой системы координат для оценки и анализа событий и высказываний, снижают возможность их нежелательных интерпретаций.

Результаты большой проделанной работы Администрацией Новгородской области продемонстрировали, что созданные комфортные условия для работы журналиста, были и в интересах пресс-службы, когда не отдается на откуп журналисту и его субъективному восприятию и мимолетным впечатлениям информация принципиально-важная для региона. Журналистский корпус был обеспечен исходной информацией о



регионе, которая выглядела не просто утомительной статистической сводкой, типа документов пресс-кита, а были представлены в яркой и компактной форме, содержали основные позиции укрепляющие доверие и репутацию региона.

Важно отметить, что губернатор Новгородской области Сергей Митин занимает лидирующие позиции в медиа-рейтинге глав субъектов РФ по активности в «Живом Журнале». Успешный же личностный рост губернатора способствует формированию благоприятной репутации всего региона, что, в свою очередь, способствует формированию общему позитивному имиджу. По данным составителей рейтинга, «Национальной службы мониторинга» и «Института независимых политических исследований», в октябре текущего года Сергей Митин опубликовал в ЖЖ 34 поста, заняв второе место и пропустив вперед только главу ХМАО Наталью Комарову – у нее 59 записей. На третьем месте губернатор Оренбургской области Юрий Берг (20 записей) В среднем российские - губернаторы - блогеры за октябрь опубликовали в ЖЖ 16 постов. При анализе блогов учитывались только официальные аккаунты на платформах Twitter и LiveJournal. Поэтому качественно исполненный, насыщенный, своевременно обновляемый официальный web-ресурс сейчас является далеко не роскошью, а одним из главных условий формирования имиджа региона и осуществления достойной информационной политики в целом. Благодаря Интернету формируются специфические, очень пластичные виртуальные пространства. Для этих пространств характерны высокая динамика, быстрая смена конфигураций, гибкость, оперативность, максимальная содержательность.

Таким образом репутация приобретает функции свойственные отражению имиджевой конструкции в общественном мнении. Широко используемые концепты «имидж», «образ» и «репутация» в социально-политической коммуникации имеют различное смысловое наполнение. Средства массовой информации являются субъектом политической коммуникации,

участвующим в процессе формирования, удержания и продвижения репутационного капитала вовне.

Литература:

1. Анхольт С. Создание бренда страны // Бренд-менеджмент. 2007. № 01(32).
2. Блудова А.Г. Имидж политического лидера: Роль СМИ в формировании электоральных предпочтений (на материале региональных периодических изданий). Автореферат диссертации...к.полит.н. Челябинск. 2008.
3. Прасолова О.В. Формирование имиджа региона в СМИ: коммуникативные стратегии (на примере ХМАО-Югра). Автореферат диссертации...к. полит. н. СПб.: СПбГУ, 2007.
4. Тульчинский Г.Л. PR фирмы: технология и эффективность. СПб, 2001.
5. Яковлев И.П. Стратегический PR. СПб.: Роза Мира, 2005. 189 с.
6. Anholt S. Brands and Branding. Economist Books. 2004.

References:

1. Anholt S. Creation of the country brand // Brand-management. 2007. № 01(32).
2. Bludova A.G. Image of a political leader: The role of mass-media in formation of electoral preferences (on the material of regional political publications). Abstract of the candidate's thesis. Tchelyabinsk. 2008.
3. Prasolova O.V. Formation of the regional image in mass-media: communicative strategies (exemplified by HMAO-Yugra). Abstract of the candidate's thesis. StPet. StPet.GU. 2007.
4. Tulchinskiy G.L. PR firms: technologies and efficiency. StPet. 2001.
5. Yakovlev I.P. Strategic PR. StPet.: Rosa Mira, 2005. 189 p.
6. Anholt S. Brands and Branding. Economist Books. 2004.

ИССЛЕДОВАНИЯ МАССОВОЙ КУЛЬТУРЫ
В ЗАРУБЕЖНОЙ СОЦИОЛОГИИ

Хорошкевич Н.Г.

кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и социальных технологий управления
Уральского федерального университета им. первого Президента России Б.Н. Ельцина (Россия)

УДК 316.7
ББК 60.523

В статье анализируется история изучения массовой культуры в зарубежной социологической литературе. Исследования массовой культуры рассмотрены в классический и современный периоды развития социологии. Выделены работы авторов, внесшие наибольший вклад в изучение этого вопроса с социологических позиций. История исследования массовой культуры проанализирована с двух позиций: с точки зрения развития истории социологии и основных характеристик массовой культуры как социального явления.

Ключевые слова: массовая культура, индустриальное общество, постиндустриальное общество.

Khoroshkevitch N.G.
RESEARCH OF MASS CULTURE IN FOREIGN SOCIOLOGY

The author of the article analyses the history of mass culture studies in foreign sociological literature. Mass culture studies are considered in the classical and modern periods of sociology development. The author outlines the works of the authors contributed to the study of this issue from the sociological point of view. The history of mass culture studies is analyzed from two points: development of sociology history and outline of the main characteristics of mass culture as a social event.

Key words: mass culture, industrial community, post industrial community.

Массовая культура – одно из достаточно противоречивых явлений современности. С одной стороны, она проникла во все сферы жизнедеятельности человека, что означает ее востребованность, с другой – снискала большое количество нареканий в свой адрес, вследствие своего не только позитивного, но во многом негативного влияния на общество. В настоящее время существует достаточное количество научной литературы по вопросу массовой культуры. Однако, как любое общественное явление, она изменяется в течение времени. В связи с этим исследования, касающиеся феномена массовой культуры, актуальны и в настоящее время.

Для более глубокого и полного анализа современной массовой культуры, перспектив ее развития необходимо изучать не только ее сегодняшнее состояние, но и анализировать ее предыдущее развитие. Так как массовая культура – явление, охватывающее практически все сферы жизнедеятельности общества, то для более точного социологического изучения массовой культуры, необходимо проанализировать историю ее исследований в социологической литературе. Данная статья содержит анализ исследований массовой культуры зарубежных социологов.

Изучением массовой культуры в социологии занимались только, начиная с 20-го века. Идея массовой культуры, появилась в 20-е гг. XX века в рамках доктрины массового общества. Преимущественно вопрос массовой культуры затрагивался только при характеристике массового общества. Первоначально массовая культура называлась культурой индустриального общества, современного общества и т.д. Термин «массовая культура» появляется в 1944 г., и был введен в обращение американским социологом Д. Макдональдом. До этого времени массовая культура отдельным термином не обозначалась.

В классический период развития социологии изучали массы в рамках исследования больших групп. Первыми исследователями этого вопроса были Г. Лебон и Г. Тард. Они занимались изучением толпы и публики. Массовая культура здесь не анализируется. Они дают только характеристики человека массы, которые помогают в исследованиях массовой культуры. При этом массы рассматриваются не как отдельное явление, изолированное от исторического процесса. Как отмечают многие современные исследователи, элементы массовой культуры существовали, начиная с древности. В исследованиях социологов классического

периода массы рассматриваются в контексте исторического развития. Г. Лебон в работе «Психология толп», делая анализ современного ему общества, характеризует это общество как переходное, где идеи прошлого, «хотя и наполовину разрушенные, все еще достаточно сильны; идеи же, которые должны их заменять, находятся пока еще в периоде своего образования...» [1, с.125-126] и наступающую эпоху называет «эрой масс». В своей работе он отмечает наступление новой эпохи, где значительную роль в обществе отводит массам. «Вступление народных классов на арену политической жизни, т.е. действительности, их постепенное превращение в руководящие классы, — пишет он, — представляет одну из наиболее выдающихся характеристик черт нашей переходной эпохи» [1, с.126].

Массы Г. Лебон называет толпой и именно толпу рассматривает более подробно. Под термином «толпа» Г.Лебон понимает «собрание индивидов, какова бы ни была их национальность, профессия или пол и каковы бы ни были случайности, вызывавшие эти собрания» [1, с.131]. При этом под толпой он понимает не только в обычном понимании толпу, но и собрания, классы, касты и т.д.

Исследуя толпу, он находит у нее скорее большее количество отрицательных черт, чем положительных. По мнению Г. Лебона, толпа крайне негативно влияет на индивида: «Сознательная личность исчезает, причем чувства и идеи всех отдельных единиц, образующих целое, именуемое толпой, принимают одно и то же направление» [1, с.131]. Также к числу ее свойств он относит импульсивность, неспособность обдумывать, раздражительность, очень высокую чувствительность, неспособность обдумывать происходящее, высокую степень внушаемости и ведомость [1, с.139].

Г. Тард в работе «Публика и толпа» разделяет социальные группы на толпу и публику и в своих исследованиях уделяет основное внимание публике, т.к. считает ее более совершенным объединением, чем толпа. Под публикой Г. Тард понимает как духовную совокупность, «как группы индивидуумов, физически разделенных и соединенных чисто умственной связью» [1, с.258].

В отличие от толпы, публика более рациональна в своем поведении и лучше способна осмысливать происходящее. Она менее зависит от случайных факторов. Влияние, оказываемое членами одной и той же публики друг на друга, менее сильно. Толпа менее однородна. Она использует более цивилизованные механизмы воздействия на своих оппонентов. Однако публика оказывает на них воздействие более продолжительное. И ее воздействие чаще остается безнаказанным.

По мнению Г. Тарда, в процессе общественного развития отношения между людьми становятся более духовными. В публике индивиды объединены интел-

лектуально общим источником информации, поэтому автор считал публику более совершенной социальной группой, которой принадлежит будущее. Однако Г. Тард одним из первых отмечает опасность нового времени в излишнем влиянии средств массовой информации на мнение человека. Анализируя публику, Г. Тард дает первые характеристики массового общества с точки зрения распространения информации.

Работы Г. Лебона и Г. Тарда являются первыми социологическими работами, где анализируются массы. Хотя исследователи не употребляют термин «массовое общество», однако выделяют черты социальных групп и состояние индивида в этих группах, в большей степени присущее именно в рамках данного общества.

Как отдельное явление массовая культура стала изучаться только после выделения ее отдельным термином в современном периоде развития социологии в рамках социологии культуры. В данной статье рассмотрены основные этапы развития массовой культуры и рассмотрены исследования зарубежных ученых, создавших фундаментальные теории массовой культуры.

В современном периоде развития социологии с точки зрения исследований в нем массовой культуры можно выделить два этапа. Во время первого этапа возникло два направления изучения массовой культуры: направление, где крайне негативно оценивалась массовая культура. К его наиболее известным исследователям относятся такие исследователи как Т. Адерно, В. Беньямин, Ж. Бодрийяр, П. Бурдьё, Дж. Гэлбрейт, Г. Маркузе, Х. Ортега-и-Гассет, Д. Рисмен, Э. Фромм, М. Хоркхаймер, Ж. Эллюль и других исследователи.

В это время создаются различные исследовательские направления, может, и негативно, но по-разному понимающие массовую культуру. К наиболее известным из них относятся: теории, рассматривающие массовую культуру как культуру «массового общества»; возникшего в результате индустриализации, во многом заменившей традиционные формы культуры; исследования Франкфуртской школы, где считалось, что именно массовая культура делает потребителя инфантильным, что выгодно капитализму; структурализм, считавший массовую культуру выражением социальных и ментальных структур; марксистские и неомарксистские теории, где массовая культура — это форма доминирующей идеологии; теория феминизма, критикующая массовую культуру за пропаганду неравных ролей женщин и мужчин [2, с.79]. Следует также заметить, что более поздние представители этих направлений (вторая половина XX века) оценивали массовую культуру более позитивно, чем это делали их предшественники в более раннее время.

В рамках второго направления массовая культура оценивалась не только негативно, но и позитивно.

Это работы таких исследователей, как Д. Белл, Т. Веблен, И. Илич, М. Кастельс, Л. Мэмфорд, У. Ростоу, Э. Тоффлер и других авторов. В этот период создаются «классические» концепции массовой культуры [3].

Начиная с последних десятилетий прошлого века, в социологии создаются весьма разнообразные концепции массовой культуры по предмету, методам изучения массовой культуры, исчезают классические клише и т.д. Хотя имели место концепции и в первую половину прошлого века, где давался анализ тех или иных сторон искусства при взаимодействии с массовой культурой, массовым обществом. Это закономерно. Массовая культура меняется под влиянием действительности, и пока она не прекратит своего существования, исследования, касающиеся ее анализа, будут иметь место в научной литературе.

В работах последних десятилетий XX – XXI вв. также рассматриваются не только отрицательные, но и положительные стороны массовой культуры. К этому направлению относятся менее известные исследователи, чем «классики» исследований массовой культуры, – это К. Гибсон, Д. Келлнер, Р. Паган, Л. Саффхил, Д.О. Уиллок, Дж. Урри и другие [3].

Первые теории массового общества появляются в XX веке. В начале этого периода массовую культуру исследователи рассматривают крайне негативно, в основном выделяют у нее только отрицательные стороны. Критика массовой культуры появляется в концепциях, описывающих индустриальное общество. При этом термина «массовая культура» не было, критиковали культуру индустриального общества.

Одним из первых таких направлений были теории культурного модернизма, связывавшие возникновение массовой культуры с возникновением индустриализации и урбанизации и рассматривавшие артефакты массовой культуры как массово произведенный продукт [2, с.80].

Большое влияние на создание теорий массового общества в рамках данного направления оказали воззрения Дж. Бентама. Изучая индустриальное общество, в качестве основной его особенности он выделил большую массу людей, число которых постоянно возрастало в городах. В своей доктрине утилитаризма, он однозначно сказал, что все социальные решения должны руководствоваться принципом полезности. А наивысшим социальным благом считал материальное благополучие [2, с.80].

На ранних этапах изучения массовой культуры сыграли важную роль исследования К. Ливиса и Ф. Ливиса. Ф. Ливис не принимал массовую культуру, отдавая приоритет элитарной культуре. Но он отмечает кризис последней, причины которого видит в американизации культуры. Выйти из кризисного состояния элитарной культуры, по мнению Ф. Ливиса, поможет литературная критика культуры. Он считал

необходимым выработать единые каноны для культуры (имеется в виду элитарная культура) [2, с.81].

Ф. Ливис отмечает развивающуюся пассивность при восприятии произведений массовой культуры. Человек отвыкает думать, анализировать. У него вызывают эмоции при помощи дешевых приемов.

Изучая массовую культуру, необходимо также отметить вклад Д. Рисмена, отметившего такое явление в массовом обществе, как атомизация индивидов. Человек становится оторванным от социальных сообществ, где бы он себя идентифицировал. Происходит ослабление социальных институтов, таких как церковь, семья, деревня, институтов, способствовавших этой идентификации. В результате в массовом обществе у человека отсутствует «ниша», с которой он бы себя идентифицировал [2, с.80-81]. И здесь можно также отметить, что разрываются социальные связи в малых группах вышеперечисленных социальных институтов, выполняющих также защитную функцию индивида.

Говоря о критике массовой культуры данного периода, нельзя не упомянуть исследования Х. Ортеги-и-Гассета, создавшего одну из наиболее критичных концепций массового общества. К основным моментам его теории относятся – создание общества посредственных, «средних» людей – с их постоянным ростом запросов, неблагодарностью ко всему, что облегчило им жизнь. При этом не стало стыдным показывать свою посредственность. По мнению Х. Ортеги-и-Гассета, формирование в обществе массового человека угрожает культуре, ведет к ее неустойчивости и краху.

Э. Фромм, изучая индустриальное общество, отмечает возникшее в нем противоречие. С одной стороны, с развитием цивилизации человек получает все больше свободы, к которой он стремился на протяжении всего исторического развития. С другой, в новом обществе он становится все более одинок. Старые связи разорваны, и возобновить их невозможно. Человек все более попадает в зависимость от новой индустриальной машины: «... мы начали осознавать, что стали винтиками бюрократической машины и нашими мыслями, чувствами и вкусами манипулирует правительство, индустрия и находящиеся под их контролем средства массовой информации» [4, с.33]. По мнению ученого, индустриальная система в принципе не может оправдать человеческих надежд на счастье. В-первых, удовлетворение всех потребностей (крайний гедонизм) не делает человека счастливым. Во-вторых, эгоизм, алчность, пропагандируемые системой, не приведут к гармонии и миру. Буржуазия прониклась идеей, что жить только для себя – значит быть собой. Однако, чтобы потреблять необходимые средства, необходимо больше работать. Тогда при больших нагрузках возникает потребность в еще

больших удовольствиях. И так многократно повторяется. Труд доведен до автоматизма. Человек одинок, пытается сэкономить. Эгоистические установки развивают стремление обладать. Но, если хотят обладать все еще большим и большим, то они будут это отбирать друг у друга. Последнее приведет к нестабильности в обществе [4, с.36-37]. Все это в конечном итоге формирует больную личность, а значит – и больное общество.

В каждом обществе есть свои нормы. В индустриальном – это нормы потребления. Однако большинство людей не имеют средств приобретать. Э. Фромм отмечает, что в индустриальном обществе акцент с обладания, сохранения собственности (как это было ранее) перенесен на сам процесс потребления. Здесь внедряется лозунг «Все новое прекрасно!» При этом интерес к новой вещи быстро угасает. Владелец не привязывается к ней, для него эта вещь – только показатель его статуса. Потом человек, приобретая, испытывает удовольствие, и он стремится приобретать все быстрее и быстрее [4, с.98-99].

В новых условиях человек и самого себя ощущает товаром. Он начинает оценивать себя с точки зрения востребованности на рынке: то насколько он годится для продажи. Его оценивают с точки зрения эффективности выполняемых им функций на производстве. Рыночный человек, прежде всего, заботится о том, чтобы быть востребованным рынком. Он с максимальной эффективностью выполняет свою работу. Ему некогда размышлять над философскими вопросами бытия. У него отсутствует индивидуальность, стержень. Люди с рыночным характером не умеют любить и ненавидеть. Они действуют на уровне рассудка и избегают эмоций. Рыночный человек не испытывает глубокой привязанности ни к себе, ни к другим. Рыночный человек отчужден от эмоций. В эмоциональном плане он крайне не развит. Это следствие существующей системы, не считающей, что человеческие эмоции необходимо развивать. В конечном счете, они потребляют вещи, и рынок их также потребляет как вещи [4, с.169-173]. Индивидом манипулирует система. Ему навязываются желания. Его желания подменяются другими. Он становится псевдоличностью [4, с.172-173].

И все-таки человек не может полностью уподобиться машине, он не может избежать эмоций. «Натуре человека присущи некоторые неизменные факторы: необходимость удовлетворять физиологические потребности и необходимость избегать морального одиночества» [4, с.28]. Э. Фромм отмечает: «Впервые в истории человечества, – выживание человеческого рода зависит от радикального изменения человеческого сердца» [5, с.40]. Э. Фромм также одним из первых отметил направление выхода из сложившейся кризисной ситуации – «...синтез духовного устремле-

ния позднего средневековья с достижениями постренессансной рациональной мысли и науки» [5, с.224], т.е. в основе всех рациональных достижений должны быть ценности культуры. В его работах отсутствует понятие «массовая культура». Однако, можно считать, что он, указав направление развития культуры, указал и направление выхода из кризисной ситуации культуры, что можно отнести и к массовой культуре. Современные исследователи, занимающиеся вопросами массовой культуры, все чаще сходятся во мнении о необходимости сближения массовой культуры, ее ценностей, с мировыми ценностями.

П. Бурдьё исследует массовую культуру с точки зрения вкусов, которые социально обусловлены и институционально сконструированы. Он отмечает, что есть «легитимные» области культуры – музыка, живопись и т.д., которые учат воспринимать артефакты, произведения культуры. Эти области учат воспринимать в образовательной системе, в результате чего такие произведения воспринимаются представителями разных социальных слоев более одинаково. Но, чем менее «легитимны» те или иные области культуры, тем больше на предпочтения влияет социальное положение человека. Он выводит зависимость между культурными предпочтениями тех или иных произведений и социальным положением. П. Бурдьё вводит понятие «социального капитала». По его мнению, восприятие всегда фильтруется через культурные коды, которым обучают в семье и школе. А поскольку это обучение не равномерно, то и восприятие разное. Неподготовленной аудитории сложно воспринимать высокое искусство. Популярная или массовая культура этого не требует, поэтому массы населения отдают предпочтение ей [2, с.84-85].

Очень четко и жестко выводит зависимость происхождения массовой культуры от индустриальной системы Дж. Гэлбрейт. В своей работе «Новое индустриальное общество» отмечает, что существующей индустриальной системе не выгодно уделять много внимания развитию культуры. По его мнению, это обусловлено «... расхождение целей, а также тем, что эстетические задачи недоступны техноструктуре, или, говоря другими словами, она не может их разделять» [6, с.403]. Во-первых, есть аргумент, который трудно оспорить – выделение больших средств на производство даст больший валовый продукт. Это означает, что отдельный человек сможет меньше купить товаров. В результате, даже те, кто требуют выделять больше средств на развитие культуры, часто отсутствуют, когда слышат подобный аргумент. Во-вторых, индустриальная система управляет поведением потребителя. Многие формы контроля над ним не слишком эстетичны, например, крикливая реклама. Только своей чрезмерной броскостью и навязчивостью она заставляет покупать. Даже аргумент в пользу при-

оритета развития промышленностью над культурой показывает «насколько успешно удалось приспособить наши убеждения к нуждам индустриальной системы» [6, с.407]. В-третьих, мир эстетики создается творцами, и его не возможно поставить на конвейер [6, с.402-403]. Господство индустриальной системы само по себе, считал Гэлбрейт, является помехой развитию эстетики. Таким образом, индустриальная система требует другой культуры, порождает другую культуру, культуру потребления, менее эстетичную и более однообразную.

Одними из первых исследовать современное массовое общество стали представители франкфуртской школы. Творчество всех представителей, показывавших техничность, стандартность общества, пронизано идеей неприятия культуры как орудия лишения личности индивидуальности. Более всего техничность, стандартизация культуры характерна для одной из ее форм – массовой культуры.

Представители франкфуртской школы предложили новый взгляд на массовую культуру – как на «идеологическую надстройку» капитализма, основным назначением которой является успокоение масс. К наиболее известным представителям этой школы относят: Т. Адерно, В. Бенямина, Г. Маркузе, М. Хоркхаймера [2, с.90].

Т. Адерно и М. Хоркхаймер, наиболее жестко они подвергли критике позднебуржуазную культуру. Однако они сделали слишком радикальные выводы в отношении всей культуры. По их мнению, вся позднекапиталистическая культура изначально характеризовалась «фашизоидностью», и фашизм рассматривался как закономерный итог культуры [7, с.323].

Вся культура, по их мнению, это отделение «природного» от «неприродного», человеческого. Но, чем больше происходит это деление, тем более раздвоенным оказывался индивид. Здесь у индивида появляется желание овладеть, подчинить себе природу. И чем больше он ею овладевал, тем более чуждой она ему становилась, тем более «раздвоенным» становился сам индивид.

Любая культура, по мнению этих исследователей, ставя человека в рамки, мешает его индивидуализации. При помощи культуры совершается насилие над природой человека. Индивид постоянно вынужден приносить в жертву свои желания, естественные побуждения. Люди, чьи желания постоянно подавляются, сами становятся послушным орудием в руках режима по подавлению и даже истреблению других [8, с.25-31].

При этом, отмечают они, культура не воспринимается как насилие над собой. Сначала людям навязывают определенный стереотип поведения, потом он становится привычкой.

Больше всего нареканий у авторов вызвала современная культура, где тотальная организация до-

стигает наивысшего развития. Они вводят термин «индустрия сознания». Именно последняя, считают они, заменяет в современном обществе религию. В сравнении с религией и другими формами влияния на сознание индустрия культуры является наиболее действенной в плане манипулирования человеческим сознанием, т.к. тесно связана с новейшими технологиями, научно выверенными средствами воздействия.

По мнению авторов «Диалектики просвещения», культуре более всего соответствует именно массовое общество. Культура предполагает стандарты, шаблоны, классификации. В индустриальном обществе индустрия сознания предполагает математически рассчитанное, логически выверенное подведение индивидуального под общие стандарты.

В индустриальном обществе достигается максимально однозначная реакция людей на происходящее. Вначале навязывается определенный тип поведения, потом он становится привычкой, культурная индустрия делает его незыблемым, выпуская соответствующую ему продукцию. Она исследует потребности людей и управляет ими.

Культурная индустрия создает соответствующие развлечения, культивируя этот тип поведения. Она дисциплинирует и управляет людьми. СМИ создают нужные настроения в обществе. Развлечения становятся насилием над человеком [8, с.44-45]. Управление сознанием происходит посредством массового искусства, ориентированного преимущественно на трансляцию его через каналы массовой коммуникации.

В буржуазном обществе, наиболее поздней стадии общественного развития, культура ликвидирует принцип индивидуальности, тот который выделил человека из человеческого стада на заре существования человечества [7, с.307]. Таким образом, авторы считают современную им культуру закатом культурного развития общества, что в большей мере относится к массовой культуре как последствию развития индустрии.

Г. Маркузе рассматривал устойчивость капитализма за счет создания большого количества материальных благ. Но при этом культура этого общества создает «ложные потребности». Однако люди не осознают, что их истинные потребности остаются не удовлетворенными [2, с.90].

В. Бенямин отмечает влияние массового общества, пусть не на всю культуру, но на искусство, выражающееся в изменении его функций. «... в первобытную эпоху произведение искусства из-за абсолютного преобладания его культовой функции было в первую очередь инструментом магии, который лишь позднее был, так сказать, опознан как произведение искусства, так и сегодня произведение искусства становится, из-за абсолютного преобладания его экспозиционной ценности, новым явлением с совершенно новыми

функциями,...» [9]. Но, наряду с возможностью наглядной трансляции передаваемого сообщения, что, разумеется, можно считать положительным явлением, массовизация искусства, по его мнению, несет и негативный оттенок: дает возможность делать множество копий, низводит уникальное в разряд массового, исчезает «аура» произведения, копия не передает всех оттенков, нюансов оригинала. Однако В. Беньямин дал достаточно высокую оценку массовому искусству, т.к. именно оно может нести новые идеи в массы.

Здесь можно продолжить размышления исследователя и провести черту, четко разделяющую элитарную культуру и массовую. Массовая культура дает ознакомительные представления о произведениях искусства, подготавливая к их восприятию (или расширяя общий кругозор знаниями о том, что такие произведения есть). Следует отметить, что изначально одна из функций массовой культуры и была такой: сделать доступной информацию для всего общества из сферы культуры. Но здесь возникла проблема с качеством произведений массовой культуры. Однако, если следовать вышепредложенному делению, то массовая и элитарная культуры четко займут свои места, и массовая культура не станет «мешать» восприятию классических произведений. В этом случае с массовой культуры снимутся нарекания по поводу низкого качества исполнения ее произведений, касающихся копий, т.к. она выполняет лишь ознакомительную, способствующую роль, подготавливает к восприятию оригинала.

Представители структурализма занимались анализом текстов структуры произведений культуры. Одним из наиболее известных и первых исследователей в области анализа текстов был У. Эко. Исследователь стремился выявить правила, обуславливавшие популярность произведений. Прежде всего, Эко выявил основные ходы этапы развития событий в произведении. Есть универсальная структура, которая определяет популярность романа. Так, современные романы сравнимы со сказками. Все они на универсальную тему – борьба добра и зла. Массовая аудитория настроена на универсальные темы. Более утонченная аудитория предпочитает еще и отклонения от заданной темы, множество описаний, ей необходимо получение еще и эстетического удовольствия [2, с.91-93].

Рассматривая исследования массовой культуры, нельзя не отметить Ж. Бодриера, одного из основоположников постструктурализма, отметившего возрастание символов в жизни человека. Изучая общество потребления, он достаточно критично высказывается о его культуре. Самой распространенной формой культуры является массовая культура, которая на протяжении всего своего существования подвергалась большей критике, чем остальные формы культуры. Культура общества потребления навязывает человеку потребление товаров и услуг. Он должен постоянно

потреблять продукты питания, покупать вещи, развивать свою любознательность, иначе его посчитают асоциальным. Для современной культуры характерна символичность. Люди покупают не столько сами вещи или услуги, сколько символы благополучия [10].

В числе исследователей, занимавшихся разработкой методологии исследования культуры (но здесь уже не только массовой культуры, всей), можно отметить создателя теории деконструкции Ж. Деррида, во многом переосмыслившего и обновившего исследовательскую линию в культуре и искусстве, связанную с такими именами известных структуралистов, как М. Фуко, К. Леви-Стросс [11, с.15]. Деконструкция означает понимание посредством разрушения стереотипа и включения в новый контекст, а точнее, смысл текста понимается в процессе прочтения, который ограничен автором. В тексте могут быть противоречивости, ускользающие от самого автора, «остаточные смыслы», доставшиеся в наследство от речевых практик прошлого, закрепленных в языке в форме неосознаваемых мыслительных стереотипов, которые в свою очередь столь же бессознательно и независимо от автора текста трансформируются под воздействием языковых клише его эпохи. В итоге это и приводит к возникновению в тексте внутренних логических тупиков: автор думает, что отстаивает одно, а на деле – совсем другое. Выявить эти «неразрешимости», сделать их предметом тщательного анализа и является задачей деконструктивистского критика. «Оригинальность научной позиции Деррида состоит в объединении предметных полей теории культуры и лингвистики. ... теория деструкции не смешивает и не противопоставляет философию и литературность, но вводит их в контекст более широкой творческой разумности, где интуиция, фантазия, вымысел – столь же необходимые звенья анализа, как и законы формальной логики» [11, с.34-35]. Методологию, предложенную Ж. Деррида, можно использовать не только для анализа произведений культуры, но в том числе и для анализа произведений массовой культуры.

Если Ж.Деррида изучал скрытые смыслы текста, то М.Кастельс обращается к исследованию формы восприятия информации, отмечая в современном обществе все возрастающую роль информационных технологий и создание в обществе интерактивных сетей. По его мнению, исчезает «**галактика Гуттенберга**» и появляется «**галактика Маклюэна**», где человечество выбрало самый легкий способ восприятия информации – телевидение. Другие способы не исчезли, но на первое место вышло именно телевидение.

Сегодня средства передачи информации стали настолько разнообразными, послушными, что появилась реальная виртуальность. М. Кастельс говорит о формировании культуры этой виртуальности: «...под мощным воздействием новой коммуникаци-

онной системы, опосредованным социальными интересами, политикой правительств и стратегиями бизнеса, рождается новая культура: *культура реальной виртуальности,...*» [12], где средство сообщения «...абсорбирует в одном и том же мультимедиа-тексте целостность человеческого опыта, как в той уникальной точке вселенной,...» [12]. При этом для этой новой реальности характерен процесс интерактивности. Сегодня получатель информации стал включен в процесс трансляции сообщений (например, Интернет) и может оказывать влияние на формирование общественного мнения. Однако не следует считать, что это конец массовой культуры. Это лишь новая ее особенность. Не следует забывать, что массовая культура – порождение массового производства, поточного производства, а в настоящее время производство товаров и услуг в нашем обществе поставлено на поток.

Феминистское направление в исследованиях массовой культуры критиковало массовую культуру, прежде всего, за пропаганду только образа женщины сексуально привлекательной и занятой домашним хозяйством. Такие репрезентации способствуют разделению труда по половому признаку и укрепляют концепции фемининности и маскулинности. Таким образом, по мнению сторонников феминистского течения в культуре, женщина исключается из общего культурного пространства [2, с.94].

В 60-70-е гг. появляются теории, описывающие индустриальное общество, вследствие своего развития пребывающее в кризисе. В этот период уже не все теории оценивают массовую культуру только с отрицательной стороны. Эти теории появляются в рамках таких направлений, как технологический детерминизм, постмодернизм.

В социологии это направление называют технологическим детерминизмом. Его основателем принято считать Т. Веблена. Другими наиболее известными исследователями этого направления являются: И. Иллич, Э. Тоффлер, Д. Белл, Л. Мэмфорд, У. Ростоу. Представители этого направления считают существующее состояние общества кризисным и пытаются его диагностировать и найти пути выхода из кризиса.

По мнению И. Иллича, кризис в современном обществе наступил вследствие кризиса рыночной индустриальной системы, который ведет к биологической деградации человека, к монополии как принципу работы социальной системы, поляризации социальных групп, перепрограммирования деятельности индивида. Биологическая деградация понимается как нарушение баланса между человеческим обществом и окружающей средой. В индустриальных странах развитие общества идет таким образом, что витальные потребности людей утрачивают свое природное обоснование. Природа не выдерживает давление производства – и наступает дисбаланс [13, с.153].

В индустриальном обществе происходит институционализация ценностей индивида. Вся жизнедеятельность современного человека институционализируется и бюрократизируется. Новшества, изначально изобретенные для улучшения жизни человека, становятся средством его угнетения. Человек утратил право на определение собственных потребностей. Его потребности – это неисчерпаемый источник дохода для общества. Индустриальный способ производства уже не поддается контролю человека, и выживание последнего становится острой проблемой [13, с.154-155].

Проблема массовой культуры отмечена через поляризацию классов, в ее основе – увеличившаяся разность в потреблении поваров. Для увеличения прибыли планка потребления в этом обществе постоянно поднимается. Вследствие чего увеличивается количество бедных слоев населения, тех, кто не может соответствовать этой планке. Одновременно индустриальный способ производства увеличивает численность безработных. Населению навязываются те или иные товары. В обществе работает мощный механизм их пропаганды, рассказывающий о превосходстве более новых товаров над старыми. Структура общества получает новый критерий измерения – по потреблению тех или иных товаров [13, с.156-157]. Таким образом, в обществе появляется культура, ориентированная на потребление все новых товаров. Другой стиль жизни, происходит подвижка в ценностном аспекте. Индустриальному обществу, находящемуся в кризисе, соответствует своя культура. Массовую культуру можно отнести к культуре, характерной именно для индустриального общества. По мнению И. Иллича, эта культура соответствует именно этой стадии развития общества.

Представители этого направления считают массовое общество очень индустриализированным и урбанизированным, с высокой степенью стандартизации, начиная от производственных процессов и заканчивая элементами повседневной культуры, а также – манипулированием массами посредством СМИ. Некоторые из них пытались преодолеть только критическое отношение к массовой культуре. При этом в работах подчеркивалась интеграция населения в систему институтов массового общества, формирование в этом обществе единой культуры, чему во многом способствовали массовые коммуникации, преодоление разных противоречий и формирование однородного в социальном плане в общества [14, 172-173].

Д. Белл в работе «Грядущее постиндустриальное общество: опыт социального прогнозирования» рассматривает в новом обществе изменение экономических отношений, а вместе с ними изменения в социальной стратификации и взаимоотношениях между людьми. Постиндустриальное общество, по его мнению, – это общество, где сокращается численность рабочих, занятых в производстве и сельском хозяй-

стве, и возрастает количество занятых в сфере обслуживания и высококвалифицированных технических специалистов и работников. На этом этапе появляется новый тип сознания. Требования лучшей жизни концентрируются вокруг двух новых сфер – здоровья и образования. Однако в этом обществе также есть разногласия по поводу решения тех или иных вопросов между различными сообществами. Но здесь противостояние чаще возникает между профессионалами и массой, нежели между рабочими и работодателями, т.к. общественное положение определяется уровнем профессионализма [10, с.172-173].

Д. Белл в своей работе «Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования» делает прогноз того, какой будет постиндустриальная стадия развития. Он отмечает высокую степень автоматизации общества, и как следствие – потребность экономики в высококвалифицированных кадрах и преподавателях. Данный прогноз был сделан на основе данных 20-го века (сама работа была написана в 1970-х гг.). прошлого века). С момента написания книги прошло около 50 лет. За прошедший период развивались технологии, информационные и образовательные в том числе. На сегодняшний день информация стала гораздо более доступной. Благодаря появлению Интернета стало возможным в очень сжатые сроки ознакомиться с весьма разнообразным спектром информации. Сегодня ведется обучение при помощи Интернета (дистанционное обучение). Благодаря расширившимся возможностям доступа к информации в будущем возможно более интенсивное использование дистанционного обучения. Безусловно, есть большая группа специальностей, освоить которые только можно на очной форме обучения. Однако многие другие специальности можно освоить дистанционно. Для этого необходимо знать круг вопросов по каждой дисциплине, иметь пакет лекций, практических заданий (как это делается сегодня на дистанционной форме обучения), выход в Интернет. Недостающую информацию при дальнейшем развитии Интернета можно найти в нем или приобрести опять же через Интернет необходимые учебники. Многие дисциплины можно осваивать дистанционно, т.е. самостоятельно. Для этого необходимо иметь желание приобрести эти знания. В итоге можно только сдавать экзамены и получить диплом. Такая форма обучения влечет сокращение преподавательского состава. Таким образом, можно сделать вывод, что при дальнейшем развитии постиндустриального общества можно ожидать сокращения профессорско-преподавательского состава. Рост рождаемости это сокращение не прекратит, т.к. в перспективе возможно обучение дистанционно по очень многим специальностям.

Развитие сети Интернет способствует уравниванию шансов потенциальных абитуриентов.

Во-первых, каждый желающий может получить информацию об интересующей его специальности, о вузах, где ведется подготовка по интересующей специальности. Во-вторых, дистанционное обучение менее затратно. Для такой формы обучения необязательно проживать в том же городе, где находится вуз, обучающий данной специальности. Можно проживать в своем населенном пункте и работать. Таким образом, первое, обучение при помощи Интернета дает возможность получить, действительно, интересную для себя специальность, т.е. выбрать специальность в соответствии с собственными способностями. Второе, такое обучение снижает степень закрытости тех или иных социальных слоев.

В постиндустриальном обществе возрастает оплата труда сотрудников (хотя этот процесс сопровождается инфляцией), способствующая меньшей поляризации общества в вопросе распределения материальных благ, т.е. возрастанию социального равенства. Увеличение доступа к получению высшего образования также содействует большей однородности общества, что обеспечивает рост социальной мобильности индивида и большую культурную гомогенность общества [10, с.184-185,193].

Американский социолог Э. Шилз выделял следующие черты массового общества. Это большая численность внутренне неоднородного населения. Власть утратила свою священность в глазах масс, которые не боятся ее уже как раньше. В обществе наблюдается ослабление традиций, вследствие чего поведение людей становится менее однородным. В обществе повышается значимость достоинства и прав индивида. В то же время отсутствует моральное единство, что приводит к многочисленным конфликтам. Новые технологии освобождают индивида от изнурительного физического труда и позволяют открывать новые источники своих ощущений. В обществе – расцвет индивидуальности, расцвет «чувств и чувствительности»; свобода выбора. Общество научилось ценить удовольствия, уважать других. Но, Шилз отмечает, что часть населения пребывает «в растительном оценивании», не пользуясь возможностями, предоставляемыми массовым обществом [15].

Однако Шилз рассматривает общество только с положительных сторон. Он не рассматривает отрицательные черты массового общества. Хотя последние имеют место. Каждая из позитивных черт, выделенных исследователем, имеет и отрицательную сторону. Например, свобода выбора оборачивается дезориентацией. «Тяга к удовольствиям» может удовлетворяться не всегда легальными и не вредящими здоровью способами и т.д. [15].

В своих исследованиях массового общества Э. Шилз также анализирует культуру этого общества. Он отмечает культурную неоднородность массового

общества, выделяет различные «уровни» культуры. Это так называемые «высшая» (или «изысканная»), «средняя» («посредственная»), и «низшая» («вульгарная») культуры. В качестве отличительного признака «высшей» культуры он выделяет серьезность избираемой темы и затрагиваемых ею проблем, глубокое проникновение в суть явлений, утонченность, богатство выраженных чувств... «Высшая» культура не связана с социальным статусом, что способствует уравниванию представителей разных социальных групп между собой.

«Средняя» культура включает в себя произведения, к которым, неприменимы критерии для оценивания произведений «высшей» культуры. «Посредственная» культура еще менее оригинальна.

Произведения «низшей» культуры элементарны. Некоторым из них присущи жанровые формы двух предыдущих уровней культуры (музыка, изобразительное искусство, романы, стихи, рассказы). Но сюда входят также игры и зрелища с минимальной выразительностью и внутренним содержанием. На этом уровне глубина проникновения почти минимальна, отсутствует утонченность, очевидна вульгарность ощущения и восприятия [15].

Анализируя исследования массовой культуры, можно также отметить работу А. Моля «Социодинамика культуры». В культуре он выделяет две части – это культура социальная и культура индивидуальная. Последнюю он называет «экран» знаний, сформированный в сознании отдельного человека получением знаний из внешнего мира. «Экраны» знаний у разных людей различны. Но их уровень зависит от общего уровня развития социальной культуры [16, с.37].

А. Моль выделяет два типа культуры: гуманитарную и «мозаичную». «Гуманитарная» культура, предполагавшая у человека наличие обширных познаний посредством изучения гуманитарных наук, «сдала» свои позиции «мозаичной культуре». Таким образом, социологи отмечают смену этапов в развитии культуры. В свое время гуманитарная культура внесла свой вклад в развитие культуры. У нее была своя концепция, утверждавшая, что есть основные предметы и главные темы для размышлений и есть менее важные мелочи жизни. Это предполагало некоторую иерархию. Кроме того, были второстепенные понятия. Человек мог анализировать действительность, накладывая полученные факты на эту схему [16, с.44].

Мозаичную культуру создал Запад. Он также отмечает мозаичность у гуманитарной культуры. Эта культура сложилась из множества разных культур: греческой, арабской и т.д. Мозаичная культура только более фрагментарна.

Сегодня такой подход «не работает». Гуманитарной культуре пришла на смену «мозаичная» культура, где знания человек приобретает в большей мере опыт-

ным путем. Однако, это происходит в результате того, что гуманитарная наука, точнее ее схема основных и не основных понятий не успевает вовремя видоизменяться в соответствии с быстро меняющимися внешними факторами. «Ценностное ядро» культуры (гуманитарной) не успевает претерпевать необходимые изменения. Какие темы являются основным и какие – не основными, стало догмой в гуманитарной культуре, поэтому она неадекватна новым условиям.

Однако в ней есть потребность. Любой человек нуждается в четкости представлений о происходящем, тогда он может лучше ориентироваться. Поэтому сегодня необходимо давать такую систему ценностей, при помощи которой человек мог бы ориентироваться в любых условиях. Изначальный момент этой системы – это готовность встретить, первое, разные иерархии ценностей у разных культур, второе, разные иерархии ценностей в различное время. Другой момент – необходимо выделить и четко осознать ряд ценностей (вечных), необходимых для выживания человека как биосистемы. Эти ценности будут вечны всегда и в любой культуре. Далее, следует иметь в виду, что культура – это инструмент выживания, система ценностей и норм, прежде всего, была нацелена именно на это. Усвоив эти принципы, человек станет более восприимчив к изменениям и уменьшится его чувство беспомощности в новых условиях. И последнее, зная изменяющиеся факторы, их тенденции (имеются в виду факторы, оказывающие наибольшее влияние на культуру), можно спрогнозировать возможные изменения в ценностном ядре культуры (это уже касается исследователей, а не отдельного человека).

Современный человек познает мир посредством случая, а не представлений, даваемых в учебных заведениях. Он черпает знания «из жизни, из газет, из сведений, добытых по мере надобности. Лишь накопив определенный объем информации, он начинает обнаруживать в ней структуры. Он идет от случайного к случайному, но порой это случайное оказывается существенным» [16, с.44]. Экран знаний современного человека похож не на схему, а на войлок: «знания складываются из разрозненных обрывков, связанных простыми, чисто случайными отношениями близости по времени усвоения, по созвучию или ассоциации идей» [6, 45]. Моль не критикует отсутствие структуры знаний у отдельного человека. Он подчеркивает силу сцепления, которая, по его мнению, не хуже логических знаний, и обеспечивает плотность, компактность знаний у отдельного человека. В мозаичной культуре знания формируются не системой образования, а СМИ. Мозаичность очень характерна для массовой культуры.

А. Моль предлагает изучать культуру как процесс трансляции знаний и также достаточно подробно описывает его в работе «Социодинамика культуры», что также в наибольшей степени актуально для мас-

совой культуры, которая более всего использует для распространения своих ценностей и произведений различные СМИ.

По мнению А. Моля, зная каналы распространения, можно научиться управлять этой динамикой. Для этого необходимо определить способы подготовки тех, кто станет осуществлять управление и контроль за ним на окружающую среду. В этом случае вырабатываются динамичные идеи и понятия, после внедрения которых наступает новый этап общественной эволюции [16, с.371].

Исследуя массовую культуру, особо следует отметить творчество русско-американского социолога П. Сорокина. Его работы были созданы в начале прошлого века, и он не исследовал массовую культуру, как отдельную форму культуры, но прогноз по поводу дальнейшего развития культурного процесса актуален и в настоящее время – культура должна стать более сбалансированной в отношении в ней материальных и духовных ценностей (а более всего он критиковал культуру за ту ее часть, которую сегодня называют массовой). Многие современные исследователи, занимаясь изучением массовой культуры, приходят к такому же выводу о необходимости приближения ценностей массовой культуры к духовным ценностям.

Свои обоснования прогноза, касающегося культурного процесса, П. Сорокин сделал на основе своей теории социокультурной динамики, изучая исторический процесс как смену культурных суперсистем. Любая из этих суперсистем переживает свой процесс развития: зарождение, рассвет, упадок. Кульминация развития означает достижения максимума ее возможностей и показывает относительность ее истин и ценностей. Во время упадка в этой же системе начинается поиск новых ценностей. В каждой из них можно обнаружить как остатки «предшествующей суперсистемы, так и той, которая придет на смену настоящей» [17, с.52-63].

Центральной категорией теории социокультурной динамики являются ценности. П. Сорокин группирует различные ценности. На основе группировки ценностей – он выделяет два противоположных типа культуры: идеациальную и чувственную и между ними ряд переходных.

Для идеациальной культуры характерно восприятие реальности нематериальное, непреходящее бытие Бога. Цели и потребности здесь – преимущественно духовные. Для чувственной культуры характерны гедонизм, чувственные ощущения, все те чувства, которые ведут к счастью. В чистом виде ни один из этих видов не существовал никогда. По мнению П. Сорокина, развитие культуры носит циклический характер. Виды культур, идеациальный и чувственный (разные их разновидности), постоянно сменяют друг друга.

Делая анализ состояния современного ему общества, П. Сорокин считает, что дальнейшее развитие общества должно снова пойти в сторону развития духовных ценностей.

По мнению П. Сорокина, в настоящее время западное общество переживает один из самых глубоких кризисов за всю свою историю. Глубина этого кризиса неизмерима, и западное общество полностью в него погружено. Это кризис чувственной культуры. В рамках этой культуры западное общество прожило пять веков. На данный момент на Западе чувственная культура достигла стадии перезрелости. И сейчас общество переживает один из самых крутых поворотов на историческом пути развития. Кризис культуры сопровождается кризисами в других сферах жизнедеятельности [17, с.720-721]. «Мы как бы находимся между двумя эпохами: умирающей чувственной культурой нашего величественного вечера и грядущей идеациальной или идеалистической культурой создаваемого завтра» [17, с.723].

Чувственные ценности будут становиться все более относительными и разрозненными. Грани между положительным и отрицательным будут стираться, пока не наступит время социальной анархии. Население станет все больше расслаиваться на два типа: гедонистов и аскетов. В итоге население отвернется от чувственной культуры. И на развалинах чувственной культуры возникнет новая – интегралистская. Начнется новая эра западной культуры. Будет новая идеалистическая культура [17, с.807-811].

По поводу развития массовой культуры сегодня все чаще можно встретить мнение (в научной литературе и не только), что массовая культура должна измениться сама, в своем ценностном аспекте она должна приблизиться к ценностям мировой культуры. Это подтверждает анализ состояния общества, сделанный ранее П. Сорокиным, и свидетельствует о перенасыщении общества приоритетами массовой культуры. Что касается приоритетов массовой культуры, ее воплощения в обществе, то в этом плане интересны исследования Дж. Александера, касающиеся истории общественных утопий. Интересна идея этого исследователя об увлечении общества той или иной утопией. Утопия – это нормативно желаемая модель социального строя, это «...стандарт нормативного долженствования, в принципе никогда несводимое в эмпирическому наличному» [18]. И на протяжении всего исторического развития эти утопии сменяют одна другую. Каждая из них увлечена модернизацией какой-то одной из сторон общественной жизни: политической, экономической или какой-то иной, но как только происходит перенасыщение общества результатами деятельности по воплощению данной утопии, ее сменяет другая. Можно заметить, что переизбыток результатов деятельности предотвратить

очень сложно, т.к. своего рода «прогресс» в одной из сфер деятельности обычно происходит за счет других сфер, кроме того, здесь возможны различные «перегибы». Более того, утопия – это лишь образец, к которому нужно стремиться, но он никогда полностью не воплотится в реальности. Идею массовой культуры также можно рассматривать в качестве одной из таких идей, интенсивно воплощаемых в прошлом веке. Пик исследований массовой культуры пришелся на 70-е гг. прошлого века. Это означает, что проблемы, вызванные ее чрезмерным осуществлением, уже были в то время, ведь любая наука исследует наиболее важные вопросы для общества. В связи с этим, как только отмечается чрезмерное увлечение идеями – это своего рода сигнал о перегибах, связанных с ее воплощением, и необходимости переосмысления значения данной идеи в контексте современных реалий. В контексте исследований Дж.Александера, можно считать, что массовая культура сегодня также должна переосмыслить свои приоритеты. Это не значит, что в ближайшее время она исчезнет. Но воплощение ее станет более сбалансированным.

До окончания прошлого века в научной литературе сложились основные теории массовой культуры. Суть теорий наиболее известных авторов была изложена выше.

Исследуя историю изучения массовой культуры в зарубежных странах, можно также отметить разную специфику предмета исследования. Так, во Франции сформировался структурно-семиотический подход (исследование «вещей» Ж. Бодрийяром, индустрии зрелищ Ги Деромом), в Германии критикой массовой культуры занимались представители Франфуртской школы (Т. Адорно, М. Хоркхаймер), в Англии изучали «популярную» культуру [3].

Начиная с 90-х гг. прошлого века и по настоящее время за рубежом ведутся весьма разнообразные исследования массовой культуры: различные исследования по предмету (например, исследования СМИ), по подходу (гендерные исследования, мультикультурные и т.д.). Также массовая культура изучается в рамках других областей: маркетинговые культурные исследования, менеджмент культуры и т.д. [3].

Для большинства исследователей изучение массовой культуры связано с саморефлексией. Разные авторы накладывают разный понятийный аппарат в ходе исследований. При этом разные объяснительные теории и языки описания могут и не пересекаться между собой. В качестве представителей таких исследований можно отметить Дж. Урри, К. Гибсона, Р. Патан и других.

Сегодня в зарубежных исследованиях массовой культуры создается ощущение завершенности определенного этапа исследования, рамки которого –

1950-е гг. прошлого века (период создания классических работ в области массовой культуры – Ж. Бодрийяр, Ж-Ф Лиотар и другие) и до настоящего времени. В настоящее время области исследований массовой культуры возникла потребность новой концептуализации, т.к. все чаще ставятся вопросы, как станет развиваться массовая культура в будущем, какой понятийный аппарат при этом использовать [3].

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы. Первое направление выводов касается исследований массовой культуры в рамках социологии как науки. Второе направление – это характеристики массовой культуры как явления.

Первое направление. Массовая культура – изменяющееся явление с течением времени. Современная массовая культура стала более многообразна и сегментирована, чем в период ее становления. Кроме того, это явление массовое, охватывающее почти все сферы жизнедеятельности. В связи с этим целесообразно ее дальнейшее изучение с точки зрения социологии в рамках одной из отраслевых социологий – социологии массовой культуры.

Второе направление. Большинство социологов, изучавших массовую культуру (в рамках их теорий современного общества), сходны в своих оценках с исследователями других дисциплин: философии, культурологии, социальной психологии и другими. Они также отмечают ее излишнюю стандартизацию, манипулирование человеком, подмену его желаний желаниями существующей системы, низким качеством и однообразием предлагаемых услуг, разобщенность людей в современном мире. Однако одними из первых, они предложили и пути выхода из сложившейся кризисной ситуации – это сближение ценностей массовой культуры с общемировыми моральными ценностями.

Литература:

1. Психология толп. М.: Институт психологии РАН, Издательство «КСП+», 1999.
2. Шапинская. Массовая культура XX века: очерк теорий // Полигнозис. 2000. № 2.
3. Массовая культура: современные западные исследования. 2005. [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: www.fedy-diary.ru/html/112010/02112010-02.ahtml (дата обращения 31.01.2013)
4. Фромм Э. Бегство от свободы: Пер. с англ. / Общ. ред. и послесл. П.С. Гуревича. М.: Прогресс, 1989.
5. Фромм Э. Иметь или быть? М., «Прогресс», 1986.
6. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. М. «Прогресс» 1969.

7. Адорно Т.В. Негативная диалектика. М., Научный мир, 2003.
8. История теоретической социологии. В 4-х томах. Т.4. // Отв. ред. и составитель Ю.Н.Давыдов. М.: Изд-во: «Канон+» ОИ Реабилитация», 2002.
9. Беньямин В. Произведение искусства в эпоху его технической воспроизводимости [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: www.plilol.msu.ru/~forlit/Pages/Biblioteka_Benjamin.htm (дата обращения 31.01.2013)
10. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. Перевод с англ. М.: Academia, 1999.
11. Маньковская Н.Б. Эстетика постмодернизма. СПб.: Алетейя, 2000.
12. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/kastel/05.php (дата обращения 31.01.2013)
13. Баразгова Е.С. Американская социология (традиции и современность) Курс лекций. Екатеринбург: «Деловая книга», Бишкек: «Одиссей». 1997.
14. Бодрийяр Ж. Общество потребления [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://development.placeforpeople.com/site_media/wizard/c (дата обращения 31.01.2013)
15. Особенности массовой культуры [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://otherref.http://erats.allebest.ru/culture/00038483_0.html (дата обращения 31.01.2013)
16. Мольтен А. Социодинамика культуры. Из-во: «Прогресс», М., 1973.
17. Сорокин П. Социальная и культурная динамика / Пер с англ., комментарии и статья В.В.Сапова. СПб: РХГИ, 2000.
18. Александер Дж. Прочные утопии и гражданский ремонт. «International Sociology», 2001, N4, Vol. 16, p.579-591. Перевод Н.В.Романовского [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: www.sbiblio.com/biblio/archive/aleksander_ru (дата обращения 31.01.2013)
3. Mass culture: modern Western research. 2005. [e-resource] // Access mode: URL: www.fedy-diary.ru/html/112010/02112010-02.shtml (date of access 31.01.2013)
4. Fromm E. Runaway from freedom: Transl. from English / General editorship and afterward by P.S. Gurevitch. M.: Progress, 1989.
5. Fromm E. To have or to be? M.: Progress, 1986.
6. Galbreit J. New industrial society. M.: Progress, 1969.
7. Adorno T.V. Negative dialectics. M., Nauchnyi mir, 2003.
8. History of theoretical sociology. In 2 volumes. V. 4. // Executive editor and author Yu.N. Davidov. M.: Published by: «Kanon+» OI Reabilitatsiya», 2002.
9. Benyamin V. Pieces of art in the epoch of technical reproduction [e-resource] // Access mode: URL: www.plilol.msu.ru/~forlit/Pages/Biblioteka_Benjamin.htm (date of access 31.01.2013)
10. Bell D. Forthcoming post industrial community. Experience of social forecasting. Transl. from English. M.: Academia, 1999.
11. Mankovskaya N.B. Aesthetics of post modernism. StPet.: Aleteya, 2000.
12. Kastels M. Information epoch: economy, society and culture [e-resource] // Access mode: URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/kastel/05.php (date of access 31.01.2013)
13. Barazgova E.S. American sociology (traditions and modernity) A course of lectures. Ekaterinburg: «Delovaya kniga», Bishkek:
14. Bodriyar Zh. Society of consumption [e-resource] // Access mode: URL: http://development.placeforpeople.com/site_media/wizard/c (date of access 31.01.2013)
15. Features of mass culture [e-resource] // Access mode: URL: http://otherref.http://erats.allebest.ru/culture/00038483_0.html (date of access 31.01.2013)
16. Mol A. Sociodynamics of culture. Published by: «Progress», M., 1973.
17. Sorokin P. Social and cultural dynamics. Transl. from English, commentaries and article by V.V. Sapov. St-Pet.: RHGI, 2000.
18. Alexander J. Stable Utopia and civil repair. «International Sociology», 2001, N4, Vol. 16, p.579-591. Transl. by N.V. Romanovskiy [e-resource] // Access mode: URL: www.sbiblio.com/biblio/archive/aleksander_ru (date of access 31.01.2013)

References:

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ДИНАМИКА ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Куршиева Н.М.

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного
и муниципального управления Дагестанского государственного технического университета (Россия)

УДК 35.08
ББК 67.401.02

В статье рассматривается современное состояние формирования и развития кадрового потенциала государственной и муниципальной службы. Автором проведен анализ формирования и использования кадрового потенциала государственной и муниципальной службы в Российской Федерации, а также предложены основные направления повышения эффективности кадрового потенциала государственной и муниципальной службы.

Ключевые слова: **кадровый потенциал**, государственные служащие, муниципальные служащие; аттестация; кадровый резерв; эффективность.

Kurshiyeva N.M.

MODERN STATUS AND DYNAMICS OF STAFF POTENTIAL FORMATION IN STATE AND MUNICIPAL SERVICE

The author of the article considers the modern status and dynamics of staff potential formation in state and municipal service. He conducted analysis of formation and use of staff potential in state and municipal service in the Russian Federation. The main directions of efficiency improvement of staff potential in state and municipal service are proposed.

Key words: staff potential, civil servants, municipal servants; appraisal; staff reserves; efficiency.

Развитие кадрового потенциала государственной и муниципальной службы, отвечающего потребностям и масштабам конкретных перемен общества, является важнейшей структурной составляющей механизма реализации стратегии социально-экономического развития России. Государство связано с обществом, и поэтому практически все его граждане в той или иной мере сопричастны управлению. В обществе готовится и из общества пополняется персонал государственного управления и местного самоуправления. И каков человеческий потенциал общества, таков во многом и персонал органов государственной власти и местного самоуправления.

Кадровый потенциал государственной и муниципальной службы является стратегическим фактором, определяющим успех проводимых административных реформ. Необходимость развития кадрового потенциала государственной и муниципальной службы в настоящее время является общепризнанным фактом. Растущий динамизм и интернационализация хозяйственной деятельности, усиливающееся внимание к проблемам и тенденциям в государственном и муниципальном управлении, требование новых знаний менеджмента для координации деятельности подразделений – все эти факторы обуславливают значимость развития кадрового потенциала.

Эффективность государственной и муниципальной службы связана с организацией профессиональной деятельности, качественной подготовкой, переподготовкой, повышением квалификации кадров и научно-методическим обеспечением их функционирования. В проводимых в настоящее время научных исследованиях по проблемам государственной и муниципальной службы все более четко формируется идея использования инновационных технологий управления кадровыми процессами, в том числе профессиональным развитием. Однако в науке и управленческой практике еще не выработаны достаточно обоснованные критерии комплексной оценки уровня кадровой политики, отсутствует концептуальная основа современных кадровых технологий профессионального развития и усвоения государственными и муниципальными служащими профессиональных и этических ценностей, норм и правил кадровой культуры.

Понятие «кадровый потенциал» отражает ресурсный аспект социально-экономического развития. При этом кадровый потенциал можно определить как совокупность способностей всех людей, которые заняты и решают определенные задачи в организации. В теорию и практику входят и получают экономическую оценку в той или иной форме конкретные качественные характеристики кадрового потенциала – численность, структура, знания, профессиональный состав, квалификация, навыки, опыт; личные качества: здоровье, образование, профессионализм, способность к творчеству, нравственность, культура, разностороннее развитие.

Для того чтобы наглядно представить себе роль кадрового потенциала в развитии кадровой политики органов государственной власти и местного самоуправления, необходимо определить его место во внешней и внутренней среде.

Кадровый потенциал во внешней среде представляет собой совокупность людей, которые могут попасть на государственную и муниципальную службу благодаря (в идеале) либо своему образованию, либо своим навыкам. То есть кадровый потенциал органов государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, складывается из выпускников вузов, имеющих соответствующую квалификацию, специалистов других организаций либо специалистов, находящихся временно без работы, но имеющих достаточный опыт и навыки для осуществления специализированной деятельности в конкретном органе власти [6].

Система формирования кадрового потенциала во внутренней среде немногим отличается от системы формирования во внешней среде. Кадры в органах государственной власти и местного самоуправления –

это трудовые ресурсы, которые обладают профессиональными способностями и навыками для достижения целей конкретного органа, а также обладают определенными внутренними ресурсами для участия в деятельности данного органа на более высоком статусном уровне (кадровый потенциал).

Кадровый потенциал является источником определенного резерва кадров, т.е. специально сформированных на основе установленных критериев групп перспективных работников, обладающих необходимыми для выдвижения профессиональными, деловыми, личностными и моральными качествами, положительно проявивших себя на занимаемых должностях, прошедших необходимую подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку, необходимые для замещения определенных должностей государственной и муниципальной службы. Управление развитием кадрового потенциала государственной и муниципальной службы должно эффективно осуществляться на базе комплексной оценки каждого представителя конкретного органа власти, включающей в себя оценки: уровня профессионального образования, уровня знаний и навыков, стаж в занимаемой должности, динамику карьерного роста, деловые, личностные, физические, психологические, нравственные, человеческие и другие качества всего кадрового состава. Особенности формирования и использования кадрового потенциала государственной и муниципальной службы показаны на рис. 1.

К настоящему времени в Российской Федерации сложились нормативно-правовые основы государственной и муниципальной службы как механизма государственного и муниципального управления, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы управления.

В процессе реформирования государственной и муниципальной службы предполагается оптимизировать численность государственных и муниципальных служащих путем внедрения новых методов управления, оптимизации функций, выполняемых теми или иными органами власти, а также благодаря использованию нормативного подхода для определения необходимой численности работников.

По данным федерального статистического наблюдения, в органах государственной власти Российской Федерации на региональном уровне (в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации) на конец марта 2012 года замещали должности государственной гражданской службы 743,2 тыс. человек, или 71,0% от общей численности работников), занятых в этих органах. На должностях муниципальной службы было занято 337,0 тыс. человек, или 67,2% от общей численности занятых) в органах местного самоуправ-

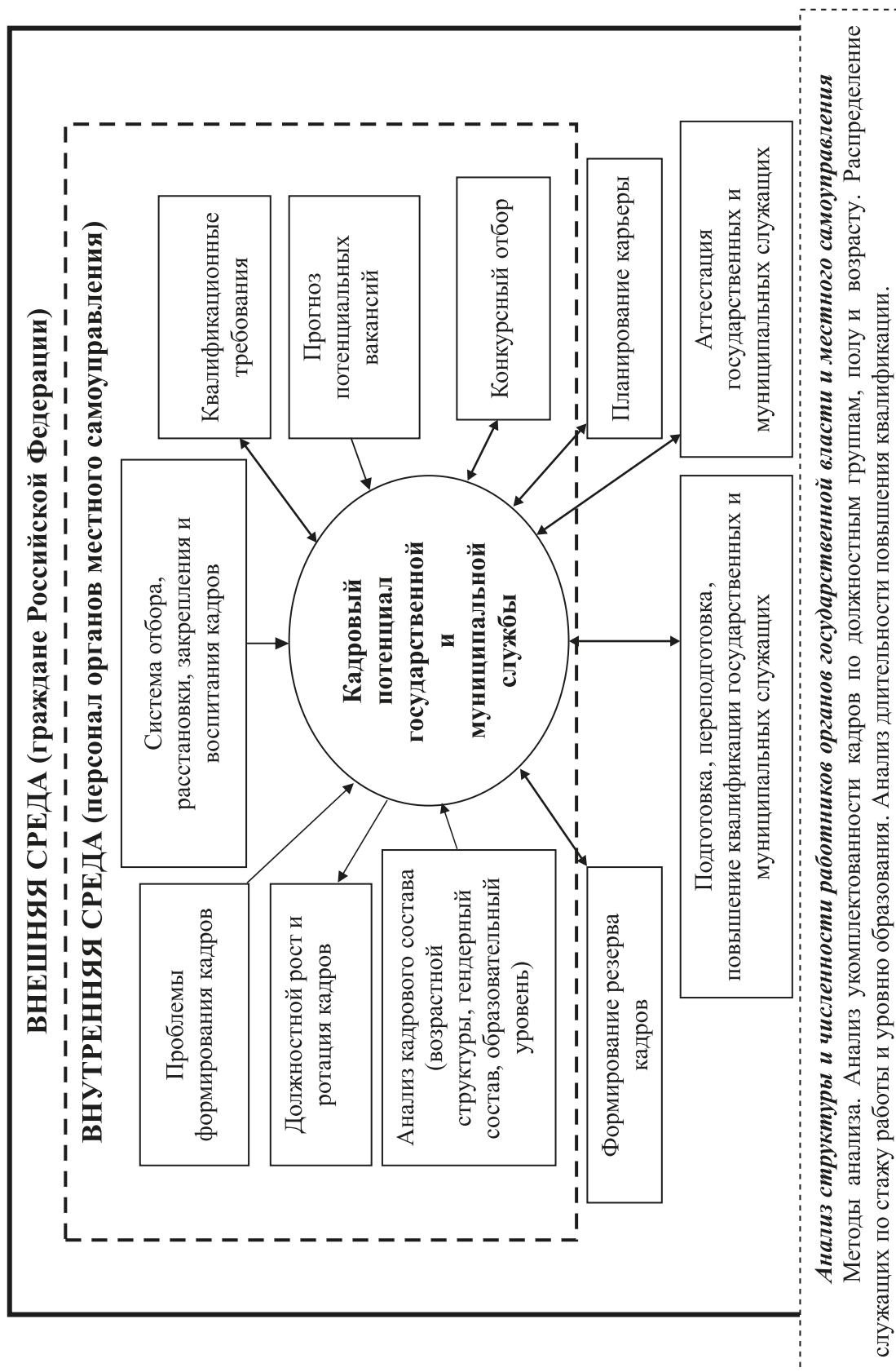


Рис. 1. Особенности формирования и использования кадрового потенциала государственной и муниципальной службы

ления и избирательных комиссиях муниципальных образований. [8].

Численность работников, замещавших должности государственных гражданских и муниципальных служащих, и укомплектованность этих должностей на региональном уровне по ветвям власти на конец марта 2012 года представлена в таблице 1.

Для характеристики современного состояния государственной и муниципальной службы определенное значение имеет анализ образовательного уровня государственных и муниципальных служащих.

В соответствии с государственными требованиями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации», дополнительное профессиональное образование гражданских служащих включает их профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку.

Профессиональная переподготовка осуществляется для выполнения государственными и муниципальными служащими нового вида профессиональной деятельности, а также для получения дополнительной квалификации.

Повышение квалификации осуществляется в целях: освоения актуальных изменений в конкретных вопросах профессиональной деятельности (краткосрочное повышение квалификации); комплексного

обновления знаний по ряду вопросов в установленной профессиональной служебной деятельности.

Продолжительность стажировки, являющейся самостоятельным видом дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, установлена от 2 до 4 месяцев, а для стажировки, являющейся составной частью программ профессиональной переподготовки или повышения квалификации, определяется учебным планом соответствующих программ.

Дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих также включает их профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в объемах почасовой нагрузки в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными актами местного самоуправления.

В таблицах 2 и 3 представлена информация об обучении кадров государственной гражданской службы Российской Федерации по видам дополнительного профессионального образования, ветвям власти и уровням управления и обучение кадров муниципальной службы по видам дополнительного профессионального образования, по Российской Федерации и ее федеральным округам в 2011 году.

Проблема эффективной организации персонала государственной и муниципальной службы тесно взаимосвязана с использованием всего спектра существующих способов оценки персонала. Эффективная оценка персонала играет огромную роль в управлении им, являясь основой множества процедур: приема на

Таблица 1

Численность работников, замещавших должности государственных гражданских и муниципальных служащих, и укомплектованность этих должностей на региональном уровне по ветвям власти на конец марта 2012 года

	Всего	Из них в органах		
		законодательной власти	исполнительной власти	судебной власти и прокуратуры
Замещали должности гражданской службы				
тыс. человек	743,2	7,7	626,1	101,0
укомплектованность, в %	92,0	93,4	91,4	95,6
в том числе:				
в федеральных государственных органах				
тыс. человек	533,6	—	446,3	86,8
укомплектованность, в %	90,9	—	90,1	95,3
в государственных органах субъектов Российской Федерации				
тыс. человек	209,5	7,7	179,8	14,2
укомплектованность, в %	95,0	93,4	94,9	97,5
Замещали должности муниципальной службы				
тыс. человек	337,0	8,94	324,74	—
укомплектованность, в %	96,6	92,2	96,8	—

Таблица 2

обучение кадров государственной гражданской службы российской федерации по видам
дополнительного профессионального образования, ветвям власти и уровням управления в 2011 году

	Получили дополнительное профессиональное образование – всего, человек	В том числе				обучены за пределами территории РФ	В % от численности обученных по соответствующей ветви власти			
		прошли про- фессиональ- ную перепод- готовку	повысили квалифи- кацию	прошли стажи- ровку	обучены за пределами территории РФ		прошли про- фессиональ- ную перепод- готовку	повысили квалифи- кацию	прошли стажи- ровку	обучены за пределами территории РФ
В государственных органах РФ – всего	174637	3545	169895	996	201		2,0	97,3	0,6	0,1
в том числе в:										
органах законодательной власти	2073	43	2002	17	11		2,1	96,6	0,8	0,5
органах исполнительной власти	146625	2917	143332	220	156		2,0	97,8	0,2	0,1
органах судебной власти и прокуратуры	23593	538	22295	749	11		2,3	94,5	3,2	0,0
других государственных органах	2219	47	2159	10	3		2,1	97,3	0,5	0,1
В федеральных государственных органах	122844	1698	120177	827	142		1,4	97,8	0,7	0,1
в том числе в органах:										
законодательной власти	629	2	615	1	11		0,3	97,8	0,2	1,7
исполнительной власти	101245	1251	99744	152	98		1,2	98,5	0,2	0,1
судебной власти и прокуратуры	20521	443	19394	673	11		2,2	94,5	3,3	0,1
других государственных органах	322	2	317	1	2		0,6	98,4	0,3	0,6
на федеральном уровне	9209	181	8855	41	132		2,0	96,2	0,4	1,4
в том числе в органах:										
законодательной власти	629	2	615	1	11		0,3	97,8	0,2	1,7
исполнительной власти	7827	132	7564	39	92		1,7	96,6	0,5	1,2
судебной власти и прокуратуры	369	45	317	–	7		12,2	85,9	–	1,9
других государственных органах	322	2	317	1	2		0,6	98,4	0,3	0,6
на региональном уровне	113635	1517	111322	786	10		1,3	98,0	0,7	0,0
в том числе в органах:										
исполнительной власти	93418	1119	92180	113	6		1,2	98,7	0,1	0,0
судебной власти и прокуратуры	20152	398	19077	673	4		2,0	94,7	3,3	0,0
В государственных органах субъектов РФ	51793	1847	49718	169	59		3,6	96,0	0,3	0,1
в том числе в органах:										
законодательной власти	1444	41	1387	16	–		2,8	96,1	1,1	–
исполнительной власти	45380	1666	43588	68	58		3,7	96,1	0,1	0,1
судебной власти	3072	95	2901	76	–		3,1	94,4	2,5	–
других государственных органах	1897	45	1842	9	1		2,4	97,1	0,5	0,1

Таблица 3

Обучение кадров муниципальной службы по видам дополнительного профессионального образования,
по Российской Федерации и ее федеральным округам в 2011 году

	Получили дополнительное профессиональное образование – всего, человек	В том числе				В % от численности обучающихся в органах местного самоуправления по соответствующему субъекту Российской Федерации				Всего обучено в % от численности работников органов местного самоуправления по соответствующему субъекту Российской Федерации
		прошли профессиональную переподготовку	повысили квалификацию	прошли стажировку	обучены за пределами территории Российской Федерации	прошли профессиональную переподготовку	повысили квалификацию	прошли стажировку	обучены за пределами территории Российской Федерации	
Российская Федерация	48308	2306	45805	167	30	4,8	94,8	0,3	0,1	13,5
Центральный федеральный округ	8853	454	8383	12	4	5,1	94,7	0,1	0,0	11,1
Северо-Западный федеральный округ	3982	231	3723	24	4	5,8	93,5	0,6	0,1	13,5
Южный федеральный округ	3949	262	3670	16	1	6,6	92,9	0,4	0,0	10,8
Северо-Кавказский федеральный округ	1576	128	1441	5	2	8,1	91,4	0,3	0,1	7,5
Приволжский федеральный округ	10587	443	10071	59	14	4,2	95,1	0,6	0,1	13,2
Уральский федеральный округ	7964	220	7737	4	3	2,8	97,1	0,1	0,0	25,1
Сибирский федеральный округ	8463	394	8046	22	1	4,7	95,1	0,3	0,0	14,5
Дальневосточный федеральный округ	2934	174	2734	25	1	5,9	93,2	0,9	0,0	13,8

работу, внутренних перемещений, зачисления в состав резерва, материального и морального стимулирования, применения санкций, переподготовки и повышения квалификации, контроля профессиональной служебной деятельности персонала, совершенствования организации управленческого труда, приемов и методов работы, улучшения структуры кадров.

Главной тенденцией в современной государственной и муниципальной службе является повышение эффективности государственной и муниципальной службы путем изменения нормативно-правовой базы системы государственного и муниципального управления. Нормативно-правовой основой для применения кадровых технологий в государственной и муниципальной службе России являются федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, регулирующие вопросы прохождения государственной и муниципальной службы, конкурсного замещения вакантных должностей, оценки, увольнения служащих и ряд других. Однако в государственной и муниципальной службе не все кадровые технологии в равной мере нормативно обеспечены. Нормативно-правовую основу имеют такие кадровые технологии, как аттестация, конкурсное замещение должностей, формирование и использование кадрового резерва.

В субъектах Российской Федерации также разрабатывается система мер, направленная на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне.

К примеру, в Республике Дагестан сформирована необходимая нормативно-правовая база по регулированию государственной и муниципальной службы, включающая Закон Республики Дагестан от 12 октября 2005 года № 32 «О государственной гражданской службе Республики Дагестан», Закон Республики Дагестан от 11 марта 2008 года № 9 «О муниципальной службе в Республике Дагестан».

Также утвержден ряд положений, регламентирующих деятельность государственных и муниципальных служащих республики. Указом Президента Республики Дагестан от 23 июля 2009 года № 160 утверждена программа «Развитие государственной гражданской службы Республики Дагестан и муниципальной службы в Республике Дагестан (2009-2012 годы)». Цель Программы – формирование системы управления гражданской и муниципальной службой, повышение эффективности гражданской и муниципальной службы как устойчивого социально-правового института, повышение профессионализма гражданских и муниципальных служащих, создание условий

для проведения эффективной государственной кадровой политики в государственных органах, применение современных кадровых технологий на гражданской службе, создание условий для повышения эффективности и результативности деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих, создание условий для привлечения на государственную гражданскую и муниципальную службу молодых перспективных кадров, повышение открытости института гражданской и муниципальной службы.

В целом, в настоящее время продолжает действовать тенденция к рационализации деятельности государственной и муниципальной службы Республики Дагестан. Однако в условиях республики данная тенденция сдерживается существующими традициями, общественными нравами, привычкой населения к определенному поведению.

В настоящее время среди факторов определяющих карьерный рост государственных и муниципальных служащих Республики Дагестан преимущественное влияние по-прежнему оказывает стаж работы. В то же время в группе молодых чиновников государственной и муниципальной службы при формировании профессиональной карьеры усилилась роль таких факторов как наличие специального высшего образования, наличие дополнительного образования, наличие ученой степени. В последние годы прослеживается положительная тенденция увеличения численности государственных гражданских служащих Республики Дагестан, находящихся на пике реализации своего профессионального потенциала (30-49 лет).

Однако наряду с повышением качества организации прохождения гражданской службы нерешенной остается проблема формирования и подготовки реального и эффективного кадрового резерва на государственной гражданской службе Республики Дагестан. В Положении о кадровом резерве на государственной гражданской службе Республики Дагестан закреплены основные принципы формирования резерва кадров, порядок включения гражданского служащего (гражданин) в кадровый резерв, порядок отбора в резерв и организации работы с ним. Так, например, основными принципами формирования кадрового резерва являются:

- совершенствование профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих;
- содействие должностному росту государственных гражданских служащих на конкурсной основе;
- объективность оценки их профессионально-деловых и личностных качеств, результатов трудовой (служебной) деятельности посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена;

- формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование;
- применение современных кадровых технологий при поступлении на государственную гражданскую службу и ее прохождении.

Подготовка кадрового резерва государственного органа представляет собой процесс, включающий профессиональную переподготовку, повышение квалификации, стажировку гражданских служащих и стажировку иных лиц, состоящих в кадровом резерве государственного органа.

Критериями для зачисления в кадровый резерв государственного органа являются:

- а) наличие необходимого уровня профессионального образования, стажа гражданской службы или стажа (опыта) работы по специальности;
- б) профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей;
- в) возраст, соответствующий установленному для нахождения на гражданской службе законодательством о гражданской службе;
- ж) иные требования, установленные законодательством о гражданской службе.

В то же время, несмотря на то, что в государственных органах кадровый резерв формируется, при новых назначениях зачастую его наличие во внимание не принимается. Необходимо менять подходы к формированию и подготовке кадрового резерва, искать механизмы пополнения состава кадрового резерва за счет специалистов, работающих в коммерческих структурах, выпускников Президентских программ подготовки управленческих кадров, осуществлять обучение граждан, включенных в кадровый резерв, с применением научных подходов и современных кадровых технологий. При правильной и умелой постановке задачи формирование кадрового резерва создаёт конкурентную среду среди специалистов, стабилизирует государственное и муниципальное управление, позволяет планомерно управлять структурной перестройкой управленческого аппарата, обеспечивать его молодыми, образованными работниками.

Одним из приоритетных направлений кадровой политики органов государственной власти и местного самоуправления Республики Дагестан является создание системы профессионального развития кадров и совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Ежегодно управление по кадровой политике Администрации Президента Республики Дагестан формирует государственный заказ на обучение государственных и муниципальных служащих.

Положение о государственном заказе на подготовку, профессиональную переподготовку и по-

вышение квалификации государственных и муниципальных служащих определяет в качестве основных вузов, в которых размещается госзаказ, Дагестанский государственный университет, Дагестанский государственный технический университет. Договоры, заключённые с вузами, предусматривают также целевую контрактную подготовку специалистов по программам первого высшего образования, организацию практики студентов в органах государственной власти и местного самоуправления.

Показательно, что 25 процентов государственных служащих имеют дополнительное управленческое образование по специализациям государственных должностей. Таким образом, дополнительное профессиональное образование, помимо базового, становится постепенно нормой для государственных и муниципальных служащих.

С 1995 года успешно реализуется программа подготовки руководителей высшего звена управления по направлению «Менеджмент» со специализацией «Государственное и муниципальное управление» на базе Дагестанского государственного университета, Дагестанского государственного технического университета. Значительную долю в системе подготовки государственных и муниципальных служащих занимают курсы повышения квалификации. В образовательном процессе используются такие современные технологии развивающего обучения, как: круглые столы, тренинги, деловые игры, учебные дискуссии, выездные занятия.

Таким образом, важнейшей целью современного профессионального образования государственных и муниципальных служащих является создание у них таких компетенций, которые позволят формировать у служащих умения и навыки работы в изменяющихся условиях, развить инновационный кадровый потенциал и формировать установки и возможности работы в стратегическом контексте на перспективу.

В любой сфере человеческой деятельности ключевым фактором, оправдывающим или отрицающим конкретные формы и методы этой деятельности, является ее эффективность. При этом определение эффективности труда государственных и муниципальных служащих является на сегодняшний день одной из самых трудных и не решенных до конца проблем. Сложность определения эффективности труда государственных и муниципальных служащих обусловлена рядом объективных причин: спецификой труда, методологической непроработанностью количественного и качественного измерения результатов и затрат управленческого труда и, прежде всего, отсутствием единого подхода к определению его эффективности в научной экономической литературе. Отсутствие единого подхода к определению эффективности тру-

да объясняется тем, что отдельные экономисты отождествляют эффективность труда с его производительностью, результативностью, эффективностью хозяйственной деятельности и другими косвенными показателями.

Показатель производительности труда является обязательным составным элементом эффективности профессиональной служебной деятельности государственного и муниципального служащего. Между тем, параметр производительности труда государственных и муниципальных служащих, являясь важным индикатором выполнения работ, связанных с документооборотом и документационным обеспечением аппарата управления, как количественная мера его результатов не имеет столь широкого применения на практике. Недостаточная проработанность вопросов применения параметра производительности труда в сфере управления не позволяет широко использовать данный показатель. Невозможность определения эффективности труда некоторых категорий государственных и муниципальных служащих с точки зрения учета его производительности требует поиска другого параметра оценки, которым может стать параметр качества и результатов труда.

К примеру, числу факторов, от которых зависит качество работы органов местного самоуправления относятся: качество муниципальных правовых актов, разрабатываемых муниципальными служащими и принимаемых органами местного самоуправления; система планирования и принятия решений; механизм ответственности и профессионализм работников муниципальной службы; открытость и прозрачность бюджетной и финансовой политики; использование

современных методов менеджмента, информационных технологий с учетом передового отечественного и зарубежного опыта; система управления изменениями (реформами и инновациями) на уровне местного самоуправления, программ и проектов. Предпосылками интереса к качеству труда муниципальных служащих можно считать увеличение их численности, постоянный рост требований со стороны населения, выступающего как потребитель предоставляемых социальных благ и оказываемых услуг; усиление конкуренции между частными, муниципальными и государственными секторами экономики. Повышение качества труда муниципальных служащих зависит от влияния двух основных факторов:

- ускорения социального и экономического развития муниципального образования, то есть степени и качества достижения целей профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих;
- снижения издержек на содержание аппарата управления и более эффективное и рациональное расходование средств местных бюджетов, то есть экономичности затрат.

Система параметров эффективности труда муниципальных служащих показана на рис. 2.

Оптимизация численности государственных и муниципальных служащих, совершенствование системы их профессиональной подготовки, усиление действенности систем оплаты и стимулирования труда являются важнейшими факторами повышения эффективности работы органов государственной власти и местного самоуправления.

По экспертным оценкам, оплата труда главных менеджеров (руководителей организаций и их заме-

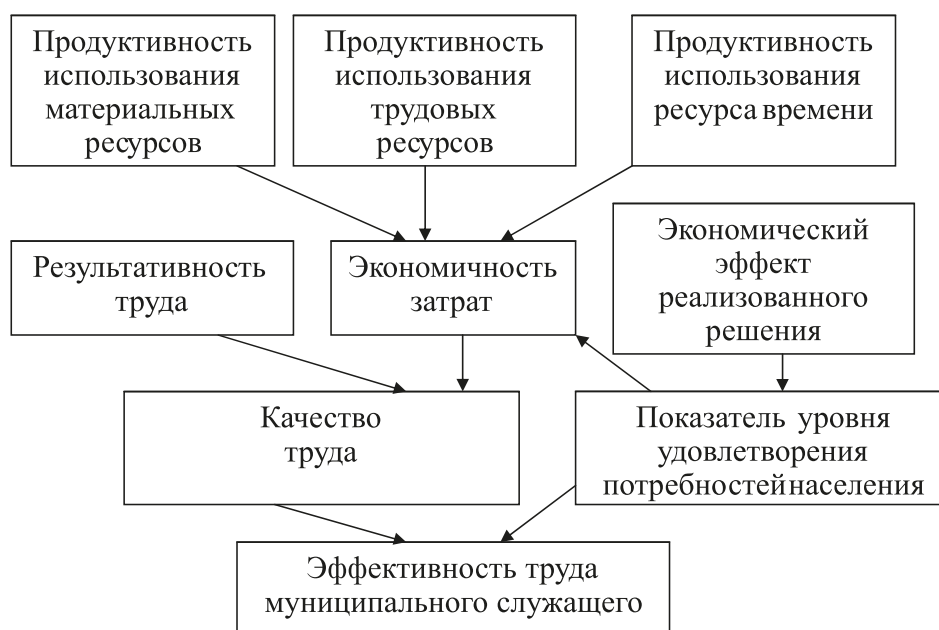


Рис. 2. Система параметров эффективности труда муниципальных служащих

стителей) в 10 - 15 раз, старших менеджеров (руководителей структурных подразделений организаций) в 7 - 10 раз, менеджеров (специалистов, руководителей отдельных проектов) в 3 - 7 раз, администраторов (исполнителей проектов) в 1,5 - 3 раза превышает оплату труда государственных служащих, замещающих соответствующие должности [5].

В Федеральной программе реформирования государственной службы справедливо обращается внимание на то, что такая разница в размерах оплаты труда между государственными, муниципальными служащими и работниками негосударственного сектора экономики затрудняет привлечение на государственную и муниципальную службу высококвалифицированных специалистов и руководителей, приводит к оттоку государственных и муниципальных служащих в негосударственный сектор экономики. Это снижает эффективность деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, ухудшает профессиональный и половозрастной состав государственных и муниципальных служащих.

На сайте Федерального портала управленческих кадров был проведен опрос: «Какой, на Ваш взгляд, наиболее значимый фактор может препятствовать результативной работе государственных служащих?» В опросе приняли участие 2388 человек, преимущественно незарегистрированные пользователи Федерального портала управленческих кадров (96,4%). [7].

Практически треть опрошенных (30,5%) считают, что наиболее значимым фактором, препятствующим результативной работе государственных служащих, является низкий уровень оплаты труда. Этот вариант является приоритетным как для самовыви-

женцев, так и для представителей федеральных органов исполнительной власти (центральных аппаратов и территориальных органов). Также значительная доля опрошенных (18,8%) указала наиболее значимым такой фактор, как отсутствие зависимости оплаты труда от фактических результатов. Исходя из этого, следует отметить, что в целом половина респондентов увязывает результативность работы с материальным стимулированием (рис. 3).

Значительным резервом для повышения результативности работы государственных служащих является уровень профессионализма работников. Общий низкий уровень профессионализма работников отметили 26,9% опрошенных. Практически равные доли участников опроса (чуть более 10%) считают, что ограниченные возможности для карьерного роста и возложение дополнительных функциональных обязанностей, сверхурочные нагрузки, ненормированный рабочий день являются факторами, препятствующими результативной работе государственных служащих. Незначительная доля опрошенных (менее 3%) отметила в качестве такого фактора низкий уровень материально-технического обеспечения рабочего места.

В ходе осуществления работы по приведению нормативно-правовых основ системы государственной и муниципальной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями предполагается проведение оптимизации оплаты труда государственных и муниципальных служащих в целях приближения ее уровня к уровню оплаты труда руководителей и специалистов органов управления в негосударственном секторе экономики, что обеспечит конкурентоспособ-

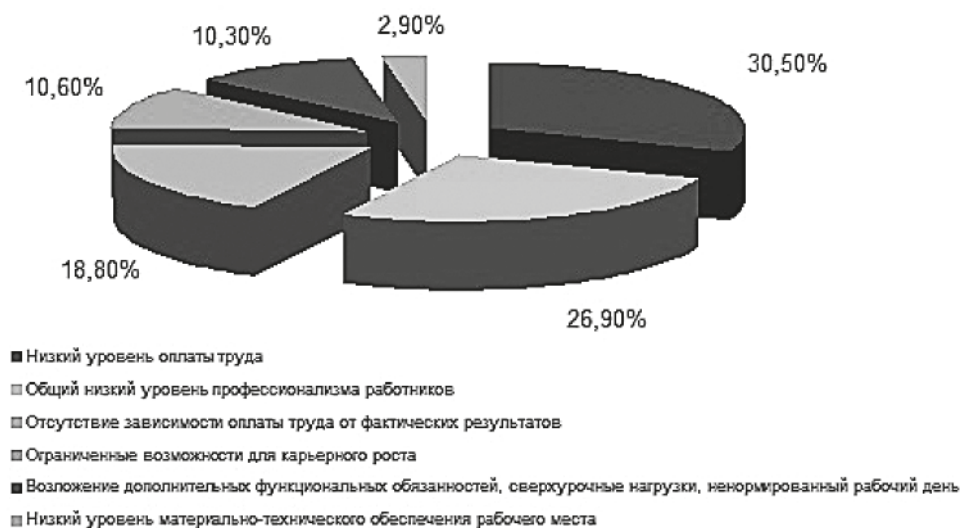


Рис. 3. Итоги опроса пользователей Федерального портала управленческих кадров: «Какой, на Ваш взгляд, наиболее значимый фактор может препятствовать результативной работе государственных служащих?»

ность органов государственной власти и местного самоуправления как работодателя и улучшить профессиональный и половозрастной состав государственных и муниципальных служащих.

В целом, сложившееся состояние кадрового потенциала государственной и муниципальной службы порождает многие негативные тенденции их развития. Особенно важно, что ухудшается профессиональный состав государственных и муниципальных служащих в связи с низкой средней заработной платой и ее существенной дифференциацией по различным органам власти и управления. Усиливается дефицит государственных и муниципальных служащих в возрасте до 45 лет, имеющих опыт работы в современных экономических условиях. Одновременно происходит снижение престижа государственной и муниципальной службы как вида профессиональной деятельности. Сохраняется преобладание государственных и муниципальных служащих с непрофильным образованием. Мужчины преобладают на должностях руководителей, а женщины – на должностях специалистов. Нехватка квалифицированных кадров сочетается с наличием незаполненных вакансий, что в первую очередь связано с низкой оплатой труда государственных и, особенно, муниципальных служащих.

Поступление граждан на государственную и муниципальную службу и должностной (служебный) рост в большей степени все еще зависят от личного отношения к ним руководителя государственного и муниципального органа, нежели от их профессионального уровня и деловых качеств. Частая смена руководителей органов власти и управления нередко приводит к очередному изменению структуры этих органов и неоправданному увольнению государственных и муниципальных служащих.

Во многих случаях качество подготавливаемых документов является неудовлетворительным. Деятельность государственных и муниципальных органов недостаточно регламентирована и слабо контролируется со стороны гражданского общества. Недостаточно используется положительный зарубежный опыт развития государственной и муниципальной службы.

Несмотря на ужесточение требований к набору граждан на государственную и муниципальную службу, организация приема на нее нуждается в совершенствовании: следует улучшить информирование граждан по вопросам наличия вакансий на государственной и муниципальной службе, проведения конкурсов, их итогов, в том числе путем размещения извещений в Интернете как на официальных сайтах органов власти, так и на специализированных сайтах поиска работы.

Задача качественного обновления персонала государственной и муниципальной службы решается

через пополнение профессионально подготовленными кадрами, а также формирование рациональной половозрастной структуры, оптимальное использование знаний служащих, их навыков и способностей, стимулирование постоянного профессионально-квалификационного развития. Цель такой кадровой политики состоит в том, чтобы обеспечить максимальное приращение знаний и профессионального опыта специалиста и рационально им распорядиться в интересах развития общества и эффективной организации государства.

Для совершенствования состава и структуры государственных и муниципальных служащих, повышения эффективности их работы, в целом улучшения всей их служебной деятельности исключительно важное значение имеют разработка и реализация отвечающей требованиям времени более совершенной кадровой работы и кадровой политики, разработка и реализация более успешной деятельности по подготовке, повышению квалификации, отбору и расстановке кадров гражданских служащих, использование оправдавших себя разнообразных и эффективных кадровых технологий, удачно и полно сочетающих достижения интересов граждан, государства и общества в целом.

Действующее законодательство возлагает на органы местного самоуправления значительные полномочия в сфере кадровой работы, в том числе связанные с проведением процедур аттестации и формированием кадрового резерва. При проведении указанных кадровых процедур аттестационные комиссии должны оценивать знания, навыки и умения (профессиональный уровень) государственных и муниципальных служащих.

Вместе с тем, непосредственно на заседании комиссии невозможно провести полную и всестороннюю оценку указанных параметров. Необходимо использование широкого спектра методов оценки профессиональных и личностных качеств государственных и муниципальных служащих.

Исходя из изложенного, наиболее рациональным представляется проведение предварительных мероприятий по выявлению профессионального уровня служащих с представлением материалов, содержащих их результаты, членам аттестационных комиссий.

Наличие таких материалов позволит членам аттестационных комиссий проводить более качественную оценку профессионального уровня служащих и принимать предусмотренные законодательством решения (например, о соответствии замещаемой должности), основываясь не только на субъективном впечатлении от заслушивания сообщений и собеседования на заседании комиссии, но и на объективных данных, полученных специалистами с использованием научно обоснованных методик.

Один из важнейших разделов должностной инструкции – показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности муниципального служащего. Выполнение данных показателей должно учитываться при оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации.

В настоящее время показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности в большинстве должностных инструкций муниципальных служащих отсутствуют. Одним из способов современной кадровой работы является разработка и внедрение методики подбора кадров и формирования кадрового резерва на основе современных технологий.

Методика может быть основана на оценке по выработанным показателям (результаты работы, опыт, образование, возраст и здоровье и т.п.) ряда профессионально важных для конкретной должности характеристик и их преобразование в количественные интегральные показатели (индексы) для последующего использования в кадровой работе.

Расчет индивидуальных и групповых значений кадрового потенциала может выполняться на основе соответствующих составляющих этих оценок: характеристик в рамках критериев, критериев в рамках индивидуальной оценки, индивидуальных оценок муниципальных служащих в рамках соответствующей группы.

Это позволит определить общий уровень состояния кадрового потенциала муниципальной службы, выявить проблемные участки и выработать меры, направленные на повышение его качества и эффективности.

Таким образом, в России сложилась ситуация, при которой реформирование государственной и муниципальной службы является одним из важнейших направлений реформ. Карьера государственного и муниципального служащего является показателем успешности профессионального развития, полем самовыражения, оценкой качества исполнения профессиональной деятельности. Повышение эффективности и качества государственной и муниципальной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, повышение качества оказываемых государством услуг являются главными задачами при реформировании системы государственной и муниципальной службы. Процессы кадровой работы в системе государственного и муниципального управления должны строиться на основе комплексности, целостности и системности управляющего воздействия. Выработка прогрессивной, перспективной системы, своего рода модели системной организации кадровой работы и управления ею, является задачей первостепенной важности.

От динамики профессионального потенциала государственных и муниципальных служащих зависит эффективное функционирование органов государственной власти и местного самоуправления, реальные результаты социально-экономического реформирования в России. Согласно различным исследованиям падает уровень профессионализма муниципальных служащих, престиж муниципальной службы, деформируется мотивация труда. Это способствует разрастанию таких негативных явлений, как коррупция, непрофессионализм, безынициативность. Формирование профессионально подготовленной и динамично развивающейся социально-профессиональной группы муниципальных чиновников становится, в конечном счете, одним из решающих условий повышения кредита доверия населения к власти.

Формирование и развитие кадрового потенциала государственной и муниципальной службы – процесс систематический. Каждая программа развития человеческих ресурсов государственной и муниципальной службы должна быть ориентирована на измеримое улучшение конкретных показателей деятельности органов управления государственного и муниципального уровня. Важным условием успешного решения стоящих перед обществом задач и укрепления российской государственности выступает совершенствование системы управления, государственной и муниципальной службы. Именно органы власти и управления, кадровый потенциал государственной и муниципальной службы могут непосредственным образом воздействовать на развитие происходящих в стране реформ, обеспечивать реализацию решений, направленных на модернизацию жизни российского общества.

Литература:

1. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы в Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277.
2. О государственной гражданской службе Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 12 октября 2005 г. № 32 // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2005. № 10. Ст.656.
3. О муниципальной службе в Республике Дагестан: Закон Республики Дагестан от 11 марта 2008 г. № 9 // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2008. № 5. Ст.138.
4. О программе «Развитие государственной гражданской службы Республики Дагестан и муниципальной службы в Республике Дагестан (2009-2012 годы)»: Указ Президента Республики Дагестан от

23 июля 2009 г. № 160 // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2009. № 14. Ст. 675.

5. Игнатов В.Г. Состояние современной государственной и муниципальной службы России // Ученые записки СКАГС. 2007. №1.

6. Шамарова Г.М. Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления... Автореферат диссертации ... д.э.н. Москва, 2010. 59 с.

7. Федеральный портал управленческих кадров [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://rezerv.gov.ru> (дата обращения 12.09.2012)

8. Россия в цифрах. Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения 12.09.2012)

References:

1. On federal program «Reforming and development of the civil service system in the Russian Federation»: Decree of the RF President dated 2009. № 11. Art.1277.

2. On state civil service of Dagestan Republic: Law of Dagestan Republic dated October 12, 2005. № 32 //

Legislation Bulletin of Dagestan Republic. 2005. № 10. Art. 656.

3. On municipal service in Dagestan Republic: Law of Dagestan Republic dated March 11, 2008 № 9 // Legislation Bulletin of Dagestan Republic. 2008. № 5. Art. 138.

4. On the program «Development of state civil service of Dagestan Republic and municipal service of Dagestan Republic (2009-2012 годы)»: Decree of the President of Dagestan Republic dated July 23, 2009. № 160 // Legislation Bulletin of Dagestan Republic. 2009. № 14. Art. 675.

5. Ignatov V.G. Status of the modern civil and municipal service in Russia // Utchyoniye zapiski SKAGS. 2007. №1.

6. Shamarova G.M. Formation and development of staff potential of self-government bodies of power... Abstract of the Doctor's thesis. Moscow, 2010. 59 p.

7. Federal Web-portal of managerial human resources [e-resource] // Access mode: URL: www.fedy-diary.ru/html/112010/02112010-02.ahtml (date of access 31.01.2013)

8. Russia in numbers. Federal service of state statistics [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.gks.ru/> (date of access 12.09.2012)

**КАРЬЕРА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО:
ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ПОСТРОЕНИЯ**

Климова А.В.

кандидат социологических наук, доцент кафедры теории организации
Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Россия)

Терехова Т.М.

аналитик I категории отдела маркетинга, рекламы и PR кадрового холдинга ANCOR (Россия)

УДК 35.08

ББК 67.401.02

Возможность карьерного роста в современном мире является одним из важнейших мотивирующих факторов для молодых людей, показателем успешности человека. Необходимо учитывать, что построение карьеры в государственных организациях зависит от множества факторов: стремление к совмещению обязанностей, к концентрации власти, постоянное проявление своих возможностей во всех ситуациях, адаптивность к изменяющимся условиям, а также хорошие отношения с руководством, связи и т.д.

Ключевые слова: профессиональная и должностная карьера, профессионализм, государственный служащий.

Klimova A.V., Terekhova T.M.

CAREER OF A CIVIL SERVANT: PROBLEMS OF MANAGEMENT AND BUILDING

In the article the author points out that career growth possibility in the modern world is one of the extremely motivating factors for young people, an indicator of human success. It is necessary to take into account that career building in state organizations depends on various factors: striving to combining responsibilities, power concentration, constant realization of own abilities in all situations, adaptiveness to changing conditions and good relations with management, etc.

Key words: professional and work-related career, professionalism, civil servant.

Благополучие страны в целом зависит от качества работы государственного аппарата, поэтому в период реформирования государственной службы остро стоит необходимость в привлечении молодых, талантливых специалистов в государственный сектор.

Однако на деле выходит парадоксальная ситуация, с одной стороны, государственные организации заинтересованы в том, чтобы на службу поступали и строили карьеру только лучшие, мотивированные кадры, с другой стороны – не могут предоставить им ясную дальнейшую перспективу карьерного роста. Поэтому исследования факторов и проблем, связанных с возможностями карьерного роста в государственных органах, являются неотъемлемыми элементами, которые позволят разработать определенные рекомендации, улучшить работу государственных служащих и способствовать повышению эффективности государственной службы в России.

По результатам многочисленных исследований, возможность построения карьеры является одним из

основных мотивирующих факторов для молодого государственного служащего, кроме того, карьера – своеобразный показатель успешности человека в современном мире.

Понятие «карьеры»

Теория развития карьеры прошла за последние 50 лет большой путь развития от понимания карьеры как чисто организационного явления (линейная, восходящая карьера) к карьере индивидуальной, транс- и экстра-организационной, которой может управлять сам индивид.

В 50-е годы прошлого века Д. Миллер [1] представил теорию этапов карьеры, где описывал это явление как чередование во времени различных этапов, связанных с возрастом работника, таких как устройство, чередование, стабилизация и уход. В соответствии с этой теорией, карьерный успех характеризовался размером заработной платы или продвижением вверх по

иерархии организации. Это «классический» взгляд на вертикальную внутриорганизационную карьеру.

Э. Шейн [2, с.401-427] предложил рассматривать карьеру как результат взаимодействия индивида и организации, где определяющим в карьерном развитии являются так называемые «карьерные якоря». «Карьерными якорями» Э. Шейн назвал восприятия индивидом самого себя и основных жизненных ценностей, которые происходят из предыдущего опыта и становятся относительно стабильными в течение последующей жизни. К ним относятся стремление к независимости, к стабильности, «управленческий» якорь и др. В 1996 г. Э. Шейн добавил к этому списку новый якорь – «стиль жизни», который связан со стремлением человека к равновесию между работой и семьей – еще одно из возможных проявлений построения карьеры [3, с.80-85]. Через карьерные якоря для каждого индивида можно определить, по мнению Шейна, критерии карьерного успеха: через сочетание карьерного якоря и развития карьеры человек может достичь личного успеха.

Следующим шагом в развитии теории карьеры стали взгляды Д. Холла [4]. Он рассматривал профессиональную карьеру с точки зрения ее восприятия индивидом во время его деятельности в организации. Д. Холл предложил 4 критерия для определения успешности деловой карьеры (career effectiveness). Наиболее распространенным является финансовая и/или иерархическая успешность. Следующим критерием признается личное восприятие и оценка карьеры самим работником (career attitudes). К двум другим относятся карьерная идентичность и карьерная адаптивность.

Появление этой теории изменило восприятие карьеры как только вертикального движения по служебной лестнице, добавив к этому сумму личностных взглядов и отношений индивида к его карьере. Важным становится не столько карьерное продвижение, сколько оценка карьеры. Д.Холл отмечает также, что при оценке успешности карьеры для индивида важно как его личное мнение, так и восприятие его карьеры окружающими.

- К.Бруссо, М.Драйвер и К.Энерот [5, с.52-66] предложили свою типологию карьеры. Они выделили карьеру:

- линейную (вертикальная, внутриорганизационная карьера, имеющая целью иерархический успех и потребность во власти),

- экспертную (построение карьеры в одной профессиональной сфере деятельности с целью расширения компетенций и достижения стабильного положения),

- спиральную (смена карьерных циклов, длящихся примерно 7 лет, с целью личного творческого развития),

- переходную (речь идет о смене различных видов деятельности, не обязательно связанных друг с другом, что характеризуется стремлением к независимости и разнообразию).

Таким образом, можно отметить, что указанные и другие теории развития карьеры, существовавшие до конца 20 века, старались решить проблему продвижения человека по карьерной лестнице внутри организации, образовав таким образом «модель развития призвания» [6, с.1].

Однако развитие мировой экономики в 21 веке, повышение турбулентности и изменчивости внешней рабочей среды, в которой действует современный работник, ставит новые вопросы, в частности, как индивидам действовать в условиях изменчивой занятости и не потерять уверенность в себе и собственной идентичности? Фундаментальные изменения на рынке труда невозможно больше объяснять через модели взаимодействия «человек – внешняя среда» и «человек – организация», где главным были стабильность и постоянство. На современном рынке труда речь идет о том, как работники, в том числе работники государственных организаций, могут лучше «продавать» свои компетенции и услуги различным работодателям, нуждающимся в них для реализации своих проектов, как управлять развитием своей карьеры, являющейся для современного человека необходимым атрибутом «успешности всей жизни». Исследователи, практики, консультанты ищут пути использования различных моделей карьеры 20 века в новых условиях 21 века. Теория развития карьеры должна найти ответ на вопрос, как индивидам использовать наилучшим образом свои профессиональные компетенции, оставаясь верными своим взглядам и убеждениям и добиваться успеха, признаваемого ими самими и их окружением. Карьера для современного человека становится важной «темой жизни» [7, с.42-70]. Все это применимо в равной степени к карьере управленца в бизнес – среде, так и в государственном секторе.

Каковы же взгляды на карьеру сегодня?

На сегодняшний день существует множество подходов к пониманию карьеры, разделения ее на типы на основании определенных признаков. В разнообразных словарях можно найти различные определения понятия карьеры:

Карьера (фр. Carrière) – 1. Успешное продвижение в области общественной, служебной, научной и пр. деятельности. 2. Род занятий, профессия (например, артистическая карьера).

Карьеризм – погоня за успехом в служебной, научной и т.д. деятельности, вызванная стремлением к личному благополучию.

Карьерист – человек, ставящий заботу о своей карьере и личных успехах выше интересов общественного дела [8, с.224].

Карьера (от итал. *Carriera* – бег, жизненный путь, поприще):

- продвижение в какой-либо сфере деятельности;
- достижение известности, славы, выгоды;
- обозначение рода занятий, профессии (карьера учителя).

Карьеризм – беспринципная погоня за личным успехом в любых видах деятельности, вызванная корыстными, индивидуалистическими целями (например, стремление к продвижению по службе любой ценой) [9, с.561].

Что говорит теория?

Что касается научной литературы, то следует признать, что все еще нет единого подхода к определению понятия «карьера». Многочисленные исследователи различают два общих типа карьеры: карьеру профессиональную и внутриорганизационную (должностную).

Профессиональная карьера – пополнение знаний, рост профессионализма.

Внутриорганизационная (должностная) карьера предполагает изменение должностного статуса в организации, роли. Внутриорганизационную карьеру можно разделить на: горизонтальную, вертикальную, центростремительную. Данное разделение говорит о направленности движения работников в структуре организации. Стоит отметить, что большинство людей, размышляя о явлении «карьера», имеют в виду продвижение вверх по служебной лестнице, о переходе сотрудника постепенно на более высокие уровни структурной иерархии – это и есть вертикальная внутриорганизационная карьера.

Управленческая карьера может развиваться как профессиональная и служебная (должностная) карьера. Однако, сегодняшняя ситуация в органах государственной власти говорит о том, что профессиональная карьера и служебная карьера не всегда совпадают, и это может приводить к негативным последствиям (снижение желания служащих строить карьеру в государственных организациях, уход талантливых специалистов из государственных организаций в бизнес-структуры, усугубление конфликтов и другое).

Практика построения карьеры

Построение карьеры в государственных организациях зависит от множества факторов. Среди универсальных факторов, обеспечивающих карьерную успешность, Молл Е.Г. выделяет, например: «выход за рамки должностных обязанностей, стремление к совмещению обязанностей, концентрации власти, постоянное проявление своих возможностей во всех ситуациях, адаптивность к изменяющимся условиям,

изменение организационной среды в соответствии с ценностными ориентациями управленца» [10, с. 232].

Названные факторы можно отнести к факторам, определяющим карьерную успешность на государственной службе лишь частично, учитывая особенности служебной деятельности сотрудников государственных органов (работа в государственных структурах в большей степени формализована, чем в бизнес – структурах, деятельность служащих регламентирована).

Что препятствует молодым, амбициозным кадрам начинать свой профессиональный путь в государственных структурах?

Выделим некоторые проблемы, которые препятствуют будущему чиновнику строить карьеру, реализовывать свой потенциал в российских государственных организациях:

1. *Огромная, но несовершенная правовая база, касающаяся вопросов подготовки и развития служащих.*

Характерной чертой, присущей современной ситуации, является направленность на усовершенствование существующего законодательства, а не на четкое исполнение предписаний, требований, основных принципов, зафиксированных в законах.

Относительно карьерных процессов на государственной службе особо заметно несовершенство и недостаточность существующих законов о реализации кадровой работы и об управлении персоналом госслужбы, механизмов управления карьерой, что не позволяет государственному служащему видеть прозрачные перспективы для дальнейшего развития в организации.

В дополнение к этому, несовершенства правовой базы дают возможность игнорировать или обходить уже существующие, установленные законами правила и нормы, что не позволяет эффективно решать вопросы относительно карьерного развития служащих.

2. *Отсутствие единой, структурированной модели кадровой политики в государственных организациях.*

Разработка эффективно работающего механизма реализации кадровой политики в органах государственного управления и, таким образом, повышение шансов профессиональных сотрудников на честное продвижение по карьерной лестнице и обеспечения реально действующих карьерных процессов – сложнейшие проблемы, которые до сих пор недостаточно изучены.

Несовершенства существующей политики в отношении кадров государственного аппарата, такие как: низкая эффективность деятельности кадровых служб, недостаточный уровень профессионализма сотрудников, невыполнение основных принципов

кадровой политики, отсутствие разработанных программ развития, четких критериев и оценки результатов деятельности, определяющих продвижение внутри организации, приводит к тому, что на службу поступают люди, чьи знания, профессионализм и компетентность, практические навыки не отвечают реальным требованиям.

3. «Административный ресурс».

Под «административным ресурсом» можно понимать «систему управленческих методов и средств, реализуемых должностными лицами и государственными органами в целях, противоречащих базовым принципам государственной службы (принцип приоритета прав и свобод личности, принцип равенства прав, принцип верховенства закона, принцип прозрачности)» [11].

Отмечается большая степень участия влиятельных чиновников и других лиц в процессе должностного продвижения некоторых, «угодных» сотрудников.

Полезные знакомства, связи и рекомендации, которые позволяют продвигаться по службе определенным лицам, зачастую затрудняют или блокируют возможность построения карьеры профессиональными, талантливыми специалистами, работающими в данной организации, чья квалификация уже соответствует более высокой должности. В реальной ситуации наблюдается сильная зависимость карьерного роста от таких факторов, как: лояльность руководству, полезные связи, осуществляемая кадровая политика, а не от четких и ясных критериев, таких как: квалификация, опыт, личностные качества сотрудника, эффективность исполнения ежедневных должностных обязанностей и т.п.

4. Возможность «бокового входа».

Приход в организацию людей со стороны также препятствует реализации карьерного потенциала служащих внутри организации. Зачастую, сотрудники государственного органа, получив полезный опыт, могут перейти на более высокооплачиваемую работу в бизнес-структурах, где известны четкие, сформулированные критерии карьерного роста и где они смогут планировать свою карьеру. На данную освободившуюся должность, по различным причинам (несоответствие знаний, опыта новой должности, отсутствие желания у сотрудников или самого руководителя) попадают кандидаты, приходящие извне (возможно из другого государственного органа). Такую ситуацию, освещает в своей работе «Как становятся чиновниками и продвигаются по службе» Монусова Г. А. [12], упоминая о том, что «целенаправленное обеспечение преемственности и постепенного карьерного роста сегодня оказывается проблематичным. Отток многих профессионалов с государственной службы в бизнес

создает провалы в иерархии и определенные квалификационные «лакуны» на многих участках. В итоге потенциал собственных сотрудников не соответствует требуемому уровню компетенции, а потому продвижение замедляется» [12, с. 61].

5. *Отсутствие системы ответственности и контроля руководителей и кадровых служб за эффективное исполнение своих обязанностей, использование потенциала государственных служащих.*

Работа по управлению персоналом государственной организации, управлению карьерой каждого служащего осуществляются не на должном уровне. Отсутствие ответственности за принятие решения порождает различные проблемы, в том числе, не позволяет служащим осознать свою важность в организации, разделять ее цели и работать на повышение эффективности, в дополнение к этому, может стимулировать принятие решения об уходе из данной организации.

6. *Слабо развитая система наставничества и карьерного консультирования на государственной службе.*

Данные институты активно используются в бизнес-среде и дают много положительных результатов. Подобные институты не только помогли бы определить направление деятельности начинающего служащего, но и создать условия для дальнейшего карьерного роста.

7. *Внедрение эффективных методов, средств, направленных на повышение качества государственной службы не является системным.*

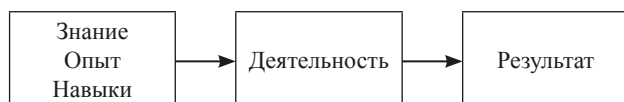
Действие в соответствии с разработанными административными регламентами повышает качество государственной службы, улучшает ситуацию с карьерными процессами. Однако, отсутствие во многих государственных органах четкой регламентации обязанностей служащих не позволяет сотруднику эффективно исполнять свои функции, быть ответственным за качество своей работы.

И все-таки, основная проблема – отсутствие общей системы независимого контроля над деятельностью государственных органов, кадровых служб органов, руководителей. Все выделенные проблемы, в конечном счете, приводят к тому, что, поступая на службу в государственную организацию молодому сотруднику проблематично прогнозировать свою должностную карьеру, профессиональное развитие, а также балансировать данные грани управленческой карьеры.

Построение успешной карьеры в государственном секторе – длительный и сложный процесс, требующий времени и усилий.

Перейдем к рассмотрению *сущности профессиональной карьеры.*

На наш взгляд, наиболее полно соответствует задачам управления определение этого понятия, связывающее знания и результат. Эту взаимосвязь можно определить формулой [13, с. 123]:



Реализовать на практике эту формулу не так-то просто, тем более молодому специалисту, пришедшему на работу в органы государственной или региональной власти. Всегда надо помнить: успех быстро не приходит.

Дадим некоторые определения.

Знания – проверенный практикой результат познания действительности, верное ее отражение в мышлении человека.

Опыт – единство знаний и умений, навыков.

Навык – умение выполнять целенаправленное действие.

В любом государстве любая организация испытывает потребность в знаниях. Следовательно, вопросы приобретения знаний, управления ими и их использования являются одними из важнейших. К сожалению, часто за знание выдают альтернативную, чаще всего окрашенную в розовые цвета, версию реальности.

Лица, поступающие или уже работающие в органах государственного и регионального управления, в зависимости от требований организации и задач, решаемых на государственной службе, должны обладать обширными знаниями (в данном случае наше внимание обращено на сферу управления) и практическими навыками решения соответствующих задач управления (т.е. обладать соответствующими компетенциями).

Эти важнейшие профессиональные компетенции базируются на знании основ управления, умении видеть, формулировать и анализировать проблемы, на возможностях государственного служащего ставить и решать управленческие задачи, умении использовать деловые переговоры как стиль управления, как метод подготовки и принятия управленческих решений.

Знание особенностей и факторов, влияющих на результативность госуправления, особенностей инноваций в госуправлении, сущности государственных стратегий обеспечения доверия граждан к госуправлению и др. позволит специалисту принести большую пользу при работе в соответствующих органах государственной власти.

Деятельность – это возможность достижения поставленных целей в условиях случайного или спровоцированного пересечения своих интересов с мно-

жеством факторов и интересов других сторон. В этом определении обращают на себя внимание несколько ключевых понятий: возможность, цель, интерес.

Лишь деятельность, основанная на реальных знаниях и опыте, может привести к успеху. Для этого необходимо знать и уметь:

- обобщать доступную информацию, относящуюся к функционированию организации, выявлять структурные взаимозависимости и влияния в организации;
- проводить стратегический анализ тенденций развития организации, видеть перспективы развития организации с учетом тенденций развития окружающей среды;
- выявлять ключевые элементы различных управленческих ситуаций, решений, альтернатив и последствий, способных влиять на деятельность и развитие организации;
- корректировать деятельность подразделений организации с учетом изменяющихся потребностей организации и приоритетов развития;
- формировать цели, задачи и планы деятельности подразделений, на основе задач организации и с учетом существующих проблем и тенденций;
- готовить качественные проекты управленческих решений, ясно и четко формулировать видение проблем и возможных решений;
- находить инновационные подходы к решению традиционных проблем, выявлять, поощрять и продвигать рациональные творческие инициативы и подходы, а также владеть методологией и технологиями проведения экспериментов в организации;
- уметь, исходя из конкретных задач, подготавливать проекты локальных нормативных актов;
- преобразовать руководящие планы и видение ситуации в конкретные действия и задания;
- формировать эффективную систему исполнения поручений, планов, программ развития, обеспечивать контроль их выполнения;
- обладать способностью к самостоятельному профессиональному развитию и совершенствованию в профессиональной сфере деятельности;
- уметь самостоятельно выделять ключевые проблемы развития организации, ставить соответствующие задачи и организовывать процесс их решения;
- создавать атмосферу сотрудничества в коллективе, стимулировать коллективное обсуждение проблем, задач, решений и перспектив;
- устанавливать эффективные отношения и связи с другими подразделениями и уровнями управления, гражданами, клиентами, ассоциациями, федеральными и региональными служащими;
- демонстрировать доверие в контактах, обеспечивая конструктивную обратную связь;

- способствовать позитивному межличностному общению, организовывать регулярный обмен идеями;
- проводить необходимые организационные изменения для получения максимальной результативности;
- анализировать риски для устойчивой деятельности, проектировать превентивные меры по управлению рисками;
- разрабатывать реалистичные рабочие графики и четкие обязанности для подчиненных;
- интегрировать в деятельность отдельных подразделений и организации в целом положения федерального и регионального законодательства, подзаконные законодательные акты, инструкции и нормативы;
- интегрировать ресурсы в планирование и методы деятельности отдельных подразделений и организации в целом;
- своевременно перераспределять ресурсы и корректировать действия в связи с меняющимися приоритетами, возможностями и рисками;
- владеть современными методами управления человеческими ресурсами;
- формировать ясные ожидания, обеспечивать четкое руководство, оценку и вознаграждение за полученные результаты;
- формировать у сотрудников лидерские качества и качества командной работы.

Результат – это степень достижения цели. Понятно, что каждая государственная структура должна иметь механизм оценки степени достижения цели. Только объективная оценка может дать возможность оценить деятельности как организации в целом, так и отдельного сотрудника в частности.

Завершая разговор о профессиональной карьере специалиста органов государственного и регионального управления, можно привести некоторый алгоритм диагностики и управления профессиональными компетенциями, лежащими в основе служебной карьеры:

1. Определение различных этапов диагностики профессиональных знаний и умений (диагностики профессиональной компетенции служащего):

а) определить и построить иерархию приоритетов организации (на основе анализа специфического окружения, иерархии основных задач и т.д.);

б) выявить основные требуемые компетенции через ответы на некоторые вопросы:

– какие новые знания (компетенции) необходимо приобрести, чтобы соответствовать развитию соответствующих задач управления и требованиям завтрашнего дня?

– какие требуются знания и опыт, чтобы исправить существующие функциональные проблемы?

в) выработать список требуемых компетенций, которыми должен обладать специалист, думающий о карьере (формализовать список компетенций);

г) идентифицировать компетенции, которые необходимо приобрести (выявить различия в уже приобретенных и требуемых компетенциях);

д) определить, как можно отрегулировать разрыв между требуемыми и уже приобретенными компетенциями (через обучение, стажировки и др.)

2. От проекта изменений (как результата этапа 1) к приоритетным компетенциям, которые необходимо приобрести в первую очередь (ожидаемым руководством). Следует иметь в виду, что приоритетные компетенции идентифицируются по иерархии основных ожидаемых результатов. Эти результаты – отправной пункт размышлений о необходимости развития личных компетенций специалиста.

3. Создание иерархии действий и основных видов деятельности, которые необходимо совершить для развития карьеры.

Несколько слов о должностной (служебной) карьере.

Цель должностной карьеры: постоянное продвижение по карьерной иерархии.

Задачи:

- четкое выполнение должностных обязанностей и предписаний;
- следование правилам и традициям, установленным в коллективе;
- установление благоприятных отношений с руководством;
- самомотивация на карьерные достижения;
- высокие результаты трудовой деятельности, эффективность труда;
- активная позиция при исполнении задач и поручений, выходящих за рамки стандартных направлений работы, выполнение непрофильных заданий;
- знания о работе бюрократического аппарата в целом;
- хорошие результаты по итогам аттестаций или сдачи квалификационного экзамена.

Как известно, продвижение в организациях государственного сектора зависит не только от сотрудника, его знаний, опыта. Полезные связи на государственной службе до сих пор играют важную роль в продвижении по карьерной лестнице – замечают 10 респондентов (50%), 8 человек (40%) в качестве фактора карьерного успеха отметили лояльность руководству (опрос, проведенный Тереховой Т.М. среди работников органов государственного управления в 2012г.).

Опрос ВЦИОМ, проводимый специалистами в мае 2010 г. среди 4535 людей, вошедших в кадровый резерв страны, для оценки их отношения к россий-

ской государственной службе показал, что 88% опрошенных отметили, что «сегодня в России больше ценятся лояльные руководству управленцы, чем эффективные» [14, с. 71].

По нашему мнению, улучшению такой ситуации может поспособствовать изменение устоявшихся традиций на государственной службе в отношении продвижения кадров, должный уровень профессионализма (который можно повышать с помощью различных программ обучения, переобучения), высокие моральные принципы у сотрудников, исполнение закона, обеспечение прозрачности процедур продвижения кадров и общий независимый контроль над деятельностью сотрудников, ответственных за данные процессы.

К продвижению следует рекомендовать успешных сотрудников, показывающих достойные результаты в течение определенного времени, в результате сдачи экзамена. По мнению авторов, продвижение на основе объективных результатов работы и разработанных четких, всем известных критериев, удачной сдачи квалификационных экзаменов, подтверждающих право сотрудника на продвижение, проведение открытых конкурсов на замещение должности и контроль за этими процессами комиссией, в которую будут входить и независимые эксперты (количество которых должно быть, по крайней мере, половина от всех, чтобы избежать возможных злоупотреблений или проблем, касающихся продвижения «угодных» руководству) позволит повысить эффективность работы сотрудников и уменьшить вероятность ухода «талантов» из государственного сектора.

Четкий, регламентированный, контролируемый процесс продвижения позволит выбирать самых достойных служащих, а также мотивировать остальных на должное исполнение обязанностей, реализацию своего карьерного потенциала. Четко регламентируемые процедуры обеспечения карьерного роста можно рассматривать как меру предотвращения субъективизма в продвижении кадров и других возможных проблем. Субъективизм (на субъективное отношение могут повлиять: дружеские, родственные связи, протекция) в выдвижении кадров достаточно распространенное явление. Такой фактор особенно тормозит должностное продвижение самых компетентных специалистов, их дальнейшую профессиональную карьеру. Ведь из-за такого отношения на высшие посты могут попасть не самые достойные и высококвалифицированные сотрудники. А для ценных профессионалов это сможет стать демотивирующим фактором, негативно отражающимся на его потребности, желании к карьерным достижениям. К тому же подобный фактор является отличным стимулом для высококвалифицированных кадров покидать посты в государственных органах и переходить в частные структуры, где среда

для реализации себя в профессиональном плане сегодня более благоприятная, более высокая заработная плата и возможностей для продвижения больше.

В данном исследовании была поднята одна из важнейших проблем, которая присутствует во многих российских государственных организациях – невозможность планирования карьеры молодыми специалистами, выявлены факторы, которые значимы для профессиональной карьеры служащего (например, непрерывный процесс обучения, углубление знаний в сфере трудовой деятельности, развитие профессиональных навыков, установление благоприятных отношений с коллективом, руководством и другие) и для должностной карьеры (четкое выполнение должностных обязанностей и предписаний, следование правилам и традициям, установленным в коллективе, установление благоприятных отношений с руководством, самомотивация на карьерные достижения и другие). В дополнение к этому, анализ научной литературы, результатов исследований, проводимых РАН, РАГС, позволил выделить некоторые существующие проблемы на государственной службе в России, которые препятствуют реализации карьерного потенциала служащих: огромная, но несовершенная правовая база, касающаяся вопросов подготовки и развития служащих; отсутствие единой, структурированной модели кадровой политики в государственных организациях; «административный ресурс»; возможности «бокового входа»; отсутствие системы ответственности и контроля руководителей и кадровых служб за эффективное исполнение своих обязанностей, использование потенциала государственных служащих; слабо развитая система наставничества и карьерного консультирования на государственной службе; ограниченное внедрение эффективных методов, средств, направленных на повышение качества государственной службы.

В заключение нам хотелось бы привести слова, высказанные экстраординарным профессором истории и статистики императорского Александровского Университета Шилля И.И. в работе «Современная теория финансов и влияние её на финансовую администрацию в западно – европейских государствах» (1860г.): «Образ действия лучших министров ...служит ясным и неопровержимым доказательством того, что главная забота таких лиц всегда заключалась в том, чтобы содействовать своим управлением развитию всех материальных и умственных сил народа; а не в том, чтобы облагать его новыми податями или тому подобными мерами. На финансы они смотрели как на «средство» только, и не жертвовали этому средству великою и святою целью своей деятельности – народным благом.

Истинно – государственные люди...более всего заботятся о благосостоянии народа, о развитии

нравственно-умственных и материальных сил его. Они знают, что с развитием народных сил...само собой увеличиваются и средства государственной казны. Они не только собирают доходы казны, но еще создают, творят их, не угнетая, а обогащая народ, или лучше сказать, дают этому последнему возможность создавать их, заботясь о его участии и содействуя его благосостоянию. В этом то, по крайней мере, заключается самая святая, самая лучшая сторона их административной деятельности» [15, сс.119-120].

И еще: у государственного служащего всегда должна оставаться «возможность рассказать о наследи и ценностях: о том, что вам (госслужащему – прим. автора) удалось помочь улучшить жизнь очень многим согражданам, о том, что вы помогли стране подготовиться к будущим угрозам, и о том, что благодаря вам множество людей сумели воспользоваться новыми возможностями» [16, с.438].

Литература:

1. Miller D.C., Form W.Y. Industrial Sociology. New-York: Harper. 1951.
2. Schein E.H. The Individual. The Organization, and the Career: A Conceptual Scheme // The Journal of Applied Behavioral Science. 1971. Vol.7. № 4. P. 401-427.
3. Schein E.H. Career Anchors Revisited: Implications for Career development an 21st Century. Academy of Management Executive.1996. P. 80-85.
4. Hall D.T., Careers in Organizations. California: Goodyear, Pacific Palisades, 1976.
5. Brousseau K.R., Driver M.J., Eneroth K. and Larsson R. Career pandemonium: Realigning organizations and individuals / The Academy of Management Executive. 1996. Vol.10. № 4. P. 52-66.
6. Saviskas Mark L., Career Construction Theory [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: www.acec.info/databas/Image_usager/r/Raymond%20Jean/Construction_carri%C3%A8re.pdf, p.1. (дата обращения 12.05.2012)
7. Saviskas Mark L. The Theory and Practice of Career Construction, 2005, pp.42-70 in Career Development & Counseling: Putting Theory & Research to Work, John Wiley&Sons, N.Y.
8. Словарь иностранных слов. М.: Изд-во «Русский язык», 1989. 651с.
9. Большой энциклопедический словарь. М.: Изд-во «Энциклопедия», 1989. 1599с.
10. Молл Е.Г. Управление карьерой менеджера. Спб: Питер, 2003. 352с.
11. Чуклинов А. Административный ресурс: проблемы управленческого метода [электронный ре-

сурс] // Отечественные записки. 2004. № 2 (16) // Режим доступа: URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/administrativnyy-resurs-problemy-upravlencheskogo-metoda> (дата обращения 12.05.2012)

12. Монусова Г.А. Как становятся чиновниками и продвигаются по службе // Общественные науки и современность. 2004. №3. С.61-70.

13. Климова А.В. Стратегическое прочтение понятия «компетенции» // Актуальные проблемы современной науки. 2001. №3. С.122-125.

14. Поликанов Д.В. «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения. 2010. №5.

15. Шилль И.И. «Современная теория финансов и влияние её на финансовую администрацию в западно-европейских государствах». Типография Эдуарда Праца, Санкт-Петербург, 1860. 198 с.

16. Малган Д. Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Изд-во института Гайдара, 2011. 470 с.

References:

1. Miller D.C., Form W.Y. Industrial Sociology. New-York: Harper. 1951.
2. Schein E.H. The Individual. The Organization, and the Career: A Conceptual Scheme // The Journal of Applied Behavioral Science. 1971. Vol.7. № 4. P. 401-427.
3. Schein E.H. Career Anchors Revisited: Implications for Career development an 21st Century. Academy of Management Executive.1996. P. 80-85.
4. Hall D.T., Careers in Organizations. California: Goodyear, Pacific Palisades, 1976.
5. Brousseau K.R., Driver M.J., Eneroth K. and Larsson R. Career pandemonium: Realigning organizations and individuals / The Academy of Management Executive. 1996. Vol.10. № 4. P. 52-66.
6. Saviskas Mark L., Career Construction Theory [e-resource] // Access mode: URL: www.acec.info/databas/Image_usager/r/Raymond%20Jean/Construction_carri%C3%A8re.pdf, p.1. (Date of access 12.05.2012)
7. Saviskas Mark L. The Theory and Practice of Career Construction, 2005, pp.42-70 in Career Development & Counseling: Putting Theory & Research to Work, John Wiley&Sons, N.Y.
8. The dictionary of foreign words. M.: Published by «The Russian language», 1989. 651p.
9. Gross encyclopedic dictionary. M.: Published by «Encyclopedia», 1989. 1599p.
10. Moll E.G. Manager's career governance. StPet.: Piter, 2003. 352 p.
11. Tchuklinov A. Administrative resource: problems of a managerial method [e-resource] // Otechest-

venniye zapiski. 2004. № 2 (16) // // Access mode: URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/administrativnyy-resurs-problemy-upravlencheskogo-metoda> (Date of access 12.05.2012)

12. Monusova G.A. How to become an executive and get a rise // *Obschestvennyenauki i sovremennost*. 2004. №3. P.61-70.

13. Klimova A.V. Strategic interpretation of the term «competences» // *Aktualniye problemi sovremennoi nauki*. 2001. №3. P.122-125.

14. Polikanov D.V. «Staff hunger» in state and municipal service // *Monitoring obschestvennogo mneniya*. 2010. №5.

15. Shill I.I. «Modern theory of finances and its influence on its financial administration in the Western-European states». Eduard Pratz's printing office, StPetersburg, 1860. 198 p.

16. Malgan D. Art of state strategy. Mobilization of power and knowledge in the name of general welfare. M.: Published by Gaidar's institute, 2011, 470 p.

**ОБ ИЗМЕРЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОММУНИКАТИВНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ
(СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

Карпенко Е.В.

кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и политологии
Брянского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы (Россия)

УДК 316.354:351/354

ББК 60.561.322

В работе определены подходы к измерению критериев коммуникативного аспекта государственного управления. Особое внимание при этом уделяется исследованию критериев измерения результативности в контексте определения показателя уровня достижения целей. На основе проведенного анализа делается вывод об эвристических возможностях социокультурного программирования.

Ключевые слова: эффективность государственного управления, коммуникации, деятельность, критерии, методика определения эффективности.

Karpenko E.V.

ON MEASUREMENT OF COMMUNICATIVE ACTIVITY EFFICIENCY IN STATE GOVERNMENT (SOCIOLOGICAL ANALYSIS)

In the article the author determines approaches to the measurement of criteria of communicative aspect in state government. The author draws the attention to the research of criteria of effectiveness measurement within the context of determination of goals achievement level. Using the results of the analysis it's possible to make a conclusion about heuristic abilities of social and cultural programming.

Key words: effectiveness of state government, communication, activity, criteria, methods of effectiveness determinations.

В связи с ростом требований к государственному сектору, повышению эффективности его деятельности и качеству управления в условиях ограниченности ресурсов, актуальной становится проблема разработки и использования критериев оценки процессов и результатов государственного управления. Анализ мирового опыта позволяет определить широкий спектр подходов к установлению критериев оценки деятельности и разработки критериев качества государственного управления. Однако международный опыт показывает, что до сих пор не сложились общие принципы оценки качественных и количественных характеристик государственного управления.

Определяя проблему в общем виде, следует отметить, что в литературе существуют определенные подходы к измерению результативности, продуктивности и эффективности любой деятельности. Наиболее разработанными и применяемыми на практике являются измерения, основанные на экономических показателях, на количественном и качественном анализе.

А. Барабашев считает, что в России необходимо разработать «новую теорию эффективного государ-

ства с учетом силы гражданского общества, с четким распределением обязанностей профессионалов службы госуправления. Их деятельность (то есть сам процесс управления) и ее результаты должны оцениваться как две разные процедуры». По его мнению, необходимо также подсчитывать вклад государственных органов в рост национальной экономики, культуры и социальный прогресс – это и будет отражением эффективности работы правительства [1].

На сегодняшний день по проблеме определения эффективности различных видов деятельности человека, группы людей, организаций и пр. существует множество подходов и методик. В контексте системы государственного управления внимание исследователей привлечено к определению показателей эффективности различных аспектов общественной жизни. Сегодня никого не нужно убеждать в том, что управление следует трактовать как коммуникативный процесс, поскольку коммуникация «встроена» в каждый элемент деятельности органов публичной власти.

Измерение коммуникаций или коммуникативной деятельности субъекта, как правило, проводится с по-

мощью экспертных оценок, которые, тем не менее, не исключают эмоционального отношения адресата к содержанию взаимодействия и его результатам. Кроме того, остается проблема качества самих экспертов, которые должны соответствовать двум главным критериям: иметь соответствующий статус и постоянно «поддерживать форму».

Социологический анализ эволюции менеджмента показывает существенное смещение акцентов в сторону доминирования личностных характеристик работника, согласования индивидуальных и корпоративных ценностей, использования творческих способностей человека применительно к задачам организации, в том числе государственным. Складывается ситуация, когда субъект управленческих решений способен обеспечивать успех только в том случае, если ему удастся задействовать личностный и творческий потенциал человека как объекта управления.

Со всей очевидностью можно утверждать, что учет таких ценностей, как авторитет, профессионализм, доверие к личности и т.п., позволил бы «включать» в работу более высокий творческий потенциал соответствующих социальных групп и структур, их «энергию саморазвития». Тем не менее, на наш взгляд, этот ресурс государственного управления в России остается пока мало использованным.

Поэтому для измерения коммуникативной деятельности государственных служащих необходимы некие интегральные показатели, которые могут обеспечить более или менее достоверные данные и максимально исключить субъективизм. Причём под эффективной коммуникативной деятельностью мы будем понимать вполне конкретный набор требований к её организации и функционированию, объёму и качеству результатов, степени вовлечённости в коммуникативные процессы гражданского общества. С этой целью необходимо определить показатели, которые можно использовать в процессе измерения, а также установить критерии и уточнить методики этого измерения.

Базисная формула экономической эффективности как соотношение результата к затратам ставит закономерный вопрос прежде всего о сущности того, что является результатом, а что затратами в сфере государственного управления. Различают непосредственный результат (output) работы учреждений, конечный социально-значимый результат (Outcome) или социальное воздействие (Impact), которое может быть результатом как прямых действий органов государственной власти, так и целой группы косвенных факторов и влияния институционального фактора случайности («природы»). Значимым для общества будет являться именно последняя категория – социальное воздействие (Impact), тогда как проще всего оценить

работу учреждений и отдельных сотрудников можно исходя из наблюдаемости непосредственных результатов. Но даже в этом случае для выработки системы показателей, характеризующих результат (продукт) работы конкретного чиновника, учреждения и государственного управления в целом как степень достижения определенных целей, необходимо следование следующим критериям:

- специфичность (цели должны соответствовать области компетенции субъекта управления);
- измеримость (достижение цели можно проверить, в том числе и прежде всего – с помощью количественных индикаторов);
- релевантность (наличие четкой связи цели с основной деятельностью субъекта);
- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы) [2, с. 48-52].

Очевидно, что сама проблема выделения критериев измерения результативности любой деятельности всегда являлась актуальной. Последнее связано с тем, что постоянно необходимо находить составляющие (показатели), которые отражают различные измерения одной и той же базовой переменной, при этом одна переменная должна быть взвешенной с помощью другой. Именно для определения результативности коммуникативной деятельности государственного служащего трудно решаемой представляется задача вывода коэффициента связей, который обозначает степень возможности определения показателей одной переменной для любого случая, основываясь на значении другой. Это касается и определения эффекта взаимодействия, т.е. необходимости определения тех переменных, которые могут усилить и дополнить эффект воздействия других. Попытка определения критериев основывается на том, что общую профессиональную деятельность государственного служащего регламентируют государственные нормативно-правовые акты и документы локального уровня. Очевидно, и коммуникативную деятельность как составляющую общей деятельности можно определить анализируя эти документы.

А.В. Тихонов подчёркивает, что для эволюции управленческой мысли новым и необычным является рассмотрение самого управления как персонифицированной системы. При этом, несмотря на бесспорное признание существования социального слоя менеджеров, управляющих и руководящих кадров разного ранга, органов и структур, само управление продолжает трактоваться как воздействие, при котором субъект интересуется эффективностью своего действия и испытывает постоянный дефицит информации по каналу обратной связи, но совсем не заинтересован, чтобы изучали и его, как причину появления неэффективных действий [3, с.160-161]. Говоря о государственном

управлении как системе, необходимо учитывать некоторые существенные характеристики системы. Во-первых, система обособлена от окружающей среды определенными пределами. Для государственного служащего – это требования нормативно-правовых документов и ограниченность действий в соответствии с ними, требования внутренней деятельности организации; регламентированность деятельности; специфика деятельности (а именно – ее организационная направленность: создавать условия, содействовать чем-либо, поощрять, привлекать и т.п.); сама политика государства и требования к ее реализации. Во-вторых, для нас важно, что существенным свойством системы является эмерджентность. Для деятельности государственного служащего – это свойство коммуникативной деятельности (которая сама по себе является системой) может быть как отдельным видом деятельности, так и средством для обеспечения других видов профессиональной деятельности. В-третьих, акцентируем внимание на структурности на том, что поведение системы обусловлено не столько особенностями отдельных элементов, сколько свойствами ее структуры. Для коммуникативной деятельности государственного служащего эта характеристика будет проявляться, возможно, в несколько утилизированном виде, который касается того, что такая деятельность зависит от самой структуры организации, правил, существующих в самой организации, требований к результатам деятельности, от индивидуально-личностных показателей персонала. В-четвертых, целесообразно учитывать, взаимозависимость системы. Для государственного служащего это означает соответствие коммуникативной деятельности требованиям внешней среды и потребностям участников коммуникации, отсутствие диссонанса с внутренними требованиями, а также гибкость и возможность перестраиваться в различных ситуациях. В-пятых, нельзя упускать из виду, что в любой системе существует соподчиненность элементов. Для государственных служащих это связано с определением значимых и незначимых элементов, которые, в свою очередь, дадут возможность разработать методику определения эффективности коммуникативной деятельности. В-шестых, важно обращать внимание на то, что само познание системы – достаточно сложный процесс и требует многоуровневого и многогранности описания. На последнем акцентируем внимание для того, чтобы объяснить причины рассмотрения коммуникативной деятельности государственного служащего еще и с позиции возможного измерения эффективности и определения с этой целью критериев.

Определяя критерии деятельности, будем учитывать, что сама коммуникативная деятельность является, как отдельным видом деятельности, так и видом

деятельности-средством, обслуживающим основную. Безусловно, можно считать, что коммуникативная деятельность государственного служащего имеет линейную структуру и вероятно, именно поэтому измерения ее эффективности является довольно сложным. В основном общество требует реальных конкретных действий, которые могли удовлетворить его определенные потребности, которые, в свою очередь, у различных слоев населения разные. Поэтому измерение взаимодействия является довольно сложной задачей. Эту точку зрения поддерживает Е.А. Запорожец [4], анализируя деятельность государственных служащих с точки зрения «коммуникативной профессии». Исследователь говорит об эффективности деятельности, используя такие категории профессионального общения, как коммуникабельность, социальное родство, альтруистические тенденции. Впрочем, каждый из перечисленных элементов довольно легко операционализируется, поскольку имеет определенные составляющие, характеризующие содержание этих элементов. Именно эти составляющие можно рассматривать как критерии, опираясь на которые оценивается коммуникативная деятельность государственного служащего.

Привлекает внимание тот факт, что все эти критерии имеют как декларативный, так и прикладной характер. Можно говорить о существовании некоторой неопределенности в понимании коммуникативной деятельности, ее роли и практических возможностях. Опираясь на требования методики определения эффективности, распределим все составляющие на два вида: декларативные (констатирующие) и практические (деятельностные). При этом под декларативной составляющей будем рассматривать все то, что описывает направление деятельности, стратегию или тактику действий, констатирует необходимость и желательность любого качества, свойства, характеристики. К практической составляющей отнесём все, что требует реальных действий, которые конкретно сформулированы в нормативных и законодательных актах. Отметим, что именно эти направления коммуникативной деятельности, вероятно, имеют целью индивидуально-личностные свойства личности, опыт, умения и навыки и др. Их можно измерить, опираясь на регламентирующие документы. Такой подход дает возможность по методу группировки распределить показатели по следующим трем категориям: значимым, участвующим в формировании содержания компонентов, значимым, которые не принимают участия в формировании названных компонентов, значимым, но которые отбрасываются как не имеющие существенного влияния. Таким образом, важнейшей задачей в рамках оценки эффективности становится выявление общих закономерностей развития коммуникативной деятельности.

Действующая система коммуникативной деятельности проходит через два фильтра внешней среды: 1) информационно-деятельностный, отражающий результативность действий государственного служащего на уровне реализации государственной политики и отношения к общественности; 2) психологический, укореняющий в сознании людей определенные убежденности, сквозь которые большая часть информации проходит как «шумы» (иногда воспринимается как манипуляции), а часть подлежит критическому анализу.

Итак, важное место в определении эффективности и уточнении критериев этой эффективности занимают методы, техники и технологии коммуникативной деятельности государственного служащего, в которых на уровне управления (если организация имеет оптимальную структуру) будет подчеркиваться важность человека, а не ссылки на количественные характеристики своей деятельности. Это утверждение следует из тезиса А.В.Тихонова, о том, что управление как цивилизованный и рациональный способ регуляции действий и взаимодействий людей можно построить только с их согласия и с их участием [5, с.165].

Для создания гипотетической модели определения эффективности коммуникативной деятельности в контексте показателя уровня взаимодействия необходимо учесть следующие аспекты: коммуникативная деятельность государственного служащего, регламентирована требованиями нормативно-правовых документов, которые отражают декларативную и практическую стороны; критерии определения эффективности такой деятельности перенесены из менеджмента и могут подвергаться только количественному статистическому анализу. Методики определения эффективности деятельности для сферы предпринимательства или организации, целью которых является получение прибыли, для измерения коммуникативной деятельности государственного служащего использовать нельзя, но и методики определения эффективности различных видов деятельности государственного служащего в контексте экономического развития региона также использовать нельзя, поскольку сама коммуникативная деятельность государственного служащего – это мозаичное образование, а в некоторых случаях и эклектичное, являющееся полным отражением внутриорганизационных коммуникаций [6, с. 276].

Выявление базовой модели предполагает анализ описанных выше значений показателя не только за последние год-два, но и за значительно больший период. Это важно с точки зрения содержания, поскольку развитие такой сложной системы, как коммуникативная, обладает значительной инерцией. Неэффективные институты, коррупция, ситуации, когда доминируют неформальные правила над правилами формальными

обладают механизмами самоподдержания, но при этом и эффективные практики, получив широкое распространение, обретают определённый «запас прочности».

Необходимо отметить, что организация эффективной коммуникации с обществом, создание условий для согласования различных интересов является для органов власти отчасти новым ресурсом и в части приращения экономических знаний, что обуславливается привлечением населения к анализу и оценке ситуации в финансово-экономической системе страны.

Социологический анализ проблемы предполагает оценивание эффективности коммуникативной деятельности публичной власти в контексте определения показателя уровня достижения целей. Последний демонстрирует эффективность использования тех или иных коммуникативных действий, или формирующей коммуникативной деятельности. В связи с этим эффективность коммуникативной деятельности целесообразно трактовать как зависимость между ожиданиями граждан (общества) и результатами реализации этих ожиданий на практике, а также оценки разницы между ожиданиями инициаторов коммуникаций, их стереотипами и восприятием реципиентов. На наш взгляд это расширяет возможности определения уровня доверия к власти и удовлетворенности ее действиями.

В связи с этим можно предположить, что социокультурное программирование и проектирование коммуникативной деятельности будет способствовать организации такой деятельности на новом качественном уровне. Подводя итоги, можно говорить о реально существующей потребности в системных исследованиях, научном сопровождении деятельности органов публичной власти, в частности, по обоснованию через коммуникативную составляющую критериев эффективности государственного управления.

Литература:

1. Международная конференция Association for Public Policy Analysis and Management «Повышение эффективности оказания государственных услуг» [электронный ресурс, видео] // Режим доступа: URL: <http://www.hse.ru/news/recent/32398695.html> (дата обращения 10.08.2012)
2. Капогузов Е.А. Институциональные аспекты оценки эффективности государственного управления // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. 2011. Выпуск № 40-2.
3. Тихонов А.В. Социология управления. М.: Канон+, 2007. 472 с.
4. Запорожец Е.А. Коммуникативная компетенция государственных служащих: структура,

содержание, условия формирования // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. 2009. №3 [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2009/03/05/> (дата обращения 12.08.2012)

5. Тихонов А.В. К обоснованию программы сетевого мета-проекта «Готовность отечественной системы управления к решению задач модернизации и экономического развития». Социальное обоснование стратегий городского, регионального и корпоративного развития: проблемы и методы исследований. // Материалы IX Дридзевских чтений / Редколлегия: А.В.Тихонов отв.ред., Е.М. Акимкин, Е.И. Рабинович, В.А. Шилова. М.: ИС РАН, 2010. 520 с.

6. Приходченко Л.Л. Ефективність державного управління: теоретико-методологічні засади: Монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 320 с.

References:

1. International conference Association for Public Policy Analysis and Management «Effectiveness improvement in provision of state services» [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.hse.ru/news/recent/32398695.html> (Date of access 12.08.2012)

2. Kapoguzov E.A. Institutional aspects effectiveness assessment of state government // Nauchniye trudi DonNTU. Seriya: Ekonomicheskaya. 2011. Vypusk № 40-2.

3. Tikhonov A.V. Sociology of management. M.: Kanon+, 2007. 472 p.

4. Zaporozhets E.A. Communicative competence of civil servants: structure, content, terms of formation // Nauchniy vestnik Uralskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby: politologiya, ekonomika, sotsiologiya, pravo. 2009. №3 [e-resource] // Access mode: URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2009/03/05/> (Date of access 12.08.2012)

5. Tikhonov A.V. On substantiation of the program of a network meta-project «Readiness of the local system of management to problem solving of modernization and economic development». Social substantiation of strategies of city, regional and corporative development: problem and methods of research. // Materiali IX Dridzevskikh chteniy / Editorial board: A.V. Tikhonov editor-in-chief, E.M. Akimkin, E.I. Rabinovich, V.A. Shilova. M.: IS RAS, 2010. 520 p.

6. Приходченко Л.Л. Ефективність державного управління: теоретико-методологічні засади: Монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 320 с.

**МОДЕРНИЗАЦИЯ АТТЕСТАЦИОННЫХ ПРОЦЕДУР
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ
В ЯМАЛО-НЕНЕЦКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ**

Соколова И.Б.

руководитель Аппарата Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа,
заместитель Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа (Россия)

УДК 35.08(571.121)

ББК 67.401.02(2Рос-6Яма)

Развивающий эффект кадровых процедур невозможно обеспечить исключительно в рамках совершенствования нормативно-правовой базы. Модернизация системы аттестации государственных гражданских служащих предполагает создание условий для их профессионального развития, повышения результативности и качества служебной деятельности. В статье представлены современные методологии практической деятельности в сфере развития кадрового потенциала, внедрение новых принципов кадровой политики, обеспечивающих возможность конструктивного влияния на процессы служебной деятельности государственных гражданских служащих.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, аттестация, профессиональная компетентность, индивидуальное профессиональное развитие.

Sokolova I.B.

**MODERNIZATION OF APPRAISAL PROCEDURES OF STATE CIVIL SERVANTS
IN YAMAL-NENETS AUTONOMOUS AREA**

It's not possible to provide the developing effect of staff procedures within the framework of regulatory basis. Modernization of appraisal procedures of state civil servants suggests the creation of conditions for their professional development, rise of effectiveness and quality of their formal activity. In the article the author introduces modern methodologies of practical activity in the sphere of staff potential development, new principles of staff policy implementation which would provide the possibility for constructive influence on the processes of work related activity of state civil servants.

Key words: state civil service, appraisal, professional competence, individual professional development.

В числе ключевых показателей совершенствования системы государственного управления на современном этапе определено дальнейшее реформирование и развитие государственной гражданской службы, предусматривающее, в том числе, совершенствование кадровых процедур и внедрение новых принципов кадровой политики.

Одним из основных факторов, обеспечивающих модернизирующий эффект, является профессиональная компетентность государственных гражданских служащих, развитие которой должно осуществляться как в процессе их профессиональной подготовки, так и в ходе реализации нормативно-установленных кадровых процедур, к которым относятся конкурс на замещение вакантной должности и включение в кадровый резерв, квалификационный экзамен и аттестация.

Аттестация государственных служащих в современной России стала системно применяться в конце 90-х годов прошлого века. К этому времени на феде-

ральном уровне и во многих субъектах Российской Федерации была сформирована законодательная база о государственной службе. В сравнении с другими кадровыми технологиям, которые практиковались экспериментально и в отдельных государственных органах, практика аттестаций была относительно успешной. При этом, вследствие несовершенства квалификационных требований, фиксировались преимущественно положительные результаты аттестации, что не всегда соответствовало реальному положению дел.

Актуализация аттестации на государственной и муниципальной службе пришлось на 2005-2006 годы в связи с принятием федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» и Указа Президента Российской Федерации «О проведении аттестации государственных гражданских служащих в Российской Федерации».

Вместе с тем, в этот период времени на первое место начинают выходить такие кадровые техноло-

гии, как конкурс на замещение вакантной должности и квалификационный экзамен, поскольку в новые структуры и на новые должности необходимо было отобрать соответствующих новым квалификационным требованиям граждан РФ, определить их профессиональный уровень, присвоить классные чины государственной гражданской службы и только по истечении года со дня сдачи квалификационного экзамена, провести аттестацию.

Как и в период 1995 - 1998 гг., более успешно решались эти задачи в государственных органах тех субъектов РФ, в которых уже к середине 2006 г. была сформирована обновленная система законодательства о государственной гражданской службе, были учреждены и приняты реестры должностей, началось заполнение имевшихся вакансий.

В Ямало-Ненецком автономном округе уже в 2005 году Думой автономного округа был принят ряд законодательных актов, регламентирующих вопросы государственной гражданской службы, прежде всего, закон «О государственной гражданской службе в Ямало-Ненецком автономном округе». В ноябре того же года приняты законы о реестре должностей государственной гражданской службы и закон о денежном содержании государственных гражданских служащих. Координация вопросов государственной гражданской службы закреплена за Аппаратом Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа. В целях совершенствования государственной гражданской службы Ямало-Ненецкого автономного округа постановлением Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 15 октября 2009 № 554-А года принята окружная долгосрочная целевая программа «Реформирование и развитие государственной гражданской службы Ямало-Ненецкого автономного округа на период 2010-2013 годов».

Очевидно, что достижение развивающего эффекта кадровых процедур невозможно только на основе повышения уровня нормативно-правового обеспечения технологий их реализации. Необходимы современные методологии практической деятельности в сфере развития кадрового потенциала, которые имеют убедительную теоретическую основу, обеспечивающую возможность конструктивного влияния на процессы и явления служебной деятельности государственных гражданских служащих.

Одним из ключевых программных направлений деятельности по развитию государственной службы в округе является повышение качества аттестационных процедур. На современном этапе необходимо не только определить соответствие государственного гражданского служащего занимаемой должности, но и создать условия для его профессионального развития, повышения результативности и качества служебной

деятельности. В этой связи, необходимо модернизировать существующие нормативно-методические документы на основе современных методологий повышения качества аттестационных процедур. В качестве такой методологии определена научно-практическая разработка Уральского института Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ [4].

Порядок проведения аттестации предписан Указом Президента РФ от 01.02.2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» и соответствующими Положениями, разработанными на его основе.

Аттестация государственных гражданских служащих «проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности. Аттестация призвана способствовать формированию кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации, повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих» [1].

Целью аттестации является — комиссия оценка результатов служебной деятельности государственного гражданского служащего, его социокультурных и профессиональных качеств, для определения соответствия занимаемой должности гражданской службы и направлений его дальнейшего профессионального развития.

Модернизация затрагивает не сам порядок проведения аттестации, а ее характер и содержание. Для того чтобы достичь поставленных целей, кадровые процедуры следует проводить на основе следующих принципов: законности, демократизма, системности, технологичности, непрерывного профессионального развития, развития творческого потенциала человека, развития профессиональной культуры, морально-психологической комфортности.

Примечательно то, что уровень реализации требований указанных принципов будут оценивать не только сотрудники кадровых служб, но и сами аттестуемые. После аттестации каждый государственный гражданский служащий определит уровень реализации следующих требований:

— в процессе аттестации соблюдается уважительное отношение к правам и свободам государственного гражданского служащего как человека и гражданина;

– в ходе аттестационных процедур осуществляется конструктивное сотрудничество между аттестуемым и его руководителями;

– аттестационная комиссия учитывает мнение граждан, общественных организаций, профессиональных союзов о качестве деятельности аттестуемого государственного гражданского служащего;

– в органе государственного управления созданы условия для непрерывного профессионального развития государственного гражданского служащего;

– в ходе аттестационных процедур руководители и аттестационная комиссия больше внимания уделяют выявлению положительных качеств государственного гражданского служащего;

– в органе государственного управления созданы условия, мотивирующие творческое отношение государственных гражданских служащих к решению профессиональных задач;

– в органе государственного управления доминирует авторитетно-демократический стиль управленческих взаимоотношений;

– в органе государственного управления создана атмосфера доверия, взаимопонимания, корректности во взаимоотношениях между государственными гражданскими служащими различных категорий и групп;

– в органе государственного управления проявляется доброжелательное отношение к аттестуемому со стороны его руководителей и членов аттестационной комиссии.

Представленный подход позволит значительно повысить конструктивность взаимоотношений в процессе подготовки и проведения аттестации, будет эффективно влиять на развитие демократической организационной культуры в органах государственного управления, повышение эффективности служебного взаимодействия в ходе решения профессиональных задач.

Значительные модернизационные изменения вносятся в содержание аттестационной оценки государственного гражданского служащего.

Во-первых, в процессе подготовки отзыва должны быть оценены следующие гражданские качества: образовательная мобильность, трудолюбие, адаптивность, гуманность, общая культура, патриотизм, общественная активность. Уровень развития этих качеств отражает готовность государственного гражданского служащего к социально направленной профессиональной деятельности. Именно социальная направленность профессиональной позиции служащего является важнейшим фактором противодействия коррупционному поведению.

Во-вторых, непосредственный руководитель должен отразить в отзыве уровень развития профессиональных качеств аттестуемого. Эти качества различаются в зависимости от категории занимаемой

должности. Для категории «руководители» оцениваются следующие качества: профессионально-прогностические, проективно-плановые, профессионально-организаторские, профессионально-мотивационные, контрольно-аналитические, регулятивно-распорядительные, профессионально-правовые, профессионально-экономические, информационно-коммуникативные, профессионально-инновационные [5]. Использование компьютерных программ позволит, значительно сократив затраты времени на управленческую диагностику и обеспечив защиту персональных данных, выполнить системную оценку уровня профессиональной компетентности государственного гражданского служащего.

В-третьих, в отзыве отражается интенсивность и качество служебной деятельности аттестуемого. На первых этапах модернизации аттестационных процедур интенсивность будет определяться непосредственным руководителем на основе сравнения результатов деятельности служащего с другими служащими такой же категории и группы должностей. Введены следующие оценки интенсивности: высокая, достаточная, недостаточная.

В дальнейшем в процессе сотрудничества с Уральским институтом Президентской академии, мы планируем разработать обоснование соотношения интенсивности деятельности и эффективности использования для этого служебного времени.

Интенсивность деятельности не может быть рассмотрена в отрыве от качества ее результатов. Качество результатов – это уровень соответствия их оценочных характеристик организационным, государственным и социальным требованиям и потребностям. Традиционно качество оценивается как «отличное», «хорошее», «удовлетворительное», «неудовлетворительное».

Предложенные модернизационные изменения позволяют значительно повысить развивающий потенциал аттестационных процедур, а государственные гражданские служащие получают возможность конкретизировать содержательные аспекты подготовки к аттестации.

Согласно положению «О порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации», утвержденному Указом Президента РФ от 28.12.2006 г. № 1474, каждый государственный гражданский служащий должен разработать совместно с непосредственным начальником и в соответствии должностным регламентом индивидуальный план профессионального развития сроком на три года. Нормативно не определено, что такой план разрабатывается по итогам аттестации, но именно такой вывод подразумевает срок его реализации: поскольку план отражает мероприятия, направленные на профессиональное развитие государственного гражданского

служащего в межаттестационный период, – следовательно, он должен составляться по результатам аттестации. Алгоритм разработки плана будет включать следующие этапы:

1. Определение на основе обобщенных результатов анализа гражданских и профессиональных качеств, а также выводов аттестационной комиссии основных проблем, сдерживающих или снижающих эффективность профессионального развития.

2. Определение личностных качеств, которые необходимо развивать как основу социокультурного и предметно-профессионального компонента профессиональной компетентности.

3. Определение содержания операциональных знаний, освоение которых повысит уровень метапредметных социальных и профессиональных навыков.

4. Определение предметных профессиональных знаний, освоение которых будет являться условием профессионального развития.

5. Определение форм, методов, приемов и средств развития личностных качеств, освоения операциональных и предметно-профессиональных знаний.

6. Составление плана индивидуального профессионального развития с указанием сроков реализации форм, методов и приемов, а также ожидаемых результатов прогрессивного развития личностных, гражданских и профессиональных качеств государственного гражданского служащего [4].

Модернизация содержания управленческой диагностики профессионального уровня государственных гражданских служащих обеспечит значительное повышение качества работы по подготовке и реализации индивидуальных планов профессионального развития. Анализ и обобщение модернизированных индивидуальных планов позволит определить основные тематические направления организационного обучения и конкретизировать образовательные цели дополнительного профессионального образования.

В настоящее время в ходе формирования государственного заказа на повышение квалификации государственных гражданских служащих акцент делается на тематическом содержании курсов, что зачастую приводит к просветительскому характеру образовательной деятельности и недостаточной практической ее направленности. Проектирование на основе аттестационных процедур образовательных целей повышения квалификации позволит значительно повысить профессиональную актуальность технических заданий государственного заказа и создаст условия для оценки качества полученного государственным служащим дополнительного образования в ходе последующих аттестаций или квалификационных экзаменов.

С целью апробации методики на первом этапе было принято решение о внедрении методических

основ в деятельность одного из исполнительных органов государственной власти автономного округа (государственно-правового департамента) [2].

Результаты экспериментального этапа внедрения инновационного подхода к подготовке и проведению аттестации государственных гражданских служащих позволяют принять решение о внедрении его основных положений в практику аттестационных процедур в других органах государственной власти и местного самоуправления Ямало-Ненецкого автономного округа.

Литература:

1. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ № 110 от 01.02.2005 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении методических основ организации и проведения аттестации государственных гражданских служащих в органах государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа и иных государственных органах Ямало-Ненецкого автономного округа: Постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа № 173-ПГ от 24.10.2011 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. ЭКСМО, 2010.
4. Горб В.Г. Методологические основы технологий конкурса, аттестации и квалификационного экзамена государственных гражданских служащих. Екатеринбург: Уральская академия государственной службы, 2010.
5. Горб В.Г. Образовательная система повышения квалификации государственных и муниципальных служащих субъекта российской Федерации. Екатеринбург: Уральская академия государственной службы, 2010.
6. Деркач А.А., Москаленко О.В., Селезнева Е.В., Степанова Л.А. Структура профессиональной компетентности как фактора эффективности деятельности государственных служащих // Акмеологическая оценка профессиональной компетентности государственных служащих: Учебное пособие. М.: Изд-во РАГС, 2008. 166 с.

References:

1. On conducting appraisal of state civil servants of the RF: The RF President decree № 110 dated 01.02.2005 [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».

2. On approval of methodical basics of an organization and conducting appraisal of state civil servants in the state bodies of power in Yamal-Nenets autonomous area And other state bodies of power of Yamal-Nenets autonomous area: Resolution of the Governor of Yamal-Nenets autonomous area № 173-PG dated 24.10.2011 [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».

3. Brokgauz F.A., Efron I.A. Encyclopedic dictionary. EKSMO, 2010.

4. Gorb V.G. Methodological basics of technologies of a competition, appraisal and qualification exam for

state civil servants. Ekaterinburg: Uralskaya akademiya gosudarstvennoy sluzhby, 2010.

5. Gorb V.G. Educational system of qualification improvement for state and municipal servants of the RF subjects. Ekaterinburg: Uralskaya akademiya gosudarstvennoy sluzhby, 2010.

6. Derkatch A.A., Moskalenko O.V., Seleznyova E.V., Stepanova L.A. Structure of professional competence as a factor of effectiveness civil servants activity // Acmeological assessment of professional competence of civil servants: Study book. M.: Published by RAGS, 2008. 166 p.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА

УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ: СУЩНОСТЬ И НЕОБХОДИМОСТЬ ТРАНСФОРМАЦИИ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ

Шагиева И.Т.

аспирант кафедры макроэкономического развития и государственного управления
Башкирского государственного университета (Россия)

УДК 332.1
ББК 65.050.2

В статье рассматриваются проблемы управления модернизацией экономики в процессе реализации региональной политики. Приводятся различия в управлении регионом в домодернизационный период и текущий период модернизации экономики страны. Рекомендуются основные принципы становления обновленной системы государственного регулирования регионального развития.

Ключевые слова: регион, управление региональным развитием, государственное регулирование, модернизация экономики.

Shagiyeva I.T.

REGIONAL DEVELOPMENT CONTROL: ESSENCE AND TRANSFORMATION NECESSITY IN CONDITIONS OF THE COUNTRY ECONOMY MODERNIZATION

The author of the article considers the problems connected with control of the economy modernization in the process of the regional policy implementation. The author brings differences in regional control during the pre-modernization and current periods of the country economy modernization. The main principles of the development of the state control renewed system of regional development are recommended.

Key words: region, regional development control, state regulation, economy modernization.

Как известно, Россия лишь недавно приступила к модернизации экономики, целью которой является построение экономической системы, отвечающей требованиям современного демократического общества, с отходом от сырьевой ориентации, а также интенсификацией производства, освоением инновационных, конкурентоспособных на мировом уровне производств, созданием новых рабочих мест, экологизацией производства, значительным повышением доли наукоемкого производства в структуре экспорта.

Проблемы модернизации требуют повышения роли государства и активизации его деятельности в направлении определения стратегических целей экономических реформ, формирования принципов,

средств и инструментов именно долгосрочной политики, поскольку задачи, которые относятся к процессу перестройки экономики, не могут быть решены на протяжении нескольких месяцев, или одного-двух лет.

Понятие региона и цели его развития существенно отличаются в предмодернизационный и современный периоды развития страны.

При этом нужно отметить, что «экономическая территория» страны – понятие, не идентичное с административно-политическим, а понятие «регион» – не ограничивается границами административных областей. Региональные исследования не ограничиваются лишь территорией, которая административно подчинена правительству страны, в пределах которой люди,

товары и деньги могут свободно перемещаться, но это также и воздушное пространство, территориальные воды этой страны и континентальный шельф в международных водах [1, с. 8; 2, с. 196; 3, с. 43-44.].

Традиционный подход советской школы территориального размещения, представлен Н.Н. Колосовским, Н.Н. Некрасовым, В.С. Немчиновым [4, с. 134-138], которые в своих работах акцентировали внимание на целях государства, что полностью отвечало особенностям предмодернизационного периода.

Существуют научные подходы, при которых территория связана с пространством – территория как ограниченное земельное пространство, которое вместе с акваторией и аэротерией составляет геоторию [5, с. 50-52].

Управленческий подход рассматривает административно-территориальное устройство как разделение территории государства на систему территориальных единиц разного уровня, в соответствии с которыми образуются местные органы государственной власти и управления [6, с. 61-72; 7, с. 42-50]. Таким образом, административно-территориальное деление – «это внутреннее разделение территории государства на административно-территориальные единицы с целью рациональной организации государственного и общественного управления регионами, народным хозяйством, вообще политической и культурной жизнью» [8, с. 40-42].

Согласно подходам домодернизационной эпохи, баланс отношений между центром и территорией определяет состояние государства. Сохранение отношений подчиненности (субординации) при широчайшей автономии регионов позволяет обеспечить единство и, собственно, существование государства. Его сила как субъекта мировой политики определяется не тем, насколько оно децентрализовано (что иногда по ошибке воспринимается как аморфность), а тем, насколько эффективно оно смогло обеспечить баланс между императивными интересами центра и регионов и, соответственно, насколько его «отвлекают» внутренние проблемы. Сбой в этой системе означает распад, потерю территории [9, с. 54-65].

На современном этапе проблемы управления модернизацией экономики в процессе реализации региональной политики выдвигаются на одно из центральных мест всей государственной политики, реализация которой должна происходить прежде всего в контексте современных глобализационных вызовов. Необходимым становится не только определение общих принципов региональной политики, но и очерчивание четкой структуры ее формирования и реализации, создания системы управления развитием регионов для решения ключевых проблем – укрепление национальной безопасности государства и углубление трансфор-

мации экономики. Она должна дать значительный импульс региональному развитию.

Следует выяснить основные понятия и категории, которые выступают базой теоретического анализа, прогнозирования и определение направлений, приоритетов, целей и методов их достижения в процессе управления региональным развитием.

В условиях модернизации ведущей тенденцией становится децентрализация в региональном управлении.

Фактически внедрение региональных органов управления в процесс региональной децентрализации национальных органов управления, который имел место в 70-е года в разных европейских странах, было инспирировано технократическим подходом. Региональные администрации несли ответственность в основном за региональное экономическое и территориальное планирование как за составляющую процесса управления. Данный подход привел к тому, что вся деятельность при разработке и реализации носила централистский характер и была направлена «сверху вниз» [10, с. 3].

Региональная же политика 80-х и 90-х гг., характеризуется вторичным открытием «регионализма» и определяется целями разных региональных и местных властей, которые должны играть автономную роль в национальном и в международном масштабе.

Основной целью государственной региональной политики является улучшение существующей социально-экономической системы. В «чистом виде» рыночная экономика, которая имеет высокую эффективность при достижении тактических целей, ведет к обострению социальных проблем, недооценке стратегических экономических целей, решение которых и принимает на себя государство. Наряду с тем региональная политика (РП) и осуществляемое в процессе ее реализации региональное управление (РУ) решает и экономические задачи; ее цель при этом – стимулировать хозяйственную деятельность и использовать те ресурсы, которые не дают быстрой отдачи. Характерно, что в период модернизации на первый план выходят именно долгосрочные проекты, связанные с радикальным обновлением как производственных мощностей, так и экономической структуры общества. Кроме того, поддержка определенного экономического и социального уровня на всей, или на большей части, территории страны позволяет ускорить изменения в структуре хозяйства.

К сожалению, региональная наука пока еще не смогла обобщить результаты многолетних дискуссий о содержании управления региональным развитием и дать короткое и емкое его определения. Далее в работе будут представлены выбранные отдельные дефиниции.

Не претендуя на исчерпывающую формулировку, предлагаю исходить из того, что – это деятельность государства (стратегия государства), направленная на административно-экономическую оптимизацию региональной структуры страны и отношений между центром и территориями с целью обеспечения сбалансированного развития за счет максимально эффективного использования существующих внутренних и внешних ресурсов.

Социально-экономическое развитие – это процесс непрерывного изменения материального базиса производства, а также всей совокупности разнообразных отношений между экономическими субъектами, социальными группами населения. Вместе с тем, социально-экономическое развитие региона – это объективный процесс, который проходит как в самом регионе, так и в стране в целом, под влиянием исторических, географических, ресурсных, демографических и других факторов. Вместе с тем, развитие регионов – субъективный процесс, который проходит под влиянием управленческих мер воздействия, в первую очередь, со стороны федеральных органов власти на местах [11, с. 72-80].

Следовательно, управление социально-экономическим развитием региона можно охарактеризовать как отрасль экономической науки, которая исследует совокупность социально-экономических факторов, обуславливающие формирование и развитие продуктивных сил и социальных процессов в региональной системе страны и в каждом из ее регионов, а также эффективные способы целенаправленного воздействия на указанные факторы.

Условия модернизации экономики выдвигают новые требования к содержанию управления региональным развитием, как это представлено на рис. 1.1 и 1.2.

Определение должно довольно четко отображать, как минимум, три основных элемента управления региональным развитием в условиях модернизации как общественного явления. При этом предлагаю исходить из следующего:

- управление региональным развитием – это особый вид государственной политики, соответственно, его субъектом является государство в виде специально уполномоченных институтов;
- общим объектом управления региональным развитием являются регионы – территориальные части страны, которые отличаются один от другого экономическими, географическими и социальными условиями и определенной внутренней целостностью;
- управление региональным развитием направлено на изменение пропорций и тенденций, которые сложились в распределении социально-экономической деятельности, благосостояния, ресурсов и т.п.

«Под управлением региональным развитием следует понимать воплощение региональной политики на местном уровне, т.е. создание институционального и нормативно-правового базиса, а также действий, благодаря которым осуществляются привлечение к этому процессу местных учреждений и экономических инноваций на субнациональном уровне» [12, с. 184].

«Региональное развитие означает экономическое и социальное развитие в регионах» [13, с. 127].

Конечно, приведенные дефиниции нельзя считать исчерпывающими, но они являются достаточными для того, чтобы увидеть их взаимозависимость.

В. Былов придерживается более или менее общего понимания управления региональным развитием как политики определенных общественных сил по отношению к размещению производства и региональному развитию (РР). Последнее, в свою очередь, понимается как региональное (а шире – территориальное) проявление процессов общественного развития в целом [14, с. 94].

Н. Ларина трактует управление региональным развитием как сознательное программирование регионального развития с постановкой целей, планированием, регулированием и т.п., что придает развитию естественно-искусственный характер [15, с. 160]. Однако, на мой взгляд, отводить решающую роль искусственной составляющей нельзя, как это делает указанный автор, считая, что вне управления нет и развития.

В западноевропейских странах, в зависимости от отношения к процессам РР, различают следующие основные типы государственного управления региональным развитием [16, С. 52].

Стимулирующая РП в реализации управления региональным развитием использует средства, которые есть в ее арсенале для ускорения регионального развития, подготовки ее следующих фаз путем прямого поощрения новых видов деятельности, экономических отношений (а также сворачивания старых), путем инфраструктурной, информационной подготовки территории. Направленная на получение дополнительного и качественно нового эффекта, она может в зависимости от характера данной стадии процесса управления региональным развитием работать на усиление или ослабление территориальных контрастов.

Компенсирующая РП использует те же средства для смягчения отрицательных последствий, прежде всего социального и экологического характера, которые присущи любой стадии хозяйственного развития. Чаще всего она представляет одну из форм перераспределения доходов для уменьшения ущерба от неравномерности РР в виде помощи отсталым и депрессивным территориям, которые нуждаются в дотациях, льготах, профессиональной переподготовке трудоспособного населения и т.п.

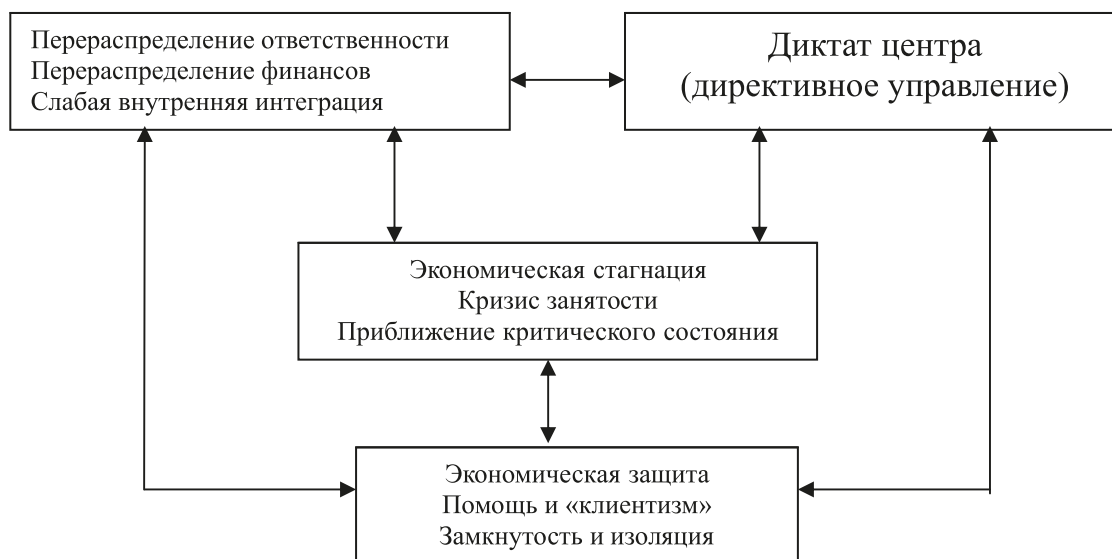


Рис. 1.1. Управление региональным развитием в домодернизационный период [разработано автором]

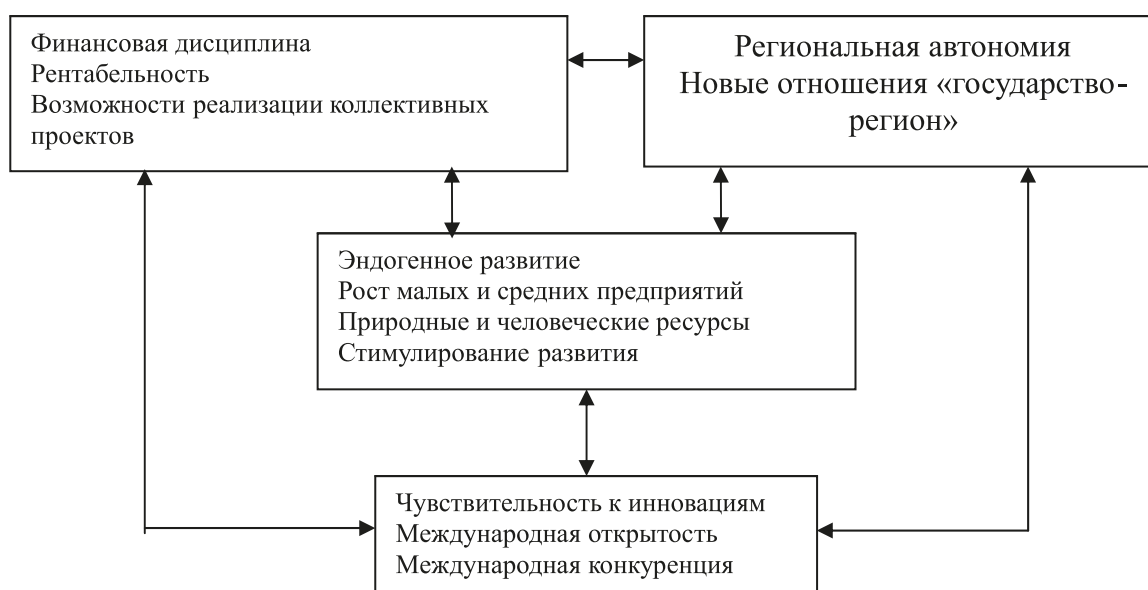


Рис. 1.2. Особенности управления региональным развитием в период модернизации [разработано автором]

Адаптивная РП, которая находится как бы посередине между стимулирующей и компенсирующей, оказывает содействие приспособлению более подвижных и управляемых компонентов управления региональным развитием к инерционным, менее управляемым. Примером может быть концентрация жилого, промышленного и другого строительства в местах, которые притягательны для населения независимо от того к какому типу – центральному или периферийному они относятся.

Противодействующая РП использует все те же средства для борьбы с объективными тенденциями.

Это может быть следствием ярко выраженного конструктивизма, который отбрасывает закономерности РР, или серьезной ошибки в определении их характера, сроков изменения стадий (сильного забегания вперед или отставания от жизни, абсолютизации закономерностей, присущих тому или иному этапу).

Управление региональным развитием необходимо анализировать в трех взаимосвязанных аспектах: методологическом, организационном и практическом.

Методология управления региональным развитием – это теории, ее основы (или мотивы), методы и парадигмы.

Рыночная модель управления региональным развитием в своем развитии прошла через три методологических парадигмы, считает отечественный исследователь Г.Д. Лавров [17, с. 3-20].

Сущность первой из них – парадигмы неотложной помощи кризисным регионам, которая доминировала с конца 20-х до 40-х гг. – сводилась к слабо структурированным эмпирическим попыткам центрального правительства облегчить положение отдельных регионов, которые оказались в глубоком экономическом и социальном кризисе. Кейнсианская идеология составляла идейную основу этой простой, но для своего времени революционной парадигмы, оправдывая прямое вмешательство государства в экономику (в первую очередь, в кризисных регионах), социальные основы (смягчение следствий высокой безработицы) и сравнительно простые методы, которые ориентированы на население (выплата социальной помощи, поддержка оттока населения из кризисных регионов).

На смену ей, в период стабильного экономического развития 50-х начала 70-х лет, пришла парадигма межрегионального перераспределения экономического роста, с которой ассоциируют золотой век управления региональным развитием в большинстве европейских стран. Основу ее составляли левая политическая идеология с ориентацией на более равномерное региональное развитие, теории несбалансированного роста в соединении с посткейнсианскими моделями, расцвет ориентированных на бизнес методов. Наиболее радикальная форма этой парадигмы – концепция полюсов роста – прошла путь от общего признания к почти полному забвению.

С середины 70-х гг. традиционное управление региональным развитием стало объектом критики многих политиков, экономистов и ученых-регионалистов. Вступление западной экономики в период кризисного развития, принципиальные изменения в механизмах территориальной организации хозяйства обусловили переход к парадигме реструктуризации регионов, которая доминировала на Западе на протяжении 80-х гг. Ее характерными особенностями стали использование неоклассических и технологических теорий, ориентация на экономическую основу (например, усиление конкурентоспособности регионов в международном разделении труда) и максимальное использование внутреннего потенциала каждого региона, развитие «инновационной» инфраструктуры, подготовка квалифицированного персонала, поддержка малого и среднего бизнеса [18, с. 97].

В начале 90-х гг. появились приметы формирования новой парадигмы рыночной модели управления региональным развитием – регионального саморазвития, ориентированной на более полное использование интересов территорий, возложение ответственности

за развитие регионов на местные органы, использование человеческого капитала, взаимную координацию деятельности центральных и местных властей и т.п.. Но пока еще не ясно, приведут ли эти тенденции к формированию принципиально новой парадигмы, или будет лишь модификация старой.

В XXI столетии в большинстве развитых стран под влиянием глобализации и регионализации проявляется уменьшение геополитического влияния национального государства и интенсификация сближения стран на более низком уровне. Региональные объединения стран, являются наиболее продуктивной формой современной социальной солидарности этнокультурных сообществ.

Теоретические аспекты социально-экономического развития в Западных странах основывались на модели Нового государственного управления (New Public Management), которую со временем сменила модель «неовеберийского государства». Основной задачей Нового государственного управления было повышение эффективности и качества институтов государственного управления и организаций публичного сектора, разработка и внедрение показателей качества и стандартов, реформа кадровой политики с целью приближения государственного сектора в сфере найма персонала к модели частного сектора. Вместе с тем, такая модель, которая поддерживалась глобальным капитализмом, не отвечала принципам демократического управления, поскольку социально-экономическое развитие страны определяется политической и экономической элитой, а не гражданами страны. Основные черты неовеберийского государства основываются на решении государственных проблем глобализации, технологических изменений, решении демографических и экологических проблем; признании важности институтов представительной демократии как легитимных элементов управления; признании важности административных правил в сохранении базовых принципов, которые регулируют взаимоотношения между государством и гражданином, включая равенство перед законом, правовую безопасность, наличие специальной правовой оценки государственных действий; функционирование государственной службы с четким статусом, культурой, полномочиями и условиями [19, с. 607-609].

Государственная теория рассматривает местное самоуправление не как автономную форму публичной власти, естественное право территориальной общины на самостоятельное решение вопросов местного значения, а как одну из форм организации местного управления, т.е. как один из способов децентрализации государственной власти на местном уровне. Соответственно, все полномочия территориальной

общины, ее органов, своим источником имеют государственную власть.

Эволюцию методологии советского территориального планирования предлагается рассматривать через призму пяти парадигм. В 20-е гг. новая экономическая политика стала основой процесса самообновления регионов, который поддерживался национальными программами типа плана ГОЭЛРО. В 30-е – начале 50-х гг. властвовала парадигма регионального перераспределения отраслевого развития. Движущим источником регионального развития были быстро растущие на основе государственных капиталовложений отрасли экономики (главным образом промышленности), которые размещались по указанию сверху в соответствии с отраслевыми, народнохозяйственными и политическими, но не собственно региональными интересами.

В конце 50-х – середине 60-х гг. был короткий период реализации территориального подхода к управлению региональным развитием (в пределах совнархозов), который потом сменился на довольно аморфную парадигму комплексного регионального развития и устранения территориальных диспропорций.

В конце 80-х гг. намечился переход к парадигме регионального самоуправления и самофинансирования, которая базировалась на идеях рыночного социализма, индикативного планирования и территориального хозрасчета, однако, он в силу известных причин остался незавершенным.

Организационный аспект управления региональным развитием включает в себя правовые основы, территориальные единицы, формы реализации и институты РП. А взаимодействие методологии и организации определяют ее практический аспект – цели, инструменты и стратегию.

В мировой практике инструменты управления региональным развитием выбираются в зависимости от правовых функций различных органов власти, социально-экономического состояния регионов и проблем, на которые оно направлено. Региональная экономическая политика строится на использовании средств координации, макро– и микрополитики.

Рассмотрим отличия в использовании инструментов управления региональным развитием в унитарных и федеративных странах.

В унитарном государстве центральное правительство пользуется всем набором инструментов экономической политики, вмешиваясь в развитие регионов. В последние десятилетия, с развитием демократии и усилением низших уровней власти, во многих унитарных государствах в сфере фискальной политики, в пределах так называемого налогового и бюджетного федерализма, права на договорных началах

передаются вниз. В федеративном государстве права в сфере макрополитики четко закреплены в конституциях.

Все составляющие управления региональным развитием тесно взаимосвязаны. Разработанные государственными институтами региональные стратегии определяются господствующей парадигмой и, в свою очередь, создают обратное влияние на развитие методологии и организации управления региональным развитием и т.п.

Управление региональным развитием центрального правительства осуществляется, как правило, в рамках общих национальных целей развития страны и зависит от состояния экономики. В периоды экономического кризиса преобладают экономические цели, в периоды экономического роста – социальные.

В период модернизации экономики должно наблюдаться равновесие социальных и экономических целей регионального развития.

Эксперты в сфере управления региональным развитием различают два вида регионального развития под влиянием внешних импульсов:

- экзогенное развитие, при сильном вмешательстве со стороны государственных органов власти, в виде значительных государственных инвестиций (субсидий, кредитов и т.п.);
- эндогенное развитие, при слабом государственном вмешательстве в виде налоговых льгот, устранения административного контроля, сокращения доли государственной собственности в регионе и т.п.; цель государственного вмешательства – дать импульс внутренним факторам развития, вызвать кумулятивный процесс, поскольку спонтанное эндогенное региональное развитие – довольно редкое явление в мировой практике.

Государственное вмешательство в экономику регионов в рыночном хозяйстве осуществляется методами прямого и косвенного регулирования.

Прямое регулирование – это не просто инвестиции (субсидии и займы), но и создание при участии государства определенных видов деятельности (производств, объектов инфраструктуры). В сущности, это метод административного планового регулирования, когда задана цель и известны мероприятия по ее достижению.

Косвенное регулирование – это создание благоприятных условий для предпринимателей. Нет жестких связей между целью и средствами ее достижения, поскольку эти связи зависят от согласованных действий двух участников процесса – государства и предпринимателя. Государство через систему налоговых льгот, грантов, услуг инфраструктуры и т.п. помогает предпринимателю понизить расходы на производство, повысить конкурентоспособность продукции, но

решение принять эти условия или нет остается за предпринимателем. Он может не воспользоваться предоставленными ему привилегиями, и тем самым поставленная цель не будет достигнута.

Выступая регулятором экономического развития, условий успеха или поражения субъектов хозяйственной деятельности, политика государства наряду с действием законов рынка порождает необходимость познания и сознательного использования существующих в мировой практике форм, методов и механизмов ее реализации. Это является особенно актуальным на этапе модернизации экономики. В условиях модернизации, управление региональным развитием переходит в фазу регулирования регионального развития.

Государственное регулирование регионального развития – главное средство реализации региональной политики. Государство, выполняя свои полномочия и действуя в пределах законодательных норм и принимая законы, а также другие нормативные акты, обязано устанавливать степень территориальной децентрализации во всех сферах жизнедеятельности общества и вводить механизмы ее реализации в интересах целостности государства и самостоятельного развития регионов. Это отображает истинную сущность и содержание государственного регулирования регионального развития. Государство призвано не только управлять регионами, но и осуществлять регулирующее влияние: определить общие условия их самостоятельной деятельности, согласованные пропорции государственного и регионального, общенациональные приоритеты развития территорий [20, с. 137-139].

В структуре государственного регулирования развития можно выделить несколько качественно отличающихся направлений. Во-первых, это административное регулирование, которое находится в русле государственной и региональной политики. Оно определяет сферы самостоятельных и общих действий, полномочий и ответственности органов власти относительно всех аспектов развития регионов.

Во-вторых, – общее экономико-правовое регулирование, которое осуществляется через установление общих правил, процедур и конкретных норм государственно-регионального деления собственности, природных ресурсов, финансов (в том числе налогов) как базового условия формирования собственных источников регионального развития и единых государственных источников для частичного межрегионального распределения.

В-третьих, государственная селективная (выборочная) поддержка регионального развития, которая реализуется по каналам формального распределения соответствующих статей бюджета между регионами, которые нуждаются в такой поддержке, а также путем

финансирования региональных программ и т.п. В четвертых, косвенная государственная поддержка регионального развития, которая предоставляется в связи с поддержкой отдельных отраслей, производств и т.п.

Таким образом, при разработке и реализации государственного регулирования регионального развития в период модернизации экономики необходимо найти баланс между динамическими изменениями в рассматриваемой сфере, и принципиально устойчивыми, ориентированными на долгосрочную перспективу основами построения результативной системы этого регулирования. При ее построении целесообразно было бы ориентироваться на три следующие опорные позиции.

1. Результативность регулирования регионально-го развития может быть реально обеспечена и существенно повышена во взаимосвязи и в контексте единой государственной региональной политики.

2. В ходе разработки и реализации системы государственного регулирования и селективной поддержки регионального развития необходимо как можно быстрее преодолеть существующие недостатки: отсутствие развернутых законодательных процедур участия регионов в этом процессе; несовершенство нормативно-методического аппарата оценки реальных потребностей регионов в государственной поддержке; отсутствие системы учета поступлений в регионы всех видов прямой и не прямой помощи и т.п.

3. Важными принципами становления обновленной системы государственного регулирования регионального развития могли бы стать, в первую очередь, открытость процесса предоставления государственной финансовой помощи и возможность для административно-территориальных образований конструктивно принимать участие в нем; объективность принятия решений о предоставлении финансовой поддержки на основе всесторонней оценки социально-экономического и ресурсного потенциала регионов; обоснованность доли средств государственной поддержки в структуре государственного бюджета и внебюджетных фондов в соответствии с приоритетами региональной политики.

Литература:

1. Кулагина Г.Д. Макроэкономическая статистика. М.: МЭСИ, 2001. 140 с.
2. Велкова В.А. Региональное развитие и управление комплексным социально-экономическим развитием дотационного региона // Вестник Чувашского университета. 2009. № 4. С.195-202.
3. Изменения к пятому изданию руководства по платежному балансу. Вашингтон: Международный Валютный Фонд, 2004. 238 с.

4. Юрина В.С. Устойчивое региональное развитие как фактор стабильного развития государства (на примере Самарской области) // Школа университетской науки: парадигма развития. 2010. № 1-2. С. 134-138.
5. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. 350 с.
6. Глигич-Золотарева М. В. Стратегия управления региональным развитием: мировые тенденции и отечественный опыт // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 11. С. 61-72.
7. Вертакова Ю. В., Плотников В. А. Теоретические аспекты учета динамических характеристик социально-экономических систем в управлении региональным развитием // Известия Русского географического общества. 2011. Т. 143. № 6. С. 42-50.
8. Бейсенбаев А. А. Переход региональных экономик республики Казахстан к инновационно-сервисному развитию // Вестник Российской академии естественных наук (Санкт-Петербург). 2011. № 4. С. 40-42.
9. Туровский Р. Ф. Баланс отношений «центр – регионы» как основа территориально-государственного строительства // МЭиМО. 2003. №12.
10. Федерализм, региональное управление и местное управление / Фадеева Т. М. Европейский федерализм: современные тенденции. Центр соц. наук. – информ. исследований. М., 2009.
11. Молчанова Н. П., Молчанов И. Н. Федеральный округ как ведущее звено в системе государственного управления региональным развитием // Экономика. Налоги. Право. 2011. № 6. С. 72-80.
12. Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики / Штульберг Б. М., изд. 3-е, доп. М.: Наука, 2008. 369 с.
13. Зайцева Л. М. Региональная система управления (организационно-методологический аспект). Екатеринбург: АльмаМАТЕР, 2011. 336с.
14. Былов В. Г. Экономические аспекты региональной политики в странах Европы: опыт для России. Сб. обзоров / Н.А. Макашева; РАН. ИНИОН – (Региональное управление и местное самоуправление). М., 2006. 132с.
15. Ларина Н.И., Кисельников Н.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. М., 2008. 272 с.
16. Центр и периферия в региональном развитии / Грицай О. В., Йоффе Г. В., Трейвиш А. И.; АН СССР. Институт географии. Отв. ред. Приваловская. М.: Наука, 1991. 168с.
17. Лавров Г. Д. Современные концепции региональной политики в России // Регион: экономика и социология. 2005. №3. С. 3-20.
18. Центр и периферия в региональном развитии / Грицай О.В., Йоффе Г.В., Трейвиш А. И.; АН СССР. Институт географии. Отв. ред. Приваловская. М.: Наука, 2000. 168 с.
19. Мостов М. Ю. Роль государства в формировании механизмов развития региональной инфраструктуры: зарубежный опыт и российская практика: монография. М.: Дашков и К°, 2012.
20. Федерализм: энциклопедический словарь / Э.Б. Алаев, Р.В. Архипов, И.П. Барабанов и др.: РАН, Ин-т эк-ки. М.: ИНФРА. М., 1997. 288 с.

References:

1. Kulagina G.D. Macroeconomic statistics. M.: MESI, 2001. 140 p.
2. Velkova V.A. Regional development control of complex social-economic development of a subsidized region // Vestnik Chuvashskogo universiteta. 2009. № 4. P.195-202.
3. Changes in the 5th edition of the instructions in the balance of payment. Washington: International monetary fund, 2004. 238 p.
4. Yurina V.S. Stable regional development as a factor of the state stable development (exemplified by Samara region) // Shkola universitetskoy nauki: paradigma razvitiya. 2010. № 1-2. P. 134-138.
5. Alayev E.B. Social-economic geography: conceptual-terminological dictionary. M.: Misl, 1983. 350 p.
6. Gligitch-Zolotaryova M.V. Strategies of the regional development management: world trends and local experience // Nauka i obrazovaniye: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatelstvo; pravo i upravleniye. 2011. № 11. P. 61-72.
7. Vertakova Yu.V., Plotnik V.A. Theoretical aspects of registration of dynamic characteristics of social-economic systems in the regional development control // Izvestiya Russkogo geographicheskogo obshchestva. 2011. V. 143. № 6. P. 42-50.
8. Beisenbayev A.A. Transition of regional economies of Khazastan republic to innovative-service development // Vestnik Rossiyskoi akademii estestvennikh nauk (StPetersburg). 2011. № 4. P. 40-42.
9. Turovskiy R.F. Balance of relations «center-regions» as a basis for territorial-state building // MEiMO. 2003. №12.
10. Federalism, regional management and local management / Fadeyeva T.M. European Federalism: modern trends. Center of sociological-information research. M., 2009.
11. Moltchanova N.P., Moltchanov I.N. Federal area as the main part in the system of state control of regional development // Ekonomika. Nalogi. Pravo. 2011. № 6. P. 72-80.

12. Regulation of territorial development in conditions of market economy / Shtulberg B.M., the 3d edition, corrected. M.: Nauka, 2008. 369 p.
13. Zaitseva L.M. Regional system of management (organizational-methodological aspect). Ekaterinburg: AlmaMATER, 2011. 336p.
14. Bylov V.G. Economic aspects of regional policy in the European countries: experience for Russia. Collection of reviews / N.A. Makasheva; RAN. INION – (Regionalnoye upravleniye I mestnoye samoupravleniye). M., 2006. 132 p.
15. Larina N.I., Koselnikov N.A. Regional policy in the market economy countries. M., 2008. 272 p.
16. Center and suburbs in regional development / Gritsay O.V., Yioffe G.V., Treivish A.I.: AS USSR. Institute of geography. Editor-in-chief Privalovskaya. M.: Nauka, 1991. 168p.
17. Lavrov G.D. Modern concepts of regional policy in Russia // Region: ekonomika i sotsiologiya. 2005. №3. P. 3-20.
18. Center and suburbs in regional development / Gritsay O.V., Yioffe G.V., Treivish A.I.: AS USSR. Institute of geography. Editor-in-chief Privalovskaya. M.: Nauka, 1991. 168p.
19. Mostov M.Yu. The role of state in formation of mechanisms of regional infrastructure development: foreign experience and the Russian practice: monograph. M.: Dashkov i K°, 2012.
20. Federalism: encyclopedic dictionary / E.B. Alayev, R.V. Arkhipov, I.P. Barabanov and others: RAS, Institute of economics. M.: INFRA. M., 1997. 288 p.

ЭЛЕМЕНТЫ ФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ В ОРГАНИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Башкирцев А.С.

аспирант кафедры экономики и управления Уральского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия)

Маковкина С.А.

эксперт научного отдела Уральского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 338.45.01

ББК 65.30-18

В работе анализируется опыт правового регулирования региональной промышленной политики на примере 42 субъектов Российской Федерации, где принят закон о промышленной политике. Авторами описываются применяемые в данной сфере варианты организации нормативно-правовой базы, предлагается собственная «трехзвенная модель» и формулируются рекомендации для федеральных и региональных органов государственной власти.

Ключевые слова: промышленная политика, регион, концепция, закон, программа, стратегия, формальный институт.

Bashkirtsev A.S., Makovkina S.A.

ELEMENTS OF FORMAL INSTITUTES IN ORGANIZATION OF REGIONAL INDUSTRIAL POLICY

The authors of the article analyze the experience of legal regulation of regional industrial policy by the example of 42 subjects of the Russian Federation, where the law on industrial policy is adopted.

Key words: industrial policy, region, concept, law, program, strategy, formal institute.

Изменения, происходящие в сфере государственного управления в последние годы, способствуют распространению методов планирования, прежде всего, в системе развития экономики страны. Можно выделить ряд преимуществ, которые определяют переход к системе планирования и способствуют развитию данного процесса.

1. Высокая степень турбулентности современной экономики, а так же кризисные процессы глобального экономического пространства влекут усложнение системы принятия решений. Мировая экономика, находясь в состоянии крайней нестабильности, оказывает существенное влияние на внутренние экономические процессы в Российской Федерации. В таких условиях, принятие решений на долгосрочную перспективу является крайне затруднительным без четкой иерархии целей и задач экономического развития.

2. Взаимодействие различных структурных единиц при решении управленческих задач. Именно планирование обеспечивает определение четкого кру-

га задач для каждого экономического агента и определяет механизм их взаимодействия.

3. Учет роли внешней и внутренней среды. Функционируя в условиях глобализации экономической система вынуждена ориентироваться на процессы, идущие не только внутри государства, но и во внешней среде. При этом, именно качественное планирование позволяет построить взаимосвязи экономических систем как внутри государства, так и в глобальном экономическом пространстве.

Таким образом, повсеместный переход системы государственного управления к долгосрочному (стратегическому) планированию становится вопросом времени. За последние 15 лет в Российской Федерации было принято более сотни нормативно-правовых документов, регулирующих широкий спектр социально-экономических особенностей развития различных уровней государственной власти и местного самоуправления на длительную временную перспективу. Различные документы, регламентирующие развитие социальных и экономических аспектов жизнедеятель-

ности общества, разрабатываются на уровне федерации, ее субъектов, на местном уровне, определяя базовые приоритеты их развития. На сегодняшний день в российском правовом поле можно выделить несколько основных видов документов, касающихся различных аспектов планирования: доктрины, программы, концепции, стратегии, основы политики и ряд других. Однако законодателем не регламентированы иерархия и внутреннее содержание данных нормативно-правовых документов.

Рассматривая социально-экономические процессы с позиции институционального подхода, необходимо отметить, что социальные институты как часть управленческой системы являются важным средством социального контроля и упорядочивания действий людей в различных сферах, в том числе и отношений между государственными органами. С экономической точки зрения, институты – это совокупность ролей и статусов, предназначенная для удовлетворения определенной потребности. В экономической теории впервые понятие «институт» было введено Торстейном Вебленом.

В понимании Т. Веблена, институты – это пространственный образ мысли в том [1]. Также под институтами Т. Веблен понимал:

- привычные способы реагирования на стимулы;
- структуру производственного или экономического механизма;
- принятую в настоящее время систему общественной жизни.

По мнению Д. Мейера и Б. Роуэна, институты неизбежно содержат нормативные обязательства, но в социальной жизни нередко выступают, прежде всего, как факты, которые акторам приходится учитывать. В ходе институционализации социальные процессы, обязательства и существующие условия приобретают в социальном мышлении и действии статус правил [2].

Э. Остром раскрывает понятие «институты» как набор работающих правил, используемых для установления того, кто правомочен принимать решения на той или иной площадке, какие действия допустимы, а какие ограничиваются, какие правила агрегирования будут использоваться, каким процедурам нужно будет следовать, какая информация должна предоставляться, а какая – нет, как и за какие действия будут вознаграждаться индивиды [3, с. 109-110]. Ученый подчеркивает, что о существовании правил можно говорить только при условии, что большинство тех, чьи стратегии затрагиваются этим, знают о них и ожидают от других, что те будут осуществлять надзор и принуждение к их исполнению. Иными словами, работающие правила представляют собой общее знание, а также надзор и принуждение к их исполнению [3, с. 110].

Таким образом, можно заключить, что любой институт, в том числе экономический, должен иметь формальный набор признаков и правил, позволяющих ему эффективно функционировать во внешней и внутренней среде. С другой стороны, отсутствие четко выстроенной, логичной структуры норм и правил отрицательно сказывается на эффективности функционирования социального или экономического института.

Именно поэтому необходимо четко структурировать иерархию нормативно-правовых документов, затрагивающих вопросы планирования социально-экономического развития. Неформализованная структура, отсутствие выдержанной логики и иерархии, а также сложные внутренние связи нормативных документов часто встречаются в отечественной практике государственного регулирования, что оказывает крайне негативное влияние на состояние регулируемой сферы. Иллюстрацию данной гипотезы можно наблюдать на примере формальных институтов региональной промышленной политики в Российской Федерации.

В сфере развития отечественной региональной промышленности существует широкий спектр документов, определяющих ее развитие на долгосрочную перспективу. Однако важная особенность отечественной нормативно-правовой базы региональной промышленной политики заключается в отсутствии контроля со стороны федерального центра за процессом ее формирования. Результатом такой «неуправляемости» в сочетании с большой протяженностью и неоднородностью экономического пространства стал накопленный контрастный массив региональных нормативно-правовых актов в сфере развития промышленной политики регионов.

Главную роль в этом массиве играют законы о промышленной политике (далее – Закон). Данный нормативно-правовой акт является системообразующим для всей прочей правовой базы, регламентирующей развитие промышленного комплекса региона. Закон выступает в качестве некоторого фундамента, определяя основные положения, в соответствии с которыми формируется и осуществляется региональная промышленная политика. Правовая форма – «закон» указывает на постоянный во времени характер закрепляемых положений.

В период 90-х годов закон о промышленной политике был принят в 15 субъектах Российской Федерации. Одними из самых первых стали: Нижегородская область, Саратовская область, Удмуртская республика, Пермская область, Алтайский край, Орловская область, Ярославская область. Основанием для законотворческой инициативы послужило кризисное состояние промышленного производства.

В последующие 12 лет аналогичные законы приняли еще 27 регионов, а в ряде субъектов законы прекратили действие. В результате, на сегодняшний день, на территории Российской Федерации в 29 субъектах имеются действующие законы о промышленной политике.

Важной составляющей Закона стала часть, где закрепляются компоненты нормативно-правовой базы, в соответствии с которыми будет осуществляться управление развития промышленностью. Значение данной части определяется тем, что здесь закладываются основные механизмы целеполагания, определения приоритетов и постановки задач для их реализации.

Изначально все регионы, в законодательстве которых присутствует закон о промышленной политике, признают системообразующую роль закона, в нем обозначаются экономические, правовые и организационные основы промышленной политики. Однако, закрепляя в указанном нормативно-правовом акте другие компоненты правового регулирования, регионы не демонстрируют единого подхода. В результате проведенного анализа авторами было выделено несколько различных подходов к организации правовой базы в сфере промышленной политики различных регионов.

Наиболее распространенным среди рассматриваемых регионов является вариант, включающий, кроме Закона, концепцию (далее Концепция) и программы (Программы) развития промышленности. Такую

структуру компонентов можно встретить в законодательстве следующих субъектов: Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика, Калининградская область, Курганская область, Курская область, Оренбургская область, Орловская область, Рязанская область, Самарская область, Тверская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область, Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Пермский край, Брянская область, Саратовская область, Калужская область, Пензенская область.

Концепция развития промышленности в такой системе правового регулирования играет ключевую роль. Ее задачей является определение основных направлений развития промышленности региона, на основании которых в дальнейшем разрабатываются программы развития отдельных отраслей, комплексов, технологических укладов, кластеров.

В Тульской области и Ставропольском крае таким документом является «Основные направления промышленной политики», в Алтайском крае – «Приоритетные направления развития промышленности». По своему содержанию этот компонент аналогичен тому, что в нормативной практике других субъектов называется «Концепция».

Необходимо отметить, что, несмотря на использование в большинстве случаев единого термина, содержание Концепции в регионах определяется по-разному (табл. 1).

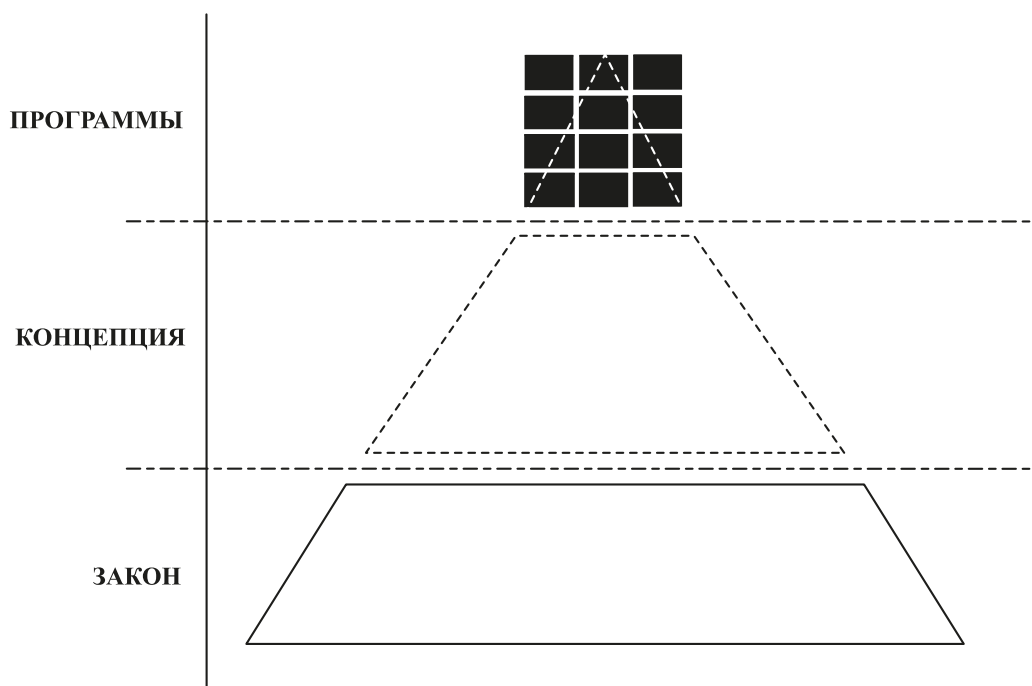


Рис. 1. Структура нормативно-правовой базы региональной промышленной политики, включающей Концепцию и Программы развития промышленности



Таблица 1

Содержание Концепции развития промышленности в Законе о промышленной политике субъектов РФ

Субъект РФ	АНАЛИЗ ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ	ЦЕЛИ/ЗАДАЧИ	КРИТЕРИИ ВЫБОРА ПРИОРИТЕТОВ	ПРИОРИЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ	МЕРЫ ГОС. ПОДДЕРЖКИ	ФОРМЫ КОНТРОЛЯ И МОНИТОРИНГА	ЭТАПЫ	ИСТОЧНИКИ	СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ	ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРОГРАММ	ЕЖЕГОДНАЯ КОРРЕКТИРОВКА	СРОК ДЕЙСТВИЯ КОНЦЕПЦИИ
Республика Адыгея												
Р-ка Башкортостан												не менее 4-х лет
Кабардино-Балкарская р-а												не менее 3-х лет
Краснодарский край												не менее 5-и лет
Амурская область												
Владимирская область												
Калининградская область												не менее 5-и лет
Калужская область												
Курганская область												
Курская область												
Оренбургская область												
Орловская область												не менее 5-и лет
Пензенская область												не менее 4-х лет
Рязанская область												не менее 3-х лет
Самарская область												
Саратовская область												не менее 2-х лет
Тамбовская областсь												
Тверская область												не менее 5-и лет
Тульская область												не менее 5-и лет
Тюменская область												не менее 3-х лет
Ульяновская область												не менее 5-и лет
Челябинская область												не менее 4-х лет
Ярославская область												
Республика Ингушетия												не менее 6-и лет
Чеченская республика												не менее 4-х лет
Пермский край												
Ставропольский край												не менее 5-и лет
Брянская область												не менее 2-х лет
Алтайский край												

Как видно из приведенной таблицы, в перечень наиболее часто встречающихся составных Концепции входят:

▶	анализ текущего состояния,
▶	прогнозирование развития,
▶	цели и задачи,
▶	критерии выбора приоритетов, индикаторы государственной поддержки,
▶	меры государственной поддержки,
▶	приоритетные направления развития,
▶	формы контроля и мониторинга,
▶	этапы реализации,
▶	источники финансирования,
▶	принципы формирования программ.

Необходимо отметить, что Концепция, являясь срочным документом в рассматриваемых регионах, разрабатывается на срок в среднем от 4 до 5 лет. При этом только в Калининградской области законодательно закреплена ежегодная корректировка Концепции с учетом изменений законодательства, результатов исследования рынка и полученных данных мониторинга реализации промышленной политики.

Следующий компонент правового регулирования – Программы развития промышленности – разрабатываются на основе принятой Концепции в рамках определенных приоритетных направлений развития. Программа является комплексной системой мер, обеспечивающих реализацию Концепции. В таких регионах как: республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская республика, Калининградская область, Оренбургская область, Ярославская область, Пермский край, Брянская область, четко закреплены следующие составляющие Программы:

▶	конкретные мероприятия, инвестиционные проекты,
▶	сроки их реализации,
▶	исполнители,
▶	источники финансирования,
▶	целевые показатели.

В ряде субъектов Российской Федерации применяется вариант организации правовой базы, регламентирующей развитие промышленности, когда в качестве основного компонента выступают программы развития отдельных отраслей или программа развития промышленности в целом. Такое нормативно-правовое регулирование ориентировано на решение наиболее актуальных задач, оно сужает долгосрочное прогнозирование до краткосрочного и исключает экономическое обоснование выбора приоритетов развития, концентрируясь в большей части на конкретных мероприятиях государственной поддержки субъектов промышленной деятельности. К числу таких регионов

относятся Ивановская область, Кировская область, город Санкт-Петербург, Новгородская область, Томская область.

В Карачаево-Черкесской республике промышленная политика осуществляется в соответствии с комплексной программой, предусматривающей мероприятия на среднесрочный и долгосрочный периоды. Программы развития промышленности в таких случаях реализуют те направления, которые закреплены в программе социально-экономического развития.

Более сложная (и на текущий момент уникальная в российском правовом поле) структура нормативно-правовой базы представлена в Краснодарском крае. К представленным в других регионах компонентам: Концепция, Программа, присоединяется стратегия развития промышленности (далее Стратегия).

Стратегия является основой определения курса промышленного развития региона и содержит:

- оценку состояния промышленности в Краснодарском крае;
- выбор сценариев развития и формирование видения дальнейшего развития промышленности в Краснодарском крае;
- стратегические цели и приоритеты развития промышленности в Краснодарском крае;
- направления деятельности по достижению стратегических целей, ресурсы и механизм реализации.

Концепция промышленной политики Краснодарского края, основываясь на стратегических ориентирах, включает:

- оценку текущего состояния промышленного потенциала;
- цели и задачи на предстоящий период;
- критерии выбора приоритетов;
- приоритетные направления развития промышленности в Краснодарском крае по отраслям, социальной значимости, экономическим, технологическим и другим показателям;
- меры государственной поддержки промышленности в Краснодарском крае;
- критерии оценки эффективности.

Таким образом, в российской практике правового регулирования развития промышленности в регионе выделяется три варианта структурной организации нормативной базы (рис. 2).

И только у шести (из сорока двух) субъектов в основном нормативно-правовом акте, регулирующем развитие промышленности региона, отсутствует описание компонентов правового регулирования: Забайкальский край, Волгоградская область, липецкая область, Московская область, Нижегородская область.

Отсутствие механизмов отбора приоритетных направлений развития, долгосрочного целеполагания в сочетании с поэтапным программным планированием

№	Структура нормативно-правовой базы	Субъекты Российской Федерации, где применяется структура
1	ПРОГРАММЫ 	Карачаево-Черкесская республика, Ивановская область, Кировская область, город Санкт-Петербург, Новгородская область, Томская область.
2	ПРОГРАММЫ  КОНЦЕПЦИЯ	Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика, Калининградская область, Курганская область, Курская область, Оренбургская область, Орловская область, Рязанская область, Самарская область, Тверская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область, Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Пермский край, Брянская область, Саратовская область, Калужская область, Пензенская область, Тульская область, Ставропольский край, Алтайский край
3	ПРОГРАММЫ  КОНЦЕПЦИЯ СТРАТЕГИЯ	Краснодарский край

Рис. 2. Варианты структурной организации нормативно-правовой базы развития промышленности субъекта РФ (на основе Закона о промышленной политике)

ем, выраженным в Концепции, Стратегии, Комплексной программе развития промышленности или другом аналогичном документе, свидетельствует о применении принципа ситуационного регулирования развития промышленности региона. Элементы последнего типа управления, по мнению авторов, оправданы лишь в условиях финансово-экономической нестабильности внешней среды и не ведут к формированию структурно-сбалансированного каркаса экономики в соответствии.

Описанный опыт правового регулирования развития промышленности свидетельствует, прежде всего, об отсутствии у региональных законодателей четкого понимания различий между видами документов: концепция, программа, стратегия. Примером может

послужить тот факт, что в ряде субъектов в содержание Концепции, согласно Закону, должен включаться раздел об источниках финансирования (Республика Адыгея, республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская республика, Амурская область, Краснодарский край). Но если руководствоваться устоявшейся ролью данного документа, а именно определение концептуальных (не конкретных) положений промышленной политики (анализ текущей ситуации, направления развития и пр.), то включение источников финансирования в Концепцию неуместно. Последние, как правило, описываются в Программах развития наряду с конкретными мероприятиями.

Причина отсутствия понимания заключается в несовершенстве отечественной нормативно-правовой

базы, регулирующей долгосрочное развитие социально-экономических систем. Несмотря на значительное количество существующих программных документов, отсутствует основной нормативный правовой акт, который бы регулировал виды, иерархию, сферу действия этих документов, а также включал бы развернутое описание статусов программных документов, обязательность их для исполнения, механизм исполнения, соотношение между собой, – т. е. управленческое содержание.

Нельзя не отметить, что в результате накопления опыта планирования развития социально-экономических систем в Российской Федерации в рамках уже сложилось определенное понимание основных элементов правовой базы, регламентирующей развитие, таких как Концепция, Стратегия, Программа.

Упорядочить систему долгосрочного развития экономических институтов, был призван принятый Государственной Думой в первом чтении Федеральный закон «О государственном стратегическом планировании». Однако определяя основные термины и понятия (ст. 3 Проекта Федерального закона). Однако Проект закона не вносит окончательной терминологической ясности в проблемное поле долгосрочного развития экономических институтов. Так, в проекте закона определяется понятие Концепции долгосрочного социально-экономического развития как *документа государственного стратегического планирования, определяющего систему научно обоснованных представлений о долгосрочных целях, внешних и внутренних условиях, социально-экономического развития Российской Федерации, и задачах, которые необходимо решить для исполнения поставленных целей*. Касаясь понятия «Стратегия» законодатель дает дефиницию исключительно в проекции субъекта Российской Федерации: *стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период – документ государственного стратегического планирования, определяющий цели, приоритеты социально-экономической политики и задачи социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в долгосрочной перспективе*.

Государственная программа субъекта Российской Федерации, согласно Проекту закона – увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс мероприятий, направленный на наиболее эффективное решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Согласно представленным определениям, невозможно максимально точно развести интересующие нас понятия. Также остается неясным система связей между ними. Тем не менее, данные в Проекте закона определения являются принципиально важными, так как уровне разведены понятия, касающиеся долго-

срочного, среднесрочного и отчетного периода планирования развития социальных и экономических институтов.

В качестве результата проведенного анализа авторами были сформулированы следующие рекомендации в отношении федеральных органов государственной власти.

1. Во-первых, готовящийся к принятию Федеральный закон «О государственном стратегическом планировании» должен, в первую очередь, внести ясность в форму и содержание документов касающихся сферы планирования. До тех пор, пока в отечественном законодательстве не будет закреплена четкая иерархичная система стратегических и долгосрочных документов, учитывающая весь спектр регионального и муниципального развития социально-экономических систем, органы государственной власти на различных уровнях будут продолжать принимать декларативные документы, низкого качества разработки.

2. Следующая рекомендация касается необходимости принятия Федерального Закона «О промышленной политике». И, прежде всего, это необходимо для создания симметричного правового поля на субнациональном уровне в сфере развития промышленности. Федеральный закон должен закрепить единую для всех регионов модель организации правовой базы промышленного развития.

3. Так, в сфере организации региональной промышленной политики авторами предлагается следующая «трехзвенная модель» организации нормативных документов.

Данная модель разработана авторами. В ее основу вошли предложения ряда отечественных ученых [5, с. 52; 6, с. 54-55; 7, с. 70] и практический анализ существующей нормативной базы в регионах. «Трехзвенная модель» предполагает наличие трех взаимосвязанных элементов: закон о региональной промышленной политике, концепция развития промышленного комплекса и программы. Все три элемента должны разрабатываться и приниматься в указанной четкой последовательности. В противном случае нарушается логика действия рассматриваемой модели и роль каждого элемента.

Основным звеном, регулирующим основы взаимоотношений в сфере промышленности в регионе должен стать **Закон субъекта РФ «О промышленной политике»**. Данный нормативно-правовой закрепляет организационные, экономические и правовые основы регулирования развитием региональной промышленности и имеет постоянную основу. Можно говорить о том, что данный документ является системообразующим для региональной промышленной политики.



Рис. 3. Трехзвенная модель нормативного обеспечения региональной промышленной политики

Закон закрепляет в сфере промышленной политики региона:

- основные понятия,
- цель и задачи,
- систему компонентов региональной правовой базы,
- систему участников промышленной политики, а также развернутое описание их полномочий и функций;
- систему всех возможных мер государственной поддержки;
- общие для субъектов промышленной деятельности условия оказания государственной поддержки.

Следующим звеном системы развития промышленности в регионе должна стать **Концепция развития промышленности**, задающая основу стратегического развития промышленности региона на долгосрочную (4-6 лет) перспективу. Концепция определяет вектор развития исходя из конкретной экономической конъюнктуры региона, перспектив ее развития в глобальном экономическом пространстве с учетом факторов внешней и внутренней среды. Задача Концепции – определить проблемы развития промышленности на данном историческом этапе, наметить пути решения поставленных проблем, обосновать приоритетные направления развития исходя из конкретной социально-экономической ситуации и критериев выбора приори-

тетов. С точки зрения содержания Концепция должна состоять из следующих элементов

- ретроспективный и текущий анализ состояния промышленного комплекса;
- прогноз, отраженный в форме разнвариантных сценариев;
- механизм отбора приоритетов развития, обязательно выделяющий набор критериев отбора, соответствующих поставленной цели и задачам промышленной политики;
- система приоритетных направлений развития;
- формы контроля и мониторинга, включающие критерии эффективности;
- механизм регулярной периодической корректировки Концепции.

Конкретизировать поставленные в Концепции приоритетные направления призваны **Программы развития промышленности**. Каждый отдельный программный документ является конкретной пошаговой инструкцией решения задач, направленных на достижение цели, обозначенной в Концепции. В Программе определяется:

- конкретный набор действий,
- сроки, когда эти действия должны быть выполнены,
- круг ответственных за исполнение лиц,
- источники финансирования.

При этом Концепция и Программа не должны противоречить Закону о региональной промышленной политике, а так же социально-экономическим приоритетам развития Российской Федерации.

Литература:

1. Веблен Т. Теория делового предприятия; пер. с англ. М.: «Дело», 2007. 288 с.
2. Мейер Дж., Роуэн Б. Институционализированные организации: формальная структура как миф и церемониал (перевод И. С. Чирикова) // Экономическая социология. 2011. Т. 12. № 1.
3. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности /Элиноор Остром; пер. с англ. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. 447 с.
4. О государственном стратегическом планировании [электронный ресурс]: проект Федерального закона № 143912-6 (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 21.11.2012) [электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Анисимов В. Российские регионы как субъекты промышленной политики // Российский экономический журнал. 2006. №3. С. 50-59.
6. Костин И. Б. Формирование промышленной политики в регионе. Дис. ... канд. экон. наук. М., 2007. 180 с.
7. Шаймиев М.Ш. Региональная опора промышленной политики России / Современная национальная промышленная политика России. Выпуск 1. М: Академкнига, 2004. С. 66-81.
8. О промышленной политике: Закон Республики Адыгея от 13.02.2008 № 150 (ред. от 02.04.2012) // Ведомости ГС – Хасэ Республики Адыгея. № 14. 21.03.2012.
9. О промышленной политике в Республике Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 06.12.1999 № 38-з (ред. от 12.12.2006) // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2000. № 3(105). ст. 215.
10. О государственной промышленной политике в Кабардино-Балкарской Республике: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 04.06.2000 № 23-РЗ (ред. от 22.10.2010) // Кабардино-Балкарская правда. 07.06.2000. № 109.
11. О промышленной деятельности в Карачаево-Черкесской Республике: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 15.05.2002 № 22-РЗ (ред. от 05.07.2011) // День Республики. 23.05.2002. № 57-58(16100).
12. О государственной промышленной политике Удмуртской Республики: Закон УР от 27.12.2005 № 73-РЗ (ред. от 12.04.2010) // Известия Удмуртской Республики. 18.01.2006. № 6.
13. О промышленной политике: Закон Алтайского края от 12.05.1998 № 27-ЗС (ред. от 10.11.2009) // Сборник законодательства Алтайского края. 2009. № 163. Ч. 1.
14. О региональной промышленной политике в Забайкальском крае: Закон Забайкальского края от 26.02.2009 № 144-ЗЗК // Забайкальский рабочий. 02.03.2009. № 38.
15. О промышленной политике в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 01.11.2001 № 411-КЗ (ред. от 26.12.2008) // Кубанские новости. 17.11.2001. № 209.
16. О промышленной политике в Амурской области: Закон Амурской области от 06.09.2010 № 373-ОЗ // Амурская правда. N 167. 11.09.2010.
17. Об основах промышленной политике Архангельской области: Закон Архангельской области от 25.05.1999 № 123-22-ОЗ (ред. от 15.04.2009) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов второго созыва. 1999. № 22.
18. Об основах промышленной политики Владимирской области: Закон Владимирской области от 05.07.1999 № 36-ОЗ (ред. от 12.05.2009) // Владимирские ведомости. 16.07.1999. № 103-104.
19. О региональной промышленной политике и промышленной деятельности на территории Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 13.07.1999 № 286-ОД (ред. от 08.11.2007) // Волгоградская правда. 27.07.1999. № 134.
20. О промышленной деятельности и промышленной политике Ивановской области: Закон Ивановской области от 17.05.2007 № 69-ОЗ (ред. от 08.11.2012) // Собрание законодательства Ивановской области. 01.06.2007. № 20(340).
21. О промышленной политике Калининградской области: Закон Калининградской области от 02.07.2012 № 134 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
22. О промышленной политике Калужской области: Закон Калужской области от 03.11.1999 № 33-ОЗ (ред. от 16.11.2011) // Калининградская правда. Официальный вестник Правительства Калининградской области. 10.07.2012. № 118.
23. О промышленной политике в Кировской области: Закон Кировской области от 31.12.2002 № 125-ЗО (ред. от 20.02.2009) // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 14.02.2003. № 1(46).
24. Об основах промышленной политики Курганской области: Закон Курганской области от 28.06.1999 № 220 (ред. от 25.12.2009) // Новый мир. 01.07.1999. № 120.
25. О промышленной политике в Курской области: Закон Курской области от 30.12.2004 № 93-ЗКО (ред. от 20.11.2009) // Курские ведомости. 2005. № 3.

26. О промышленной политике в Липецкой области: Закон Липецкой области от 14.06.2001 № 144-ОЗ (ред. от 14.07.2011) // Липецкая газета. 20.06.2001. № 117.

27. Об основах промышленной политики Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 08.06.2009 № 221-47 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 22.06.2009. № 15.

28. О промышленной деятельности и промышленной политике Московской области: Закон Московской области от 16.10.2001 № 153/2001-ОЗ (ред. от 17.10.2008) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 25.10.2001. № 149.

29. О промышленной политике в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 21.12.2011 № 190-З // Правовая среда. 29.12.2011. № 145(1410).

30. Об основах промышленной политики Новгородской области: Областной закон Новгородской области от 30.03.2010 № 712-ОЗ // Новгородские ведомости. 05.04.2010. № 10.

31. О промышленной политике в Оренбургской области: Закон Оренбургской области от 09.03.2007 № 1029/230-IV-ОЗ (ред. от 31.08.2011) // Южный Урал. 17.03.2007. № 55. Спецвыпуск № 34 с документами Законодательного Собрания Оренбургской области.

32. О промышленной политике в Орловской области: Закон Орловской области от 06.08.1998 № 75-ОЗ (ред. от 11.10.2010) // Орловская правда. 16.10.2010. № 153.

33. О промышленной политике: Закон Пензенской обл. от 11.01.1999 № 125-ЗПО (ред. от 17.12.2009) // Ведомости ЗС Пензенской области. 10.02.1999. № 6.

34. Об основах промышленной политики Рязанской области: Закон Рязанской области от 10.08.2006 № 90-ОЗ (ред. от 05.08.2011) // Рязанские ведомости. 22.08.2006. № 207-208.

35. Об основах промышленной политики в Самарской области: Закон Самарской области от 11.02.2004 № 10-ГД (ред. от 07.10.2010) // Волжская коммуна. 12.02.2004. № 26.

36. О промышленной политике: Закон Саратовской области от 08.04.1997 № 17-ЗСО (ред. от 29.12.2004) // Саратовские вести по понедельникам. 21.04.1997. № 1527.

37. О промышленной политике в Тамбовской области: Закон Тамбовской области от 29.06.1999 № 66-З // Тамбовская жизнь. 14.07.1999.

38. Об основах промышленной политики Тверской области: Закон Тверской области от 28.06.2001 № 153-ОЗ-2 // Тверские ведомости. 27 июля – 2 августа. 2001. № 60.

39. О промышленной политике в Томской области: Закон Томской области от 05.04.2005 № 55-ОЗ // Томские новости. 14.04.2005. № 15.

40. О промышленной политике в Тульской области: Закон Тульской области от 05.04.2004 № 437-ЗТО (ред. от 14.02.2009) // Тульские известия. 14.04.2004. № 85 – 86.

41. О региональной государственной промышленной политике в Тюменской области: Закон Тюменской области от 01.03.2002 № 7 (ред. от 07.10.2004) // Вестник Тюменской областной Думы. 2002. № 2.

42. О промышленной политике в Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 09.11.2004 № 073-ЗО (ред. от 03.10.2012) // Деловой Вестник. 12.11.2004. № 127(2867).

43. О промышленной политике в Челябинской области: Закон Челябинской области от 27.11.2003 № 197-ЗО (ред. от 27.09.2012) // Ведомости Законодательного собрания Челябинской области. 2003. № 10.

44. Об основах промышленной политики Ярославской области: Закон ЯО от 07.02.2002 № 15-з // Губернские вести. 15.02.2002. № 11.

45. О промышленной деятельности и промышленной политике в Республике Ингушетия: Закон Республики Ингушетия от 27.02.2010 № 8-РЗ (ред. от 19.03.2012) [электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

46. О промышленной деятельности и промышленной политике в Чеченской Республике: Закон Чеченской Республики от 04.12.2006 № 42-РЗ (ред. от 14.02.2011) // Вести Республики. 09.12.2006. № 104 (466).

47. О промышленной политике Пермской области: Закон Пермской области от 11.06.1998 № 103-З // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. 1998. № 3-4.

48. О промышленной политике на территории Ставропольского края: Закон Ставропольского края от 05.03.2005 № 15-кз (ред. от 24.12.2010, с изм. от 27.12.2011) // Ставропольская правда. 12.03.2005. № 50.

49. О промышленной политике в Брянской области: Закон Брянской области от 13.03.2000 № 11-З (ред. от 04.05.2009) // Брянские известия. 12.04.2000. № 68.

Reference:

1. Veblen T. The Theory of Business Enterprise; transl. from English. M.: «Delo», 2007. 288 p.
2. Meyer J., Rowen B. Institutionalised organizations: formal structure as a myth and ceremonial (transl. by S. Chirikov) // Ekonomicheskaya sotsiologiya. 2011. V. 12. № 1.
3. Ostrom E. Management of the general: evolution of institutes of team work /Eleanor Ostrom: transl. from English. M.: IRISEN, Misl, 2010. 447 p.

4. On state strategical planning [e-resource]: draft of the Federal law № 143912-6 (wording approved by the State Duma of the RF in the first reading 21.11.2012) [e-resource]. The document was not published. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
5. Anisimov V. The Russian regions as subjects of industrial policy // Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal. 2006. №3. P. 50-59.
6. Kostin I.B. Formation of industrial policy in the region. Candidate's thesis. M., 2007. 180 p.
7. Shaimiyev M.Sh. Regional support of industrial policy of Russia / Sovremennaya natsionalnaya promishlennaya politika Rossiya. Issue 1. M: Akademkniga, 2004. P. 66-81.
8. On industrial policy: Law of Adygeya Republic dated 13.02.2008 № 150 (revised 02.04.2012) // Vedomosty GS – Hase Adygeya Republic. № 14. 21.03.2012.
9. On industrial policy in Bashkortostan Republic: Law of Bashkortostan Republic dated 06.12.1999 № 38-z (revised 12.12.2006) // Vedomosty Gosudarstvennogo sobraniya, Prezidenta i Kabineta Ministrov Respubliki Bashkortostan. 2000. № 3(105). str. 215.
10. On state industrial policy in Kabardino-Balkariya Republic: Law of Kabardino-Balkariya Republic dated 04.06.2000 № 23-RZ (revised 22.10.2010) // Kabardino-Balkarskaya pravda. 07.06.2000. № 109.
11. On industrial activity in Karachay-Cherkess Republic: Law of Karachay-Cherkess Republic dated 15.05.2002 № 22-RZ (revised 05.07.2011) // Den Respubliki. 23.05.2002. № 57-58(16100).
12. On state industrial policy in Udmurtiya Republic: Law of Udmurtiya Republic dated 27.12.2005 № 73-P3 (revised 12.04.2010) // Izvestiya Udmurtskoy respubliky. 18.01.2006. № 6.
13. On state industrial policy: Law of Altai territory dated 12.05.1998 № 27-ZS (revised 10.11.2009) // Sbornik zakonodatelstva Altaiskogo kraia. 2009. № 163. P. 1.
14. On state industrial policy in Zabaikalye territory: Law of Zabaikalye territory dated 26.02.2009 № 144-ZZK // Zabaikalskiy rabochiy. 02.03.2009. № 38.
15. On industrial policy in Krasnodar territory: Law of Krasnodar territory dated 01.11.2001 № 411-KZ (revised 26.12.2008) // Kubanskiye novosti. 17.11.2001. № 209.
16. On industrial policy in the Amur territory: Law of the Amur territory dated 06.09.2010 № 373-OZ // Amurskaya pravda. N 167. 11.09.2010.
17. On the basics of industrial policy in Arkhangelsk region: Law of Arkhangelsk region dated 25.05.1999 № 123-22-OZ (revised 15.04.2009) // Vedomosty Arkhangel'skogo oblastnogo Sobraniya deputatov vtorogo soziva. 1999. № 22.
18. On the basics of industrial policy in Vladimir region: Law of Vladimir region dated 05.07.1999 № 36-OZ (revised 12.05.2009) // Vladimirskiye vedomosty. 16.07.1999. № 103-104.
19. On industrial policy and industrial activity on the territory of Volgograd region: Law of Volgograd region dated 13.07.1999 № 286-OD (revised 08.11.2007) // Volgogradskaya pravda. 27.07.1999. № 134.
20. On industrial policy and industrial activity in Ivanovo region: Law of Ivanovo region dated 17.05.2007 № 69-OZ (revised 08.11.2012) // Sobraniye zakonodatel'stva Ivanovskoy oblasti. 01.06.2007. № 20(340).
21. On industrial policy of Kaliningrad region: Law of Kaliningrad region dated 02.07.2012 № 134 [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
22. On industrial policy of Kaluga region: Law of Kaluga region dated 03.11.1999 № 33-OZ (revised 16.11.2011) // Kaliningradskaya pravda. Ofitsialniy vestnik Kaliningradskoy oblasti. 10.07.2012. № 118.
23. On industrial policy of Kirov region: Law of Kirov region dated 31.12.2002 № 125-ZO (revised 20.02.2009) // Sbornik osnovnikh normativnikh aktov organov gosudarstvennoy vlasti Kirovskoy oblasti. 14.02.2003. № 1(46).
24. On the basics of industrial policy in Kurgan region: Law of Kurgan region dated 28.06.1999 № 220 (revised 25.12.2009) // Noviy mir. 01.07.1999. № 120.
25. On industrial policy of Kursk region: Law of Kursk region dated 30.12.2004 № 93-ZKO (revised 20.11.2009) Kurskiye vedomosty. 2005. № 3.
26. On industrial policy of Lipetsk region: Law of Lipetsk region dated 14.06.2001 № 144-OZ (revised 14.07.2011) // Lipetskaya gazeta. 20.06.2001. № 117.
27. On the basics of industrial policy in StPetersburg: Law of StPetersburg dated 08.06.2009 № 221-47 // Vestnik Zakonodatel'nogo Sobraniya Sankt Peterburga. 22.06.2009. № 15.
28. On industrial activity and industrial policy in Moscow region: Law of Moscow region dated 16.10.2001 № 153/2001-OZ (revised 17.10.2008) // Egednevnye novosti. Podmoscovye. 25.10.2001. № 149.
29. On industrial policy in Nizhniy Novgorod region: Law of Nizhniy Novgorod region dated 21.12.2011 № 190-Z // Pravovaya sreda. 29.12.2011. № 145(1410).
30. On the basics of industrial policy in Novgorod region: Law of Novgorod region dated 30.03.2010 № 712-OZ // Novgorodskiy vedomosty. 05.04.2010. № 10.
31. On industrial policy in Orenburg region: Law of Orenburg region dated 09.03.2007 № 1029/230-IV-OZ (revised 31.08.2011) // Yuzhniy Ural. 17.03.2007. № 55. Spetsvipusk № 34 s dokumentamy Zakonodatel'nogo Sobraniya Orenburgskoy oblasti.
32. On industrial policy in Oryol region: Law of Oryol region dated 06.08.1998 № 75-OZ (revised 11.10.2010) // Orlovskaya pravda. 16.10.2010. № 153.

33. On industrial policy: Law of Penza region dated 11.01.1999 № 125-ZPO (revised 17.12.2009) // Vedomosty ZS Penzenskoy oblasti. 10.02.1999. № 6.

34. On the basics of industrial policy in Ryazan region: Law of Ryazan region dated 10.08.2006 № 90-OZ (revised 05.08.2011) // Ryazanskiye vedomosty. 22.08.2006. № 207-208.

35. On the basics of industrial policy in Samara region: Law of Samara region dated 11.02.2004 № 10-GD (revised 07.10.2010) // Volzhskaya kommuna. 12.02.2004. № 26.

36. On industrial policy: Law of Saratov region dated 08.04.1997 № 17-ZSO (revised 29.12.2004) // Saratovskiy vestnik. 21.04.1997. № 1527.

37. On industrial policy in Tambov region: Law of Tambov region dated 29.06.1999 № 66-Z // Tambovskaya zhizn. 14.07.1999.

38. On the basics of industrial policy in Tver region: Law of Tver region dated 28.06.2001 № 153-OZ-2 // Tverskiye vedomosty. 27 iyulya – 2 avgusta. 2001. № 60.

39. On industrial policy in Tomsk region: Law of Tomsk region dated 05.04.2005 № 55-OZ // Tomskiy vestnik. 14.04.2005. № 15.

40. On industrial policy in Tula region: Law of Tula region dated 05.04.2004 № 437-ZTO (revised 14.02.2009) // Tulskiy vestnik. 14.04.2004. № 85 – 86.

41. On regional state industrial policy in Tyumen region: Law of Tyumen region dated 01.03.2002 № 7 (revised 07.10.2004) // Vestnik Tyumenskoy oblastnoy Dumas. 2002. № 2.

42. On industrial policy in Ulyanovsk region: Law of Ulyanovsk region dated 09.11.2004 № 073-ZO (revised 03.10.2012) // Delovoy vestnik. 12.11.2004. № 127(2867).

43. On industrial policy in Chelyabinsk region: Law of Chelyabinsk region dated 27.11.2003 № 197-ZO (revised 27.09.2012) // Vedomosty Zakonodatel'nogo Sobraniya Orenburgskoy oblasti. 2003. № 10.

44. On the basics of industrial policy in Yaroslavl region: Law of Yaroslavl region dated 07.02.2002 № 15-z // Gubernskiy vestnik. 15.02.2002. № 11.

45. On industrial activity and industrial policy in the Republic of Ingushetia: Law of the Republic of Ingushetia dated 27.02.2010 № 8-RZ (revised 19.03.2012) [e-resource]. The document was not published. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».

46. On industrial activity and industrial policy in the Chechen Republic: Law of the Chechen Republic dated 04.12.2006 № 42-RZ (revised 14.02.2011) // Vestnik Respubliki. 09.12.2006. № 104 (466).

47. On industrial policy in Perm region: Law of Perm region dated 11.06.1998 № 103-Z // Bulletin Zakonodatel'nogo Sobraniya i administratsiyi Permskoy oblasti. 1998. № 3-4.

48. On industrial policy in Stavropol territory: Law of Stavropol territory dated 05.03.2005 № 15-kz (revised 24.12.2010, amended 27.12.2011) // Stavropolskaya pravda. 12.03.2005. № 50.

49. On industrial policy in Bryansk region: Law of Bryansk region dated 13.03.2000 № 11-Z (revised 04.05.2009) // Bryanskiye izvestiya. 12.04.2000. № 68.

**ВОЗМОЖНОСТИ ПОВЫШЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ
НА ОСНОВЕ РЕАЛИЗАЦИИ КЛАСТЕРНОГО ПОДХОДА**

Голубцов А.Н.

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики
Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной
службы
при Президенте Российской Федерации (Россия)

Батрак В.С.

аспирант кафедры экономики Нижегородского института управления – филиала Российской академии народно-
го хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 332.1(470.341)
ББК 65.049(235.51)

В статье рассматриваются мировые тенденции экономической кластеризации, исследуются возможности и преимущества применения кластерных инициатив в отечественной практике решения социально-экономических проблем. Раскрываются основные аспекты формирования и развития кластеров на территории Нижегородской области, обсуждается приоритетная роль кластерного подхода в повышении конкурентоспособности региональной экономики. Формулируются предложения по совершенствованию инновационной системы региона.

Ключевые слова: региональное развитие, конкурентоспособность, инновации, кластеры, деловые сети.

Golubtsov A.N., Batrak V.S.

**POTENTIALITIES TO INCREASE INNOVATIVE COMPETITIVENESS OF NIZHNIY NOVGOROD
REGION USING THE CLUSTER APPROACH**

The authors of the article consider world trends of economic clustering, research potentialities and advantages of cluster initiatives application in home practice of social-economic problems solution. They reveal the main aspects of clusters formation and development on the territory of Nizhniy Novgorod region, discuss the priority role of the cluster approach in improvement of regional economy competitiveness. They also formulate proposals on improvement of the innovative regional system.

Key words: regional development, competitiveness, innovations, clusters, business network.

В условиях растущей открытости национальной экономики и постоянно происходящих изменений, связанных с процессами всемирной интеграции, проблема повышения конкурентоспособности является решающей и имеет первостепенную важность для экономики страны. Такая тенденция к объективным процессам глобализации, на первый взгляд, снижает актуальность региональных (локальных) экономических аспектов развития и ведения бизнеса. Однако, как показали исследования, проведенные одним из ведущих научных авторитетов в области национальных конкурентных преимуществ, американским ученым, профессором Гарвардской школы бизнеса Майклом Портером, наиболее конкурентоспособные и успешные компании сосредоточены в определенных

географических регионах и даже городах [1]. Данный вывод подтверждает исследовательский проект научной группы во главе с профессором Уильямом Нордхаусом из Йельского университета (США), посвященный исследованию мировой экономической активности. На рисунке 1 изображены районы, где сконцентрированы компании, вносящие существенный вклад в **валовой внутренний продукт (ВВП)** ряда стран [2].

Переход от системы массового производства к организации более гибких, динамичных и высокоадаптивных производственных структур, начавшийся в конце 1970-х – начале 1980-х годов, сосредоточил внимание научного сообщества, политических деятелей и практикующих специалистов на деловых

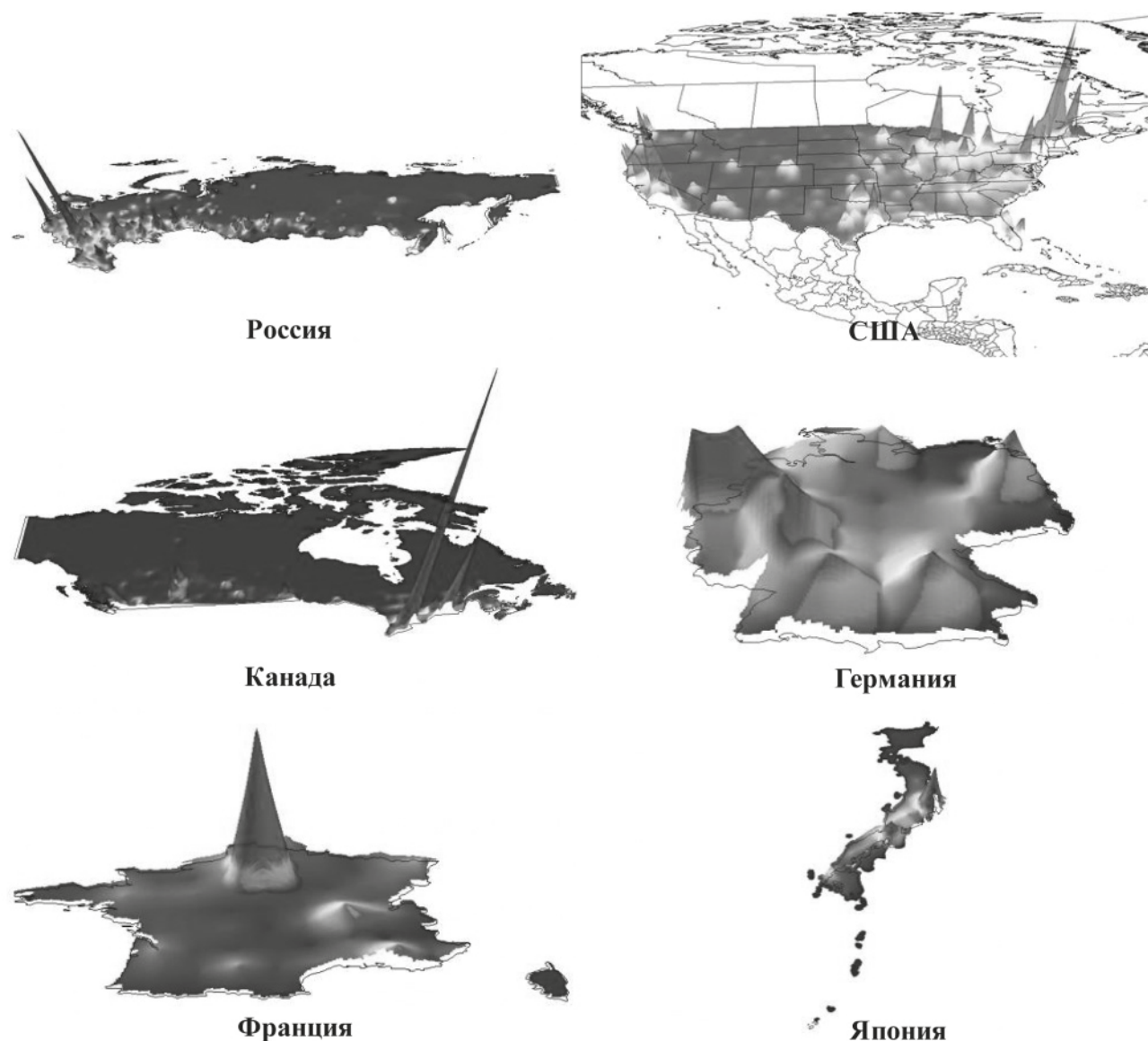


Рис. 1. Географическая концентрация компаний

сетях и региональных кластерах, а также на интенсивной генерации новых знаний, идей и инноваций в них.

Стоит отметить, что феномен кластеризации как географической экономической агломерации тесно взаимосвязанных предприятий не является новым явлением и известен еще со времен ремесленного производства. Однако широкое распространение и обсуждение данная тема получила лишь с начала 1990-х гг., что нашло свое отражение в растущем числе научных монографий и других публикаций, касающихся этой проблемы. В достаточно короткие сроки кластерная политика стала важной составной частью стратегий и программ развития не только подавляющего большинства ведущих стран (США, Германия, Япония, Кана-

да, Финляндия и др.), но и международных организаций (ОЭСР, ЮНИДО, ЮНКТАД, Всемирный банк и т.д.). Одной из причин повышенного интереса является тот факт, что кластеры оказывают положительное влияние на результаты деятельности компаний, региональное экономическое развитие, конкурентоспособность и устойчивость региональных экономических систем и, наконец, на общую конкурентоспособность государства. Как показывает практика, создание и развитие экономических кластеров является одним из важнейших условий обеспечения высокого уровня конкурентоспособности в современном мире. Главная задача сегодня состоит в правильном и наиболее полном использовании потенциала данной организационной структуры в интересах социально-экономическо-

го и инновационного развития как отдельно взятых регионов, так и страны в целом.

Экономический термин «кластер» был популяризирован М. Портером в рамках его концепции национальных конкурентных преимуществ, которая является одной из наиболее известных среди всех исследований о национальной и региональной конкурентоспособности. По М. Портеру: «кластеры – это сконцентрированные по географическому признаку группы взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков, поставщиков услуг, фирм в родственных отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций (например, университетов, агентств по стандартизации, торговых объединений) в определенных областях, конкурирующих, но при этом ведущих совместную работу» [1, с. 256]. В то же время следует иметь в виду, что после 20 лет научных дискуссий так и не существует единого и четкого определения кластера. Так, например, Стюарт Розенфельд отмечает, что существует столько же дефиниций кластеров, сколько специалистов, использующих термин [3].

Необходимо особо подчеркнуть, что «кластерные инициативы способны обеспечить эффективное социальное и экономическое развитие через качественный рост и повышение инновационности разнообразных видов экономической деятельности, расширение высокотехнологичных рынков, активизацию взаимодействия между научным сообществом, бизнесом и государством» [4]. В быстро меняющихся условиях кластеры имеют большие возможности в решении вопросов распространения и внедрения новаций за счет своей гибкости, снижения рисков и затрат, объединения знаний и опыта. В связи с этим существует широко признанное мнение, что кластеры играют важную роль в инновационной экономике.

Создание и развитие экономических кластеров предполагается и на территории субъектов Российской Федерации, что предусмотрено Концепцией долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Помимо этого, на основе положений данной Концепции разработана и утверждена Стратегия инновационного развития России на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р), определяющая цели, приоритеты и инструменты государственной инновационной политики. В ней среди приоритетов выделено: «органы государственной власти и местного самоуправления будут содействовать развитию кластеров по следующим направлениям:

– содействие институциональному развитию кластеров;

– развитие механизмов поддержки проектов, направленных на повышение конкурентоспособности предприятий и содействие эффективности их взаимодействия;

– обеспечение формирования благоприятных условий для развития кластеров» [5].

Последние законодательные инициативы делают очевидной большую заинтересованность органов государственной власти в развитии кластеров. Правительство Российской Федерации рассматривает кластеры как эффективный инструмент социально-экономического развития страны [6, с. 32].

В Нижегородской области ведется системная работа по формированию инновационной и научно-технической сферы, а также создаются условия и предпосылки для появления и развития инновационно-производственных кластеров и сетей.

Не последнюю роль в вопросе создания инновационного кластера играет институциональная среда, которая способна оказывать действенную поддержку малым и средним формам инновационного предпринимательства, изобретателям, инвесторам и т.п. С одной стороны, это должны быть органы власти, деятельность которых направлена на установку и реализацию основных направлений развития инновационной сферы, формирование системы комплексного содействия инновационной активности. С другой стороны, организации и предприятия, предоставляющие имущественную, производственную, финансовую, информационно-консультационную, кадровую или иные виды поддержки.

В регионе создана законодательная база, направленная на стимулирование инновационной деятельности. Действуют такие меры государственной поддержки инновационно-активных организаций, как налоговые льготы, государственные гарантии Нижегородской области, субсидии на компенсацию процентной ставки по коммерческим кредитам, освобождение от арендной платы за земельные участки, гранты и премии в сфере науки и техники.

Привлекаются средства таких институтов развития, как Российский фонд фундаментальных исследований, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

Нижегородская область принимает участие в федеральных программах по созданию на территории России сети технопарков:

- технопарк в сфере высоких технологий «ИТ-парк Анкудиновка» в г. Нижний Новгород;
- технопарк федерального значения в п. Сатис Дивеевского района на базе технологий РФЯЦ-ВНИИЭФ.

В 2011 году принят Закон Нижегородской области от 4 марта 2011 года № 34-З «О государственной

поддержке технопарков в Нижегородской области», которым предусмотрено предоставление мер государственной поддержки управляющим компаниям технопарков. Его принятие направлено, прежде всего, на создание благоприятных условий для развития новейших разработок и их внедрения в производство.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, поставлена задача выйти по этому показателю на уровень 25-35 процентов.

В связи с этим Правительством области будут усилены меры государственной поддержки развития инновационной экономики, при этом будут поддерживаться организации базовых секторов (прежде всего тех, где требуется ускорение модернизации и технического перевооружения), осуществляющие технологические инновации по внедрению новых производственных процессов и продуктов с использованием последних научно-технических достижений, в том числе в сфере энерго- и ресурсосбережения [7].

Одним из важнейших и необходимых условий зарождения кластера является присутствие конкурентоспособных поставщиков, наличие родственных (сопутствующих) и поддерживающих сфер деятельности и организаций, в том числе научных и образовательных. Основными поставщиками наукоемкой и инновационной продукции в Нижегородской области остаются организации, напрямую занимающиеся научно-техническими исследованиями и разработками, фундаментальными и прикладными науками, а также высшие учебные заведения, обладающие той или иной специализацией в научной деятельности. Научные исследования и разработки выполняют 97 организаций Нижегородской области, среди них – Российский федеральный ядерный центр (г. Саров), 6 институтов Российской академии наук, 17 вузов, 18 отраслевых научно-исследовательских институтов, 24 конструкторских, проектно-конструкторских, технологических и изыскательских организации, 23 промышленных предприятия, 5 научно-исследовательских институтов, подведомственных вузам, и прочие организации [8]. В настоящее время на территории региона действует целый ряд научно-исследовательских и научно-промышленных центров (ФГУП «Российский федеральный ядерный центр – Всероссийский научно-исследовательский институт экспериментальной физики» (РФЯЦ-ВНИИЭФ), ФГУП «Научно-исследовательский институт измерительных систем им. Ю.Е. Седакова» (ФНПЦ НИИС им. Ю.Е. Седакова), Нижегородский научный центр РАН (ННЦ РАН) и др.). Кроме того, в октябре 2012 г. открылся научно-исследовательский центр в г. Кстово, который

является совместным проектом нефтеперерабатывающего завода «ЛУКОЙЛ-Нижегороднефтеоргсинтез» и научно-исследовательского института «ЛУКОЙЛ-Нижегородниинепроект». Данная организация ориентирована на разработку и внедрение прогрессивных технологий в интересах повышения эффективности переработки нефти и газа, улучшения качества нефтепродуктов и более широкого применения новых технологий ресурсосбережения [9].

Вместе с тем абсолютная часть образовательных центров и учреждений располагает внушительным кадровым потенциалом и высоким качеством оказываемых услуг. Научные кадры – 10 академиков и 14 членов-корреспондентов Российской академии наук, 6,1 тысяч человек имеют ученую степень кандидата и доктора наук, всего в научном комплексе занято около 42,2 тысяч человек [8].

Число организаций, осуществляющих технологические инновации, в 2010 году сохранилось практически на уровне 2005 года – 105 организаций (по этому показателю регион делит 1-е место в ПФО с Республикой Татарстан). Инновационно-активные предприятия региона сосредоточены в обрабатывающей промышленности (84 организации) [7].

В 2011 году промышленными предприятиями, осуществляющими технологические инновации, было отгружено продукции инновационного характера на сумму 92 млрд. рублей, что почти в 15 раз превышает уровень 2005 года. При этом доля отгруженных инновационных товаров в общем объеме отгрузки организаций, занимавшихся технологическими инновациями, возросла с 3,8 процента до 10 процентов.

В 2010 году объем затрат на технологические инновации в области вырос более чем в 4 раза по сравнению с 2005 годом и составил 18,8 млрд. рублей – 3,1 процента от ВРП.

Основным источником финансовых затрат на технологические инновации являются собственные средства предприятий (88 процентов от общей суммы затрат).

Более половины (53,5 процента) затрат на технологические инновации было направлено на приобретение машин и оборудования; на исследования и разработку новых продуктов и новых производственных процессов – 22,6 процента затрат [7].

Главнейшими потребителями наукоемкой продукции в Нижегородской области, несомненно, являются ведущие виды производственной деятельности – машиностроение, химическое производство, металлургическое производство, легкая и пищевая промышленность.

Машиностроение Нижегородской области, как сфера-потребитель НИОКР, в основном обращено на разработку и производство транспортных средств и

оборудования. Наиболее крупные предприятия отрасли: ООО «Горьковский автомобильный завод», ООО «Павловский автобусный завод», ОАО «Заволжский моторный завод», ООО «Нижегородский завод Автокомпонент», ООО «Нижегородские моторы», ОАО «КОММАШ», ОАО «Завод «Красное Сормово», ОАО «Окская судостроительная», «Нижегородский авиационный завод «Сокол», НОАО «Гидромаш», ОАО «Транспневматика» [8].

Региональные организации, занимающиеся информационными технологиями и телекоммуникациями, имеют умеренный уровень инновационного развития. Нижегородский ИТ-рынок представлен сегодня в основном малым бизнесом. Основной сферой деятельности предприятий ИТ-сектора Нижегородской области являются исследовательские и опытно-конструкторские работы по разработке новых программных и аппаратных продуктов. В ИТ-секторе Нижегородской области функционируют 4 относительно крупных и более 20 малых предприятий различных форм собственности, в которых занято около 6000 человек. Главным образом этот сектор представлен тремя основными направлениями деловой активности: услугами по разработке программного обеспечения (далее – ПО), его продажам и системной интеграцией. Разработка ПО представлена в регионе как международными корпорациями («Intel»), так и нижегородскими компаниями («Мера-НН», «Телма», «ТЭКОМ»). Доля ИТ в валовом региональном продукте за 2007 и 2008 годы увеличилась с 3,15% до 4,44% (при российском показателе 4,8%) [8].

Довольно широко используются новые технологии в региональном строительном комплексе. Однако решение проблем в строительном секторе не может осуществляться без организации и развития собственных исследований в области наукоемких производств строительных (конструкционных) материалов, включая разработку и внедрение нанотехнологий. Инновационный потенциал Нижегородской области в сфере ресурсосбережения и энергоэффективности используется в недостаточной степени, а из новейших продуктов зачастую реализуются иностранные технологии и импортное оборудование.

Инновационная деятельность в сфере природопользования и экологии поводится, в частности по следующим основным направлениям: совершенствование эффективности переработки отходов на основе применения новых технологий; использование новых методов охраны водных объектов, атмосферного воздуха, очистки загрязненных вод и грунта; инновационные подходы к сохранению и восстановлению природной среды; использование возможностей высокотехнологического сектора для контроля экологической обстановки и своевременной выработки мер по

предотвращению и снижению рисков экологических чрезвычайных ситуаций.

С каждым годом повышается инновационная активность в сфере медицины. Комплекс инноваций в системе здравоохранения представлен как разработчиками прогрессивных медицинских технологий, так и производителями средств лечения и медицинского оснащения. Медицина и другие смежные науки в Нижегородской области имеют мощные инновационные возможности и преимущества, опыт внедрения новаций и тесного взаимодействия научно-исследовательской, образовательной (кадровой) и прикладной составляющей. Так, например, 09 ноября 2012 года состоялось открытие **НИИ** «Институт живых систем» на базе Нижегородского государственного университета имени Н.И. Лобачевского [10].

Основой высокотехнологического регионального кластера может стать **технико-внедренческий** парк «Саров», так как в процессе его функционирования разрабатываются приоритетные направления развития, определяется и анализируется спрос региональных компаний и государственных (муниципальных) структур на нововведения. Поскольку сотрудники и руководство технопарка заняты поиском, рассмотрением и отбором инновационных проектов и разработок, именно технопарк становится объединяющим (координирующим) звеном, инициатором создания межфирменных сетей, альянсов и научно-исследовательских коллективов для полномасштабной реализации их возможностей, обеспечивает формирование благоприятной среды для развития небольших наукоемких фирм-участников кластера, способствует укреплению научно-технической базы и совершенствованию инновационной системы Нижегородской области.

Определяющими факторами конкурентоспособности любого кластера являются его динамичность, приспособляемость и развитые межорганизационные отношения, а не только наличие основных элементов (малых, средних и крупных компаний, образовательных и научно-исследовательских учреждений, инновационных центров, технологических парков, бизнес-инкубаторов, инфраструктуры и т.п.). С этой точки зрения можно говорить о том, что, даже несмотря на имеющуюся высокую концентрацию организаций, значительный научно-образовательный и кадровый потенциал, возможности Нижегородской области не реализованы полностью. Социально-экономическая среда, стимулирующая взаимодействие и сотрудничество между компаниями, оказывается неудовлетворительной, а компании не имеют общих взглядов на дальнейшее экономическое развитие и не рассматривают себя в качестве составляющих единого кластера. Значительная часть взаимосвязанных между

собой предприятий не осознают существование такой взаимозависимости, не могут ее правильно оценить и использовать в своих интересах, выступать как единая социально-производственная и экономическая система.

В заключение отметим, что повышение конкурентоспособности Нижегородской области в долгосрочной перспективе невозможно без перехода к новой модели экономики, ориентированной на стимулирование научно-технических достижений и инновационного роста. Объективным условием данного процесса служит разработка и применение эффективной комплексной программы развития научно-инновационной сферы Нижегородского региона, которая способна обеспечить модернизацию экономики и повысить ее конкурентоспособность на основе высокотехнологичных проектов, исследований и производств. Вышеперечисленные особенности инновационной среды Нижегородской области определяют необходимость дальнейшего повышения уровня инновационной культуры и государственной (муниципальной) поддержки инновационных организаций (в том числе малого предпринимательства), совершенствования законодательно-правовой базы, формирования результативных механизмов административного регулирования и соответствующего финансирования инновационной деятельности, включая создание условий для притока частных инвестиций.

Литература:

1. Портер, М. Конкуренция.: Пер. с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. 608 с.
2. Individual country files and economic contour map G-Econ project [электронный ресурс] // Yale University Web site [сайт] // Режим доступа: URL: <http://gecon.yale.edu/country-listing> (дата обращения 20.12.2012)
3. Rosenfeld S.A. Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development / S.A. Rosenfeld // European Planning Studies. 1997. Vol. 5. № 1. P. 3-23.
4. Голубцов, А.Н. Инновационная политика как инструмент социального и экономического развития / А.Н. Голубцов, В.С. Батрак // Управление экономическими системами: электронный научный журнал [электронный ресурс]. Кисловодск: НОУ ВПО «Кисловодский институт экономики и права». 2012. № 11 (47). № гос. рег. статьи: 0421200034 // Режим доступа: URL: <http://uecs.ru/innovacii-investicii/item/1694-2012-11-23-07-21-19>. (дата обращения 20.12.2012)
5. Российская Федерация. Законы. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена распоряжением

Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Батрак В.С. Кластер как форма интеграции науки, образования и бизнеса // Интеграция науки и практики как механизм эффективного развития современного общества: материалы IV международной научно-практической конференции, г. Москва, 9-10 июля 2012 г. / Науч.-инф. издат. центр «Институт стратегических исследований». Москва: Изд-во «Спецкнига», 2012. С. 29-33.

7. Нижегородская область. Законы. Программа социально-экономического развития Нижегородской области на 2012 – 2015 годы: утверждена Законом Нижегородской области от 08 августа 2012 г. № 106-3 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Регионы России – Нижегородская область [Электронный ресурс] // Сенаторский клуб: секция международного сотрудничества регионов [сайт]. // Режим доступа: URL: http://www.smsr-senclub.ru/region/index.php?ELEMENT_ID=2098 (дата обращения 15.12.2012)

9. Сообщение пресс-службы ОАО «ЛУКОЙЛ» [электронный ресурс] // Официальный сайт компании «ЛУКОЙЛ» [сайт] // Режим доступа: URL: http://www.lukoil.ru/press.asp?div_id=1&id=3749&year=2012 (дата обращения 15.12.2012)

10. Сообщение пресс-службы Правительства Нижегородской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Нижегородской области [сайт]. [2012]. URL: <http://www.government-nnov.ru/?id=115270> (дата обращения 20.12.2012)

References:

1. Porter M. Competition: Transl. from English. M.: Published by «Williams», 2005. 608 p.
- Individual country files and economic contour map G-Econ project [электронный ресурс] // Yale University Web site [site] // Access mode: URL: <http://gecon.yale.edu/country-listing> (access date 20.12.2012)
- Rosenfeld S.A. Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development / S.A. Rosenfeld // European Planning Studies. 1997. Vol. 5. № 1. P. 3-23.
- Golubtsov A.N. Innovation policy as an instrument of social and economic development / A.N. Golubtsov, V.S. Batrak // Control of economic systems: electronic scientific journal [e-resource]. Kislovodsk: NOU VPO «Kislovodskiy institute ekonomiki I prava». 2012. № 11 (47). № gos.reg.statyi: 0421200034 // Access mode: URL: <http://uecs.ru/innovacii-investicii/item/1694-2012-11-23-07-21-19>. (access date 20.12.2012)

5. The Russian Federation. Laws. Strategy of the RF innovation development dated 08.12.2011 № 2227-р [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».

6. Batrak V.S. Cluster as a form of science and business integration // Integration of science and practice as a mechanism of effective development of modern society: materials of IV international research and practice conference, Moscow, July 9-10, 2012 / Scientific-informational publishing center «Institute of strategic research». Moscow: Published by «Spetskniga», 2012. P. 29-33.

7. Nizhniy Novgorod region. Laws. Program of social and economic development of Nizhniy Novgorod region dated August 8, 2012. № 106-Z [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».

8. Regions of Russia – Nizhniy Novgorod region [e-resource] // Senatorial club: section of international regional cooperation [site]. // Access mode: URL: http://www.smsr-senclub.ru/region/index.php?ELEMENT_ID=2098 (Date of access 15.12.2012)

9. Information from «Lukoil» Joint-Stock Company Press-Service [e-resource] // Official site of «Lukoil» company [site] // Access mode: URL: http://www.lukoil.ru/press.asp?div_id=1&id=3749&year=2012 (Date of access 15.12.2012)

10. Information from Press-Service of Nizhniy Novgorod regional Government Official [e-resource] // Official site of Nizhniy Novgorod regional Government [site]. [2012]. URL: <http://www.government-nnov.ru/?id=115270> (Date of access 20.12.2012)

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ
ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ**

Тишков С.В.

кандидат экономических наук, младший научный сотрудник
Института экономики Карельского Научного Центра РАН (Россия)

УДК 332.1(470.22)
ББК 65.049(2Рос.Кар)

Статья посвящена вопросам регионального инновационного развития. Конкурентоспособность национальной инновационной системы, её полноценное функционирование в значительной степени зависит от усиления инновационных процессов в конкретных регионах. Практика развитых стран мира показывает, что в настоящее время качество экономического пространства и региональная инновационная политика страны во многом определяется эффективными региональными системами в инновационной сфере.

Ключевые слова: инфраструктура, инновационная система, процессы, региональная политика.

Tishkov S.V.

**IMPROVEMENT OF REGIONAL POLICY IN DEVELOPING INFRASTRUCTURE
OF REGIONAL INNOVATIVE SYSTEM IN KARELIA REPUBLIC**

The article is devoted to the issues of regional innovative development. Competitiveness of national innovative system and its full functioning depend mainly on reinforcement of innovative processes in particular regions. Experience of developed countries proves that now the quality of economic environment and regional innovative policy of a country is considerably determined by effective regional systems in innovative sphere.

Key words: infrastructure, innovative system, processes, regional policy.

Инновационное развитие связано с изменением структуры промышленности – ростом высокотехнологического сектора и в меньшей степени – высокосреднетехнологического сектора, а также сокращением удельного веса низкотехнологического сектора и, возможно, низкосреднетехнологического сектора. Причем в трех последних секторах должны происходить внутренние изменения, связанные с воздействием высокотехнологического сектора и ростом инновационной активности и расходов на НИОКР.

Анализ промышленности Карелии в соответствии с рассмотренным подходом показывает, что сложно выделить предприятия, которые относились бы к высокотехнологическому сектору [1]. Можно отметить отдельные фирмы (ЭФЭР, «Прорыв») и возможно создающиеся фирмы в сфере производства медицинского оборудования. Удельный вес данного сектора за 2010 год в объеме отгруженной продукции не превышал 0,2%.

К высокосреднетехнологическому сектору относится часть машиностроения (производство химического, бумагоделательного, энергетического и транспортного оборудования) и часть химического производства.

Удельный вес данного сектора за 2010 год в объеме отгруженной продукции составлял примерно 5,2%.

К низкосреднетехнологическому сектору относятся металлургия и металлообработка, судостроение, производство резиновых и пластмассовых изделий, производство неметаллических минеральных продуктов. Удельный вес данного сектора за 2010 год в объеме отгруженной продукции составлял примерно 9,7%. Значительную часть карельской промышленности составляет низкотехнологичный сектор, в который входят целлюлозно-бумажное, деревообрабатывающее, мебельное, пищевое, текстильное, швейное, обувное производства. Доля сектора достигает 37%.

Четвертый сектор, в который входят добывающие производства промышленности (33%) и производство и распределение газа, воды и электроэнергии (15%), является самым большим и его доля составляет 48%. В целом доля низкотехнологичных и добывающих производств в объеме отгруженной продукции карельской промышленности достигает 85%, или почти в два раза больше, чем в РФ.

Быстрый рост отдельных секторов возможен, в том числе и высокотехнологического. Фирмы в тра-

диционных секторах развиваются, как правило, медленно. Но существуют фирмы с экспоненциальным ростом («газели»), объемы производства которых увеличиваются в несколько раз за непродолжительное время [2]. Небольшая или средняя фирма превращается в крупную, занимая значительную часть рынка страны или мира. Чаще подобный рост возможен в определенные периоды развития, как у фирм «Нокиа» и «Майкрософт». В РФ есть подобные примеры – быстрое развитие фирм сотовой связи (МТС, МегаФон и Билайн), банка «Российский стандарт» и других фирм [3]. Развитие нескольких подобных фирм может заметно повлиять на структуру отрасли, и даже экономики в целом.

Быстроразвивающиеся фирмы («газели») могут быть связаны с технологическими инновациями, иногда даже радикальными, но обязательно с организационными. В случае радикальной инновации обычно проходило некоторое время, пока создавались условия для быстрого развития, прежде всего появлялась команда высокопрофессиональных менеджеров. Анализ российского опыта показал, что «газели» были ориентированы на большие сегменты рынка – удовлетворение потребностей субсреднего класса (вторые 20% населения по уровню доходов) и развитие инфраструктуры бизнеса. Они использовали технологии, опыт и методы, появившиеся в других странах сравнительно недавно [3].

В результате развития подобных фирм структура экономики региона может измениться, но только при ориентации их на российский, а не региональный рынок. В Карелии подобных примеров пока нет, хотя есть достаточно близкие. Фирмы, создающие условия для развития бизнеса и помогающие решать его проблемы, в Карелии есть, но даже на карельском рынке они чувствуют себя неуютно. На удовлетворение потребностей российского субсреднего класса ориентирована одна из подотраслей карельской экономики – форелеводство. Она успешно развивается, но не в рамках одной фирмы, а двух десятков, каждая из которых имеет финансовые и природные ограничения.

Инновационное развитие зависит от состояния науки и инновационной инфраструктуры в регионе. В Карелии наука переживает не лучшие времена, непродолжительный количественный и качественный рост после девальвации к 2002 году закончился, в последние годы сокращается численность занятых, резко замедлился рост финансирования, слаба связь с крупным бизнесом, снова уменьшились и так небольшие доли финансирования прикладных исследований и разработок. Тематика карельских исследований далека от технологий шестого технологического уклада, наиболее сильно развиты биологические науки, но исследованиями в области биотехнологии в РК не за-

нимаются. В Карелии создаются отдельные элементы инновационной инфраструктуры, но, не имея устойчивого финансирования и связей с крупными фирмами, они обычно функционируют непродолжительное время и не решают главной задачи – содействия образованию малых инновационных предприятий и созданию комфортных условий для их развития. Устойчиво работает не более пяти малых инновационных фирм.

В условиях имеющейся структуры карельской экономики и науки нужно выделить четыре основных направления деятельности для перехода к инновационному пути развития и обеспечения существенного влияния инновационной деятельности на темпы роста карельской экономики.

1. Ориентация науки и образования на перспективные сектора, на тематику, связанную с пятым и шестым технологическими укладами, участие инновационных менеджеров в формировании планов исследований. В двух лабораториях начинаются исследования в области нанотехнологий, перспективны проекты в области медицинского приборостроения и методик лечения, есть база для прикладных исследований в области экологии и энергосбережения, возможны исследования в области биотехнологий. Новых идеи и проектов в Карелии возникает немного, поэтому необходимо ориентировать их в направлениях, которые могут с наибольшей вероятностью принести максимальный эффект.

2. Поддержка коммерциализации результатов научной деятельности. Уменьшение барьеров для создания малых инновационных предприятий будет вести росту их количества, создание действенной и недорогой инновационной инфраструктуры. Инновационный малый бизнес слабо влияет на темпы экономического роста региона, но, развиваясь, меняет инновационную среду в регионе, дает толчок развитию крупных и средних предприятий и при наличии специальных условий (значительный неудовлетворенный спрос, квалифицированное и амбициозные менеджеры, наличие специфических преимуществ) некоторые из предприятий становятся «газелями». Авторские фирмы имеют главный недостаток – их возглавляет не менеджер, а ученый, не имеющий необходимого образования и опыта, что обычно ведет к принятию неправильных решений. Важно укрепление сотрудничества с крупными предприятиями республики и соседних регионов РФ и Финляндии, надо понять, в каких результатах они заинтересованы, какие проекты они могли бы частично финансировать. Отдельные направления (информационные технологии, приборостроение и другие) могут получить финансовую поддержку, важно понять, кто заинтересован в проекте, какая фирма может стать стратегическим партнером.

3. Сотрудничество с бизнесом для поиска перспективных быстрорастущих рынков и создание необходимых условий для выращивания «газелей». Проблема состоит в том, что научная основа фирмы должна быть привязана к региону, иначе фирма легко может переместиться в другой регион или другую страну. Для успешного развития фирмы необходима ориентация бюджетных средств (научных и инвестиционных), максимальное уменьшение барьеров, помощь в продвижении продукции на рынок России (или Финляндии).

4. Содействие развитию средних технологий, модернизации предприятий всех секторов карельской экономики. Необходимо подтягивать фирмы средне- и низкотехнологичного секторов до современного уровня, до тех технологий, которые уже существуют, но пока недоступны в силу разных причин, прежде всего финансовых. Модернизацией занимаются практически все предприятия, но большинство переходят не на самые современные для них технологии, а на финансово доступные, поскольку слишком велик был разрыв советских гражданских и западных технологий. Быстрый переход возможен, если есть крупные фирмы и организации, заинтересованные в этом, как, например, в лесозаготовительной промышленности и лесном хозяйстве, где финские и российские потребители карельского леса частично профинансировали переход к новым технологиям. Но модернизация предприятий не изменит сильно структуры экономики и не даст ускорения экономического роста, предприятия останутся в своем секторе с потенциально низкими темпами роста. Региональные власти не могут финансово помочь крупному бизнесу, но они могут способствовать более активным их контактам с университетами и самостоятельными научными организациями и установлению необходимых контактов с федеральными и инорегиональными структурами.

Максимальный эффект на экономический рост оказывает модернизация крупных и средних предприятий, но с точки зрения улучшения структуры экономики важно развитие «газелей». Значит, именно эти направления важнейшие.

В республике не развита инновационная инфраструктура, а имеющиеся ее элементы разрознены и никак не координируются. И сегодня самая важная задача органов государственной власти – объединение их в единую инновационную систему. Создание системы – это забота государства.

Решению этой задачи препятствует ряд факторов:

- отсутствие в республике четкой государственной стратегии построения инновационной экономики с определением ее прорывных составляющих;
- несформированность современной законодательной и нормативной базы инновационной деятельности;

- неразвитость рынка научных разработок, а также инновационной инфраструктуры и системы ресурсного обеспечения;

- слабая инновационная активность предпринимательских структур;

- отсутствие целостной системы подготовки кадров для всех секторов и уровней инновационной экономики;

- недостаточный уровень образования предпринимателей и управленцев в области организации инновационных процессов;

- отсутствие в республике единой республиканской инновационной инфраструктуры.

Чтобы снять все преграды на пути создания инновационной системы в республике необходимо создание благоприятного инновационного климата. Для этого требуется:

- принять региональные законодательные акты, стимулирующие развитие инновационного предпринимательства в республике;

- разработать перечень приоритетных инновационных направлений и программы инновационного развития республики;

- организовать подготовку кадров для инновационной экономики;

- организовать системную работу институтов инновационной инфраструктуры;

- обеспечить государственными заказами субъекты инновационной деятельности на разработку научно-технической продукции на конкурсной основе;

- способствовать созданию бизнес-инкубаторов, техноцентров, центров трансферта технологий;

- организовать проведение выставочных инновационных мероприятий и конференций;

- оказывать консультативную и кредитную помощь субъектам инновационного процесса;

- разработать не менее четырех инновационных мегапроектов в областях высоких технологий (шунгиты, пожарные роботы, переработка лиственной древесины, лесовосстановление по типу «идеальный модельный лес», нанотехнологии);

- разработать и представить на российский конкурс проекты особых экономических зон (технично-внедренческих и промышленно-производственных), а также на другие конкурсы, включая и международные;

- поддержать инициативу КарНЦ РАН по созданию государственного республиканского инновационно-технологического центра и центра трансферта технологий;

- разработать меры по активизации участия малых инновационных фирм в российских и международных инновационных программах в научно-технической сфере.

Для обеспечения объективности оценки научно-технического потенциала республики и дальнейшего

его эффективного использования должна быть создана постоянно действующая республиканская система независимого мониторинга.

Одна из важнейших проблем сегодняшнего дня состоит в том, что Карелии нужен не только количественный, но и качественный рост, означающий переход к новой структуре экономики. Роль пионерных, лидирующих отраслей должны играть не заготовка леса и добыча камня, не первичная обработка сырья, а высокотехнологичные конкурентоспособные на российском и зарубежном рынках производства, научные исследования и разработки.

Предварительная экспертная оценка потребности основных отраслей экономики в инновациях позволяет, исходя из стратегического курса на научно-технологический прорыв, определить следующий примерный перечень приоритетных направлений и базовых технологий для республики:

- Развитие биотехнологий на основе генной инженерии, селекции, генетики и сверхкритических технологий (ИБ КарНЦ РАН).
- Новейшие информационные технологии и системы управления производством (Центр «ПетрГУ-Метсо Систем Автоматизация»).
- Перспективные направления развития микроэлектроники на основе нанотехнологий (КГПУ).
- Принципиально новые материалы с заранее заданными свойствами на основе шунгитов (ООО НАК «Карбон-шунгит»).
- Технологии глубокой переработки древесины лиственных пород.
- Принципиально новые энергосберегающие технологии и нетрадиционные энергоресурсы (ООО «Энергоресурс экономика»).
- Системы новых машин и производственных технологий пожаротушения (ЗАО «ЭФЭР»). При соответствующей организационной и финансовой поддержке реализация этих направлений может позволить развить целый спектр высокотехнологичных секторов экономики, закрепив тем самым приоритет и лидерство республики в этих технологических направлениях. Кроме этих прорывных направлений все отрасли экономики должны осуществлять техническое перевооружение и модернизацию, ориентируясь на перспективные технологии. В республике должна быть разработана комплексная программа действий по переходу на инновационный путь развития. Она должна объединить все хозяйствующие субъекты и побудить к активному взаимодействию всех участников созидательного процесса: бизнес, власть и гражданское общество на основе научных знаний.

Учитывая, что инновационная деятельность традиционно связана с высоким уровнем риска (по стати-

стике только 10% всех внедряемых разработок имеет коммерческий успех), необходимо в первую очередь на уровне республиканских и муниципальных властей создать и поддерживать систему управления коммерциализацией продуктов НИОКР, ориентированную на работу в реальных рыночных условиях. Это позволит раскрыть и стимулировать развитие потенциала карельских научных организаций и одновременно будет способствовать выведению экономики на качественно новый уровень.

Главной целью этой программы должно стать создание организационных, законодательных, экономических и иных необходимых условий перевода экономики Республики Карелия на инновационный путь развития в интересах устойчивого социально-экономического прогресса на основе повышения эффективности использования имеющихся ресурсов.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих основных задач:

- создание региональной инновационной системы, обеспечивающей эффективное взаимодействие государственных органов управления с предприятиями и организациями инновационной сферы для использования достижений науки и техники в интересах социально-экономического развития Республики Карелия;
- совершенствование законодательной и нормативной базы, благоприятной для развития инновационной деятельности;
- выбор рациональных стратегий и приоритетных направлений науки и техники в Республике Карелия, критических технологий и инновационных проектов, оказывающих решающее влияние на повышение эффективности республиканского производства и конкурентоспособности продукции;
- рациональное размещение, эффективное использование и развитие научно-технического потенциала;
- повышение объемов производства и реализации научно-технической продукции с большой долей добавленной стоимости и высокой степенью переработки;
- создание условий для активного привлечения инвестиционных отечественных и зарубежных ресурсов в инновационную сферу;
- увеличение вклада научно-технического потенциала Республики Карелия в создание новых рабочих мест, улучшение экологической обстановки и здоровья населения;
- защита интеллектуальной собственности и поддержка ведущих ученых, научных коллективов и научно-педагогических школ, способных обеспечить опережающий уровень образования и научных исследований;

- обеспечение взаимосвязи исследований и разработок, инновационных проектов и программ на федеральном, республиканском, муниципальном и отраслевом уровнях;
- развитие малого инновационного предпринимательства в республике;
- повышение технологического уровня, конкурентоспособности деревообрабатывающего производства с использованием инновационных научных разработок и обеспечение на этой основе увеличения производительности труда в лесном секторе республиканской экономики;
- создание условий для подготовки и переподготовки кадров в области инновационного менеджмента;
- содействие проведению мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и оздоровлению экологии на основе уникальных технологий;
- развитие международных и межрегиональных связей в инновационной сфере, интеграция в российскую и мировую экономику и науку;
- развертывание в средствах массовой информации пропаганды значимости и перспективности инновационной деятельности в целях прогресса общества и улучшения качества жизни.

Реализация этих предложений может быть достигнута программно-целевыми и проектными методами. Механизм реализации инновационного пути развития должен быть построен на современной законодательной базе инновационной сферы. Необходимо принятие республиканских законов об инновационной политике, об изобретательстве и рационализаторстве, иных нормативных актов, направленных на внедрение инновационных проектов в производство.

Инновационный путь развития Карелии следует рассматривать как комплекс с политическими, финансовыми, технологическими, социальными и иными объективными действиями инновационного характера, а при их реализации применять системный подход на всех уровнях управления, так как организационно-управленческие инновации приобретают ключевое значение.

Важной составляющей в нормативном обеспечении инновационной сферы является разработка районных программ развития инновационной деятельности. В процессе инновационного развития в республике будут создаваться необходимые условия для перехода к инновационной экономике в республике. Основной инновационный потенциал будет сосредоточен в зонах интенсивного экономического развития, то есть, должны быть созданы «полюса роста».

Важной составляющей в нормативном обеспечении инновационной сферы является разработка

районных программ развития инновационной деятельности. В процессе инновационного развития в республике будут создаваться необходимые условия для перехода к инновационной экономике в республике. Основной инновационный потенциал будет сосредоточен в зонах интенсивного экономического развития, то есть, должны быть созданы «полюса роста» [4]. Они будут представлять локальные территориальные образования, сосредотачивающие в себе высший по международным стандартам уровень прикладных научных достижений, информационного обеспечения, сервиса [5].

В качестве таких центров инновационной активности можно рассматривать города Петрозаводск, Сегежу, Костомукшу и Сортавалу.

В них имеется возможность создания инновационных зон содействия научной и инновационной деятельности. Это вызовет развития малого и среднего бизнеса и будет началом создания в перспективе опорной сети республиканской инновационной системы. В Республике Карелии в 2007 г. было завершено формирование основных элементов системы стратегического планирования на среднесрочную и долгосрочную перспективы, включающих:

- «Концепцию социально-экономического развития Республики Карелии на период 2002-2006-2012 гг.»;
- «Стратегию социально-экономического развития Республики Карелии до 2020 г.»;
- «Схему территориального планирования Республики Карелии»;
- «Программу экономического и социального развития РК на период до 2010 г.».

Основным выводом для перехода экономики республики на инновационный путь развития может стать наличие ресурсного потенциала и благоприятных внешнеэкономических условий. Необходимо закрепить точки экономического роста, способные дать импульс промышленному и экономическому развитию по инновационному типу, и осуществить стратегический маневр в сторону повышения доли поставок высокотехнологичной продукции, обеспечивая тем самым рост нового качества экономики.

Литература:

1. Республика Карелия в цифрах. Стат. сборник. Петрозаводск: Госкомстат РК. 2010. 333 с.
2. Дружинин П.В. Инновационное развитие Карелии: Реальность и возможности. Инновационный путь развития Республики Карелия/Под. общей редакцией А.Е. Курило. Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2007. С. 80-89.

3. Шишкин А. И. Роль инноваций в развитии Карелии // Инновационный потенциал РК. Петрозаводск, 2006. С. 14-17.

4. Юданов А. Гении национального бизнеса // Эксперт. 2007. №16. С. 32–41.

5. Юринов М. Н. Об инновационных подходах к развитию экономических процессов. В сб. Инновационный потенциал РК. Петрозаводск. Из-во «Пако-ния». 2009. С. 8-13.

References:

1. Karelia republic in figures. Statistical collection. Petrozavodsk: Goskomstat RK. 2010. 333 с.

2. Druzhinin P.V. Innovative development of Karelia: Reality and opportunities. Innovative way of Karelia Republic development / Under general editoprship A.E. Kurilo. Petrozavodsk: Karelskiy nauchniy tsentr RAN, 2007. P. 80-89.

3. Shishkin A.I. The role of innovations in Karelia development // Innovatsionniy potentsial RK. Petrozavodsk, 2006. P. 14-17.

4. Yudanov A. Geniuses of national business // Expert. 2007. №16. P. 32–41.

5. Yurinov M.N. On innovative approaches to the development of economic processes. In the collection Innovatsionniy potentsial RK. Petrozavodsk. Published by «Pakoniya». P. 8-13.

ТУРИСТИЧЕСКАЯ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ РЕГИОНА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ

Славин В.В.

соискатель кафедры теории и социологии управления Уральского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 379.85

ББК 65.433

Работа посвящена изучению сущности содержания туристической привлекательности региона. Рассмотрен социолого-управленческий подход к определению понятия туристической привлекательности. Выделены особенности современной деятельности органов власти по формированию туристической привлекательности регионов, выявлены наиболее остро стоящие проблемы в этой сфере.

Ключевые слова: туризм, туристическая привлекательность, формирование туристической привлекательности, система управления туризмом.

Slavin V.V.

TOURIST ATTRACTIVENESS OF THE REGION: NOTION, CONTENT, MAJOR PRINCIPLES OF DEVELOPMENT

The article is devoted to the study of the content essence of the regional tourist attractiveness. The author considers socio-managerial approach to the definition of the notion of tourist attractiveness. He highlights peculiarities of modern activity of power bodies on regional tourist attractiveness development, emphasizes the most urgent problems in that sphere.

Key words: tourism, tourist attractiveness, tourist attractiveness development, tourism management system.

В настоящее время в России очень часто поднимается вопрос о необходимости формирования и развития туристической привлекательности, принимают соответствующие нормативные акты и программы. На практике же происходит отождествление туризма, туристической деятельности и туристической привлекательности. Вместе с тем, такое отождествление по меньшей мере неправомерно и требует дальнейших пояснений. Тем самым, требуется определение основополагающих понятий, затрагивающих деятельность по формированию туристической привлекательности в регионе, выработку основных принципов ее формирования.

В настоящее время туризм как направление государственной внутренней и внешней политики, туристическая деятельность как актуализация глобализирующихся коммуникаций, как трансформирующийся социальный институт привлекает внимание не только исследователей в рамках общественных наук, но и общественно-политических деятелей, а также субъектов социального управления. Туризм представляет собой неотъемлемую часть жизни общества, являясь в современную эпоху феноменом мирового масштаба

[1, с. 3]. Туристическая деятельность в современном обществе представляется «комфортным» и «прибыльным» во всех аспектах объектом управления.

«Туризм» – это достаточно сложное и многогранное явление – это и социальная практика, и сфера досуга, и особая форма потребления, это и важнейший культурный феномен [2].

Исследователь К.А. Евдокимов относит социальный институт туризма к одному из детерминирующих имманентных средств преобразования социальных связей и отношений через реализацию функций адаптации населения к условиям преобразования современной России и социализации, способствующей усвоению инновационных ценностей и установок [3, с. 144]. Т.П. Иванова рассматривает туризм как полипарадигмальное институциональное явление, имеющее свою структуру и функции, удовлетворяющее важнейшие потребности социума в отдыхе, восстановлении психических и физических сил человека, интеллектуальном личностном развитии [4, с. 279].

И.В. Зорин анализирует понятие туризма с позиций феноменологии. С этой точки зрения туризм, а особенно рекреационный, является феноменом 21

века, поскольку занимает приоритетные позиции в мирохозяйственном комплексе [5, 6].

Туризм может быть представлен и как своеобразная форма взаимоотношений производителей и потребителей туристских услуг – в связи с чем туризм может рассматриваться как новая форма и новый индикатор социального расслоения (О.В. Лешкова) [7].

В результате, туризм как корневое понятие помогает более точно определить категорию «туристической привлекательности». В большей степени данное понятие относится к экономической сфере и изучается в рамках маркетинговых и экономических дисциплин. Однако социологический подход позволяет раскрыть содержание и характеристику феномена туризма и его затрагивающей дефиниции «туристической привлекательности» более глубоко. В частности с позиций социологии управления, туристическая привлекательность региона – это цель и результат социально-управленческой деятельности индивидуальных и коллективных социальных субъектов.

Дефиниция «туристическая привлекательность» – многоаспектная и комплексная, включающая в себя такие понятия, как туристический потенциал, туристические особенности, туристическую базу, туристическое предложение, и многие другие. В то же самое время «туристическая привлекательность» – элемент, включающийся в определение таких понятий, как «конкурентоспособность региона», «бренд региона», «инвестиционный потенциал региона» и т.д.

В самом общем виде туристическая привлекательность подразумевает подход, основанный на зависимости между возможными и существующими элементами и туристическим спросом. Другими словами, туристическая привлекательность – это функция взаимодействия предложения и спроса. Привлекательность на самом деле позволяет оценить влияние территориальных внутренних сил (поставки предложения) на внешние силы (спрос), и наоборот, поскольку есть последовательная обратная связь. Представляется, что туристической привлекательностью в качестве измерительного прибора системы туризма, возможно лучше выразить отношения между «возможным» и «существующим», так же как и между «существующим» и «потребляемым» [8].

Можно дать такую трактовку туристической привлекательности региона – это совокупность его объективных и субъективных характеристик, материальных и нематериальных факторов, влияющих на результаты туристической деятельности и определяющих положение региона для туристов и субъектов туристической деятельности, включающая в себя ресурсно-инфраструктурный потенциал туристической деятельности и социально-институциональные риски ее осуществления на данной территории.

Говоря о туристической привлекательности, важно учитывать наличие многих субъектов, попадающих в так называемое «поле зрения» субъектов управления и формирования туристической привлекательности. Это могут быть:

1. Конкретный индивид (турист, посетитель, рекреант). В первую очередь представленность той или иной территории важна для отдельно взятого человека, индивида. В этих отношениях конкретный человек исходя из собственных личных потребностей, мотивов и ценностей формирует самые разнообразные эстетические, культурно-познавательные запросы. Такие запросы формируют направленность личности на поиск целей и тематики путешествий, создают особый круг информационных запросов, предваряющих поход или поездку, возможно даже выбор места жительства. При этом, несмотря на то, что государственные, общественные или коммерческие структуры чаще всего ориентируются в формировании тех или иных предложений на целевую аудиторию (группу), именно конкретный человек оценивает их усилия.

2. Отдельный микросоциум (целевая группа, семья). Групповые потребности являются проявлением ощущений, знаний и представлений больших или малых групп об удовлетворяющем их уровне и качестве жизни в том или ином регионе, на той или иной территории. Сложность определения свойств таких потребностей связана с условностью выделения таких групп. Выбор критерия классификации группы может определить принципиальное отличие одного культурно-рекреационного предложения от другого. Например, выделение молодежного сегмента позволяет определить культурно-рекреационное предложение как систему активного отдыха, включающего широкие коммуникативные контакты. И наоборот, определение такого сегмента как «население города» создаст необходимость сформировать предложение рекреации «выходного дня», где одним из условий станет рассредоточенность, снижение интенсивности контактов. Особой группой-потребителем становится семья, которая проявляет устойчивую направленность в использовании туристских ресурсов в культурно-познавательных, воспитательных и оздоровительных целях с учетом интересов своих детей.

Отметим, что нередко потребности группы или личности носят форму «отложенного спроса», когда нереализованный интерес к определенному виду рекреации не угасает, а наоборот поддерживается в межличностной коммуникации или питает активный информационный поиск. Реален и другой феномен, когда потребность в путешествии или в определенном виде рекреации существует в латентной форме, так как опирается на неосознанные культурные традиции. Поэтому в социальных группах востребованы

художественные и научные произведения о путешествиях, продукты массового спроса (компьютерные игры, модные атрибуты) связаны с темой приключений в удаленном мире. Отсюда появляется двойственность: ценность путешествия различна в оценке стоимости тура и цены впечатлений.

3. Общество в целом. Общественные рекреационные потребности во многом определены социально-экономическими характеристиками и ценностными установками данного общества, связанными с оценкой собственного развития. Поэтому в настоящее время актуальность вопроса о том, кто в большей степени выигрывает от вклада экономических и организационных ресурсов в физическую рекреацию и развитие культуры отдыха и путешествий, определяется без особых дискуссий. Общество в целом и государство в частности глубоко заинтересованы в эффективной рекреации. Свободное время в этой связи рассматривается как часть социального времени, в оптимистическом варианте направленного на воссоздание и улучшение физического и культурного состояния общества. При этом свобода перемещения и разнообразие видов доступных путешествий составляют культурную конкурентоспособность общества.

Туристическая привлекательность региона имеет в своей основе опору на социальный институт туризма и осуществляемые им функции. Поэтому, с позиций субъектов управления, она должна иметь особое значение, интегрируя в себе взаимосвязи, взаимозависимости, взаимодействия всех социальных слоев и групп, предопределяя, в опосредованной форме, значимые социальные процессы и перемены, являясь относительно самостоятельной социальной индустрией,

участвующей в общественных отношениях, стратификационной динамике и социальной мобильности.

Можно схематично представить место туристической привлекательности региона следующим образом (рис. 1).

На макроуровне определяющими для туристической привлекательности являются средовые факторы (процессы глобализации); на мезоуровне – структурные (социальная организация туристской деятельности, ее структура, цели, функции и другие) и нормативно-правовые факторы (социальные нормы, правовая база и другие); на микроуровне – мотивационно-деятельностные (процессы изменения потребностей, мотивов и стратегий поведения) и процедурные факторы (система стандартизации и сертификации качества услуг).

Государство как субъект управления и власти региона как представители государства, признавая туристскую деятельность одной из значимых отраслей Российской Федерации, должны содействовать становлению туризма, создавать благоприятные условия для его развития, поддерживать реализацию социально-ориентированных функций. Главным достижением органов государственной власти является создание основ правового регулирования, выработка социальных стандартов, формирующих условия для институционализации данного феномена, не только на федеральном, но и на региональном уровнях.

Исходя из этого можно определить формирование туристической привлекательности как деятельность субъектов управления по определению, выработке и достижению конкретных характеристик, материальных и нематериальных факторов, влияющих

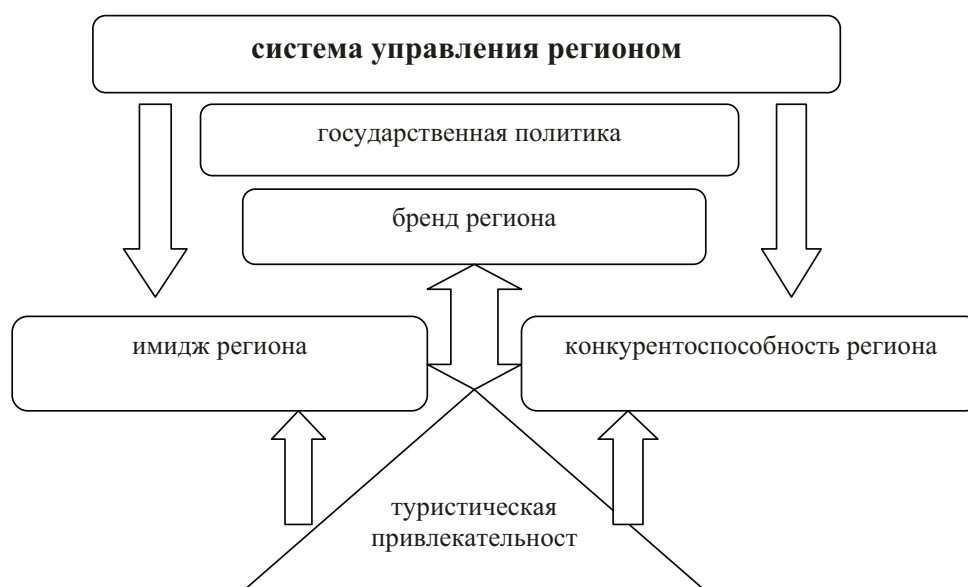


Рис. 1. Место туристической привлекательности в системе управления регионом

на результаты туристической деятельности и определяющих положение региона для туристов и субъектов туристической деятельности.

Сегодня настоятельно требуется определение основных взглядов на управление и формирование туристической привлекательности, обоснование основополагающих принципов этой деятельности.

В целом, картина воздействия на сферу туризма может быть представлена в двух вариантах:

1. Стихийное развитие туризма, на принципах саморегуляции.
2. Обеспечение устойчивого развития туризма с помощью активизации и внедрения эффективных механизмов государственного регулирования.

Очевидно более правильным и эффективным является именно второй вариант, когда наиболее оптимальным считается долгосрочное планирование на общегосударственном уровне, в условиях того, что отрасль туризма в целом в России не является полностью сформированной и может сильно пострадать от «сиюминутных» политических соображений. Для такого развития сферы туризма необходимо научно-обоснованная организация программно-целевого управления, соответствующее кадровое обеспечение отрасли и т.п.

Главным фактором в развитии любого общества является наличие особых средств и методов обеспечения динамичного развития, чем, несомненно, является управление. «Страна может обладать всеми ресурсами для развития, но отсутствие эффективной системы управления, основанной на интеллектуальной стратегии, современной информационно-аналитической базе и средствах коммуникации, автоматически отбрасывает ее в разряд отсталых стран мира» [9, с. 128].

В современной практике управления для определения ориентиров деятельности субъектов системы управления, в нашей стране все более широко стали применяться технологии программно-целевого подхода, который обусловлен наличием в управлении проблемных ситуаций, отличающихся значительной неопределенностью, как самих целей деятельности, так и возможных вариантов их достижения [10, с. 98]. Решение таких проблем осуществляется на основе комплексного подхода путем разработки соответствующих программ. В этой связи программно-целевой подход определяется как совокупность приемов и способов согласования целей, плановых позиций, оптимизации решений с ресурсами при помощи целевой программы.

Как же реализуется указанный подход в сфере туризма? Опыт и практика различных стран, многочисленные исследования ученых однозначно говорят о том, что успех развития туризма напрямую зависит от того, как на государственном уровне воспринимается

эта отрасль, насколько она пользуется государственной поддержкой.

Многочисленная группа исследователей признает, что туризм должен планироваться государственными властями, а также местной администрацией и туристскими организациями на комплексной и последовательной основе [11, с. 90; 12, с. 12]. Именно государству отводится приоритетная роль в развитии сферы туризма. Государство единственный крупный инвестор всех возможных туристических проектов, частный сектор может участвовать в этом процессе лишь частично.

На сегодняшний день сформировались своеобразные модели управления в сфере туризма. Условно их можно разделить на три группы:

- Либеральная – полное отсутствие центральной государственной туристской администрации, в связи с чем объекты туристической отрасли функционируют на принципах самоорганизации, в полной свободе и на основе принципов рыночной экономики; применима в условиях, когда в развитии туризма не видится особая надобность, объекты туризма и без особого воздействия функционируют на достаточно высоком и эффективном уровне (пример, США);

- Авторитарная – предусматривает наличие сильной и авторитетной управленческой структуры, которая полностью руководит туристической отраслью; применяется в тех странах, где туризм является основным источником доходных поступлений в государственный бюджет (пример, Кипр, Египет);

- Демократическая – предусматривает отдельную управленческую структуру с «экономическим» уклоном, в рамках которой и решаются вопросы туристической отрасли; применяются в тех регионах и странах, которые заинтересованы в развитии туризма и он развивается достаточно высокими темпами (пример, многие страны Западной Европы).

И какая бы модель организации системы управления в туризме ни использовалась, всегда применяются государственные программы развития туризма.

Доходы, получаемые государством от туристской деятельности, тоже весьма внушительны. В лидерах по привлечению денег иностранных туристов США – Соединенным Штатам Америки удалось заработать на туризме в прошлом году 116,3 миллионов долларов, вдвое выше доходов от туристического бизнеса, полученных Испанией – 59,9 миллионов долларов. На третьей строчке рейтинга Франция, чья туристическая отрасль за минувший год заработала 53,8 миллионов долларов. Далее расположились Китай – 48,5 миллионов долларов и Италия – 43 миллиона долларов. По оценке Всемирной туристической организации, в 2011-м году мировая туристическая индустрия привлекла 1 триллион 200 миллиардов долларов (включая междуна-

родные пассажирские перевозки). В прошлом году рынок туризма сделал весомый скачок вперед, впервые преодолев рубеж поступлений в один триллион долларов [13].

Что же касается отечественного туризма, то данные относительно доходов в этой отрасли зачастую разнятся. Сюда же можно добавить отсутствие четких статистических данных. В публикациях говорится только о 3% -м объеме ВВП, приходящем на долю доходов от туризма в России.

В частности для России и ее отдельных регионов требуется более пристальное обращение внимания на проблему эффективной и комплексной организации деятельности органов власти по формированию туристической привлекательности. Туристическая индустрия – многоотраслевой комплекс, функционирование которого регулируется различными разделами права: гражданским, транспортным, земельным, налоговым, лицензионным, природоохранным, защиты прав потребителей и т.д. Поэтому решение проблем, препятствующих развитию отрасли, требует взаимодействия всех уровней власти, межведомственной координации, оптимизации и консолидации, необходимых ресурсов для развития туризма. Процесс формирования и развития индустрии туризма в качестве значимой отрасли территориальной специализации в настоящее время невозможен только за счет использования действующих рыночных механизмов без реальной поддержки со стороны государства.

Главные направления деятельности государства в этой связи следующие: организующее (создание стимулов туристского развития), координирующее (согласование интересов участников рынка), информирующее (маркетинг территории), контролирующее (обеспечение рационального ресурсопользования и качественного предоставления услуг).

Программно-целевой метод позволяет решить весь комплекс существующих задач по созданию конкурентоспособного рынка туристских услуг на основе межведомственной координации деятельности органов исполнительной власти всех уровней, туристского бизнеса, научных и общественных организаций и других заинтересованных сторон.

Основными преимуществами программно-целевого метода являются:

- реализация механизма государственной поддержки приоритетных направлений туризма;
- управление и координация действий участников программы с возможностью анализа результативности всей совокупности мероприятий;
- обеспечение участия общественных институтов в формировании решений по проектированию и созданию современных туристских комплексов;

- консолидация значительных объемов финансовых ресурсов на определенных приоритетных направлениях развития туризма и как следствие – более рациональное использование бюджетных средств.

Таким образом, можно сделать вывод относительно того, что сегодня требует особой разработки и обоснования процесс формирования туристической привлекательности стран и отдельных регионов. Для повышения туристической привлекательности страны, отдельных регионов важно учитывать основные принципы такой деятельности, к которым можно отнести программно-целевое управление и социальную эффективность.

Литература:

1. Соколова М.В. Туризм как культурно-исторический феномен. Автореф. дисс. ...д-ра культурологии. М., 2007. 35 с.
2. Луганская Е.В. Основные исследовательские подходы в изучении социального феномена туризма // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2012. №1-2 [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.online-science.ru/products/social_science/gid89/pg0/ (дата обращения 01.11.2012)
3. Евдокимов К.А. Социальный институт туризма в условиях преобразования современного российского общества. Дисс.... канд. социол. н. Тула, 2005. 164 с.
4. Иванова Т.П. Системный подход в исследовании социального института туризма // Система ценностей современного общества: сб. материалов XIV Междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. С.С. Чернова. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2010. 277 с.
5. Зорин И.В. Феномен туризма. М.: Наука, 2005. 552 с.
6. Зорин И.В. Феноменология путешествий. В 8 частях. М.: Советский спорт, 2004-2005.
7. Лешкова, О. В. Стратообразующая функция туризма и репрезентация нового обеспеченного класса в России (на примере Хабаровского края): дисс. ... канд. социол. наук / О. В. Лешкова. Хабаровск, 2003. 159 с.
8. Кривов С.В. Определение туристической привлекательности региона Нижегородская область: методики анализа [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: fup.unn.ru/files/krivov.doc (дата обращения: 01.11.2012)
9. Алиулов Р.Р. Механизм социологического управления (методологический аспект) // Социально-гуманитарные знания. 2003. № 6. С.126-139.
10. Макашева З. М. Социальный менеджмент: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ, 2002. 207 с.

11. Забаева М.Н. Государственное регулирование туризма в России и за рубежом: модели, принципы и методы // Менеджмент в России и за рубежом. 2009. № 2. С. 89-98.

12. Маринин М. Какие нужны меры по защите отечественного туризма // Туризм: практика, проблемы, перспективы. 1998. № 2.

13. Доходы туристской отрасли [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/1016997/> (дата обращения 21.01.2013)

References:

1. Sokolova M.V. Tourism as a cultural-historical phenomenon. Abstract of the Candidate's thesis. M., 2007. 35 p.

2. Luganskaya E.V. Major research approaches in the study of social tourist phenomenon // Gumanitarnye, sotsialno-ekonomicheskiye i obshchestvennyye nauki. 2012. №1-2 [e-resource] // Access mode: URL: http://www.online-science.ru/m/products/social_science/gid89/pg0/ (Access date 01.11.2012)

3. Evdokimov K.A. Social institute of tourism in the conditions of the modern Russian society reorganization. Candidate's thesis. Tula, 2005. 164 p.

4. Ivanova T.P. Systematic approach in research of social institute of tourism // System of the modern society values: collection of works of XIV International scientific-practical conference / edited by S.S. Chernov. Novosibirsk: Published by NGTU, 2010. 277 p.

5. Zorin I.V. Tourism phenomenon. M.: Nauka, 2005. 552 p.

6. Zorin I.V. Phenomenology of traveling. In 8 parts. M.: Sovetskiy sport, 2004-2005.

7. Leshkova O.V. Strata-forming function of tourism and representation of new wealthy population in Russia (exemplified by Khabarovsk territory): Candidate's thesis / O.V. Leshkova. Khabarovsk, 2003. 159 p.

8. Krivov S.V. Determination of tourist regional attractiveness of Nizhniy Novgorod region: methods of analysis [e-resource] // Access mode: URL: fup.unn.ru/files/krivov.doc (Access date 01.11.2012)

9. Aliulov R.R. Mechanism of sociological management (methodological aspect) // Sotsialno-gumanitarnye znaniya. 2003. № 6. P.126-139.

10. Makasheva Z.M. Social management: Study book for universities. M.: YUNITI, 2002. 207 p.

11. Zabayeva M.N. State regulation of tourism in Russia and abroad: models, principles and methods // Menedzhment v Rossiye i za rubezhom. 2009. № 2. P. 89-98.

12. Marinin M. What measures on local tourism protection do we need? // Turizm: praktika, problemy, perspektivy. 1998. № 2.

13. Incomes from tourism [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/1016997/> (Access date 21.01.2013)

УПРАВЛЕНИЕ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ
РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ

**СОДЕРЖАНИЕ И УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ
КОММУНИКАТИВНО-САМООРГАНИЗАЦИОННОЙ
МОДЕЛИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ**

Безвиконная Е.В.

кандидат исторических наук, доцент кафедры правоведения, государственного и муниципального управления
Омского государственного педагогического университета (Россия)

УДК 342.553
ББК 66.3(2Рос),124

Процесс реформирования политической системы в Российской Федерации направлен на выработку новых подходов к реализации публичной власти в условиях перехода к постдемократическому этапу развития государства и общества. Рост политической активности граждан, сетевые коммуникации, потребность легитимизировать властные полномочия, артикулировать общественные потребности и интересы порождают формирование новых подходов к осуществлению политической власти. Одним из наиболее перспективных подходов представляется концепция самоорганизации, обеспечивающая кардинальную переоценку сложившегося патерналистского подхода к организации публичной власти в России.

Ключевые слова: политический процесс, местная власть, общественные объединения, местное сообщество, политическая самоорганизация.

Bezvikonnaya E.V.

**CONTENT AND CONDITIONS OF A COMMUNICATIVE AND SELF-ORGANIZED MODEL OF LOCAL
POWER FORMATION**

Formation process of Political system in the Russian Federation is directed at the development of new approaches to realization of public power in the condition of transition towards post-democratic stage of state and society development. Citizens' political activity growth, net communication, necessity to legitimate power responsibilities and articulate public demands and interests generate formation of new approaches to political power realization. Self-organization concept which provides drastic revaluation of the paternalistic approach to organization of public power in Russia is viewed as one of the most perspective approaches.

Key words: political process, local power, public unions, local community, political self-organisation.

Процесс становления и развития концепции публичного управления в контексте нового публичного менеджмента, а впоследствии governance-парадигмы способствовал расширению предметной области политических исследований. Публичный сектор становится ключевым объектом изучения зарубежных и

российских специалистов. Административные реформы в странах Западной Европы в 1980-х – 1990-х гг., направленные на реализацию концепции нового публичного менеджмента, способствовали изменению политико-социальной и экономической ситуации, патриархальных отношений между государством и

обществом. С другой стороны, неизбежным результатом данного процесса стало ограничение механизмов самоуправления на местных уровнях политической власти, поскольку децентрализация полномочий органам местного самоуправления ставила их в прямую зависимость от политических решений вышестоящих институтов. Самоуправление как формально самостоятельный уровень публичной власти оказалось вовлечено в механизмы публичного менеджмента, политический процесс, сферу оказания услуг местному населению, проживающему на локальной территории. Выступая в качестве института народовластия непосредственно приближенного к населению и выражающего его интересы, местное самоуправление оценивалось исключительно с институциональных позиций как один из уровней публичной власти, находящийся в зависимости (хотя и косвенной) от системы государственной власти. В сложившихся условиях актуализируется задача переоценки сущности самоуправления (местного управления) и его места в политическом процессе в рамках реализуемой концепции нового публичного менеджмента.

Разнообразие подходов к оценке содержания и принципов регулирования взаимоотношений государственной власти, самоуправления и гражданского общества, сложившееся на протяжении 1980-х – 2000-х гг., позволяет выделить несколько концепций самоуправления, сформированные в контексте нового публичного менеджмента.

Во-первых, плюралистическая концепция Р. Даля, Д. Трумэна, Х. Беллока, Ф.У. Мейланда и др., которая исходит из признания множественного характера центров (групп) интересов политических субъектов и необходимости отказаться от концентрации и централизации властных полномочий в руках одного или нескольких политических институтов. Контрольно-надзорные функции должны принадлежать непосредственно гражданам, которые реализуют их посредством нескольких механизмов: выборных органов власти, всеобщего избирательного права, свободы самовыражения, автономии ассоциаций и альтернативности источников получения информации. Подобная структура политической власти, по мнению Р. Даля, может быть определена в качестве «полиархии» [1, р. 225].

Распределение социально-политических и экономических ресурсов, с точки зрения представителей плюралистической модели, должно исходить из следующих принципов: децентрализация, автономия местных органов власти и партисипаторный плюрализм. Сохранение самостоятельного политического статуса самоуправления ставилось в прямую зависимость от ликвидации принципов нового публичного менеджмента, в результате реализации которых были

созданы «квазигосударственные» агентства ограничивающие полномочия органов местной власти [2, р. 201]. Осознавая неизбежность укрепления позиций крупных корпораций в условиях децентрализации власти, «плюралисты» предлагали разработать специализированные программы экономической демократии, расширяющие финансово-экономические возможности муниципалитетов [3, р. 327].

Второй концепцией самоуправления явилась концепция партисипаторной демократии или демократии-соучастия (Н. Пулантзас, К. Пейтман, Б. Барбер). Субъектом непосредственной демократии (strong democracy) должны были стать образованные, просвещенные граждане, образующие «новый тип гражданского участия» в решении местных вопросов [4, р. 23]. Возможность формирования слоя образованных граждан ставилось в прямую зависимость от развития прямых форм демократии (теледебаты, выборы, референдумы). Кроме того, особое значение придавалось задаче реорганизации политических партий в массовые политические движения.

Идеи партисипаторной демократии получили широкое распространение и в российских политических исследованиях, особенно, на этапе подготовки и реализации первой реформы местного самоуправления в середине 1990-х гг. Выступая формой демократизации государственной власти, самоуправление становится механизмом непосредственного участия конкретного гражданина в политическом процессе [5] [6, с. 47]. Демократия соучастия, наряду с консультативной демократией, становится средством легитимации политических отношений. По мнению С.В. Васильевой, «отсутствие надлежащих механизмов учета общественного мнения в актах органов публичной власти выхолащивает сущность консультативной демократии и демократии соучастия» [7, с. 7].

Особой разновидностью концепций партисипаторной демократии является коммунитарный подход, исходящий из признания активных местных сообществ в качестве ресурса социально-экономического и политического развития территории [8, с. 47]. Коммунитарный подход сложился в рамках немецкой концепции самоуправления (Р. Штейн, Р. Гнейст, О. Гирке) и получил дальнейшее развитие в виде двух самостоятельных подходов: демократическо-парламентского и административно-государственного. С точки зрения первого подхода самоуправление выступает разновидностью гражданского самоуправления, самостоятельным видом публичной власти, отличным от государственной. Административный подход, напротив, признавал самоуправление в качестве подвида государственной власти [9, с. 49 - 54].

В политологических исследованиях данный подход получил развитие в рамках сетевой модели орга-

низации и деятельности местных органов власти. По совершенно справедливому утверждению Л.В. Сморгунова, сетевая модель исходит из признания местного сообщества в качестве полноценных политических субъектов, наделенных взаимными правами и обязанностями. В основе отношений власти и общества должны быть четыре принципа: солидарность, лояльность, доверие и взаимная заинтересованность [10, с. 177 – 178]. Только при соблюдении данных принципов формируются условия для координационного взаимодействия всех субъектов политического процесса.

Несомненное влияние на развитие политической теории оказали теория общественного выбора и теория «главных действующих лиц и агентов». Они исходили из признания местного сообщества в качестве главной движущей силы публичной власти, средства ограничения государственного вмешательства в решение вопросов местного значения, контроля за органами местного самоуправления [11, р. 29] [12]. Гарантией автономного статуса самоуправления должен стать особый «публичный сектор», объединяющий политически активных субъектов, в первую очередь, владельцев частной собственности и профессиональных менеджеров. Только при условии передачи функций по управлению муниципальной территорией менеджерам, возможно, повысить конкурентоспособность и профессионализм принимаемых органами местного самоуправления политических решений [13, с. 23].

В условиях реализации принципов нового публичного менеджмента все указанные выше концепции преобразовались в концепцию дуалистической природы местного самоуправления, которая очередной раз предпринимает попытку соединить самоорганизационный потенциал гражданского общества и полномочия органов публичной власти в единую коммуникативную структуру, в центре которой окажется публичный интерес [14, р. 90 - 107]. В систему взаимодействия оказываются, включены не только политические институты, но и общественные объединения, группы интересов и т.д. Она приобретает вид трехвалентной структуры, в которой самоуправлению отводится роль «пограничной полосы» между государством и гражданским обществом [15, с. 82 - 90] [16, с. 31 - 32].

Признание дуалистической природы самоуправления как уровня публичной власти ставит задачу выработки концепции, основанной, с одной стороны, на признании особого положения местного самоуправления в структуре публичной власти, с другой, на использовании механизмов сетевых коммуникаций на локальной территории. В качестве одного из примеров реализации дуалистической концепции необходимо указать на концепцию муниципального

менеджмента (*municipal management*), получившую обоснование в трудах В.Н. Иванова, С.Б. Мельникова, В.И. Патрушева, Н.В. Шумянской и др. Согласно определению В.Н. Иванова, муниципальный менеджмент – это научная дисциплина в системе экономических знаний, изучающая процесс управления социально-экономическими системами различного ранга [17, с. 50]. Субъектом реализации политических решений, в первую очередь, «местное сообщество» – термин, который получает достаточно качественное и емкое обоснование именно в рамках концепции муниципального менеджмента [18, с. 100].

Субъектный состав местного уровня публичной власти включал не только политические институты (государство, органы местной власти, политические партии), но и неинституциональные субъекты – неформальные объединения, группы интересов, отдельные граждане, определяющие специфику политических, социально-экономических отношений на определенной территории [19, с. 230]. Способность органов публичной власти организовать координационное взаимодействие указанных субъектов, объединить их ресурсный, информационный и энергетический потенциал для достижения общей цели – саморазвития территории, повышения качества жизни населения, становится ключевой целью реализации технологий муниципального менеджмента [20, с. 10].

Указанные принципы легли в основу ноосферно-корпоративной стратегии социального управления и менеджмента, предложенную В.Н. Ивановым [21] [22], и составляют содержание отечественной теории муниципального менеджмента [23] [24]. Так, с позиций ноосферного научного принципа современная система местной власти представляет собой совокупность согласованных, скоординированных мер и целенаправленного воздействия всех субъектов политической власти на муниципальные процессы [25, с. 119].

В последние годы отмечается тенденция формального использования методологии менеджмента при анализе принципов и направлений деятельности институтов самоуправления. Преодоление указанных противоречий связано с необходимостью учитывать особенности политических отношений складывающихся на локальной территории, уровень самоорганизации территориальных коллективов, специфику осуществления политической власти органами местного самоуправления и др. обстоятельства. В силу указанных обстоятельств мы предлагаем коммуникативно-самоорганизационную концептуальную модель местного самоуправления в системе публичной власти. В качестве ее методологической основы выступает метод политического моделирования, позволяющий сконструировать как современную, так и прогности-

ческую модель политического процесса на местном уровне власти.

В первую очередь необходимо остановиться на содержании понятия «самоуправление» в рамках предлагаемой концептуальной модели. Поскольку в нашем исследовании мы исходим из признания местного сообщества в качестве первичного источника самоорганизации населения определенной территории [26, с. 154 – 155], и руководствуемся классическим определением понятия «самоорганизация» как процесса необратимого изменения состояния системы, осуществляющегося без целенаправленного начала, посредством эффективной кооперации между элементами системы [27, с. 123 – 124] [28, с. 10], то использование понятия «self-government» (самоуправление) представляется вполне оправданным. В тоже время, нашей задачей является конструирование модели самоуправления на основе парадигмы governance-управления, основанной на понимании «управления» как комплексного процесса, включающего горизонтальную интеграцию и координацию ключевых политических институтов в целях реализации политической воли как выражения публичного интереса. Подобное толкование выходит за рамки понятия «government», не позволяя использо-

вать его при конструировании модели. На основании вышеизложенного мы оцениваем *самоуправление в качестве открытой системы, находящейся в условиях перманентной нестабильности и включающей три уровня: самоорганизацию, формы непосредственного волеизъявления населения (институты самоуправления) и органы местного самоуправления как уровень публичной власти* (выделено мной – Е.В.). Наличие процессов самоорганизации обеспечивает местному самоуправлению возможность адаптироваться к внешним и внутренним условиям политической среды, т.е. становится фактором, обуславливающим возможность реализации публичной воли на местном уровне власти (рис. 1).

Самоорганизация составляет ядро политических процессов на местном уровне публичной власти, аккумулируя индивидуальные интересы в общественные потребности местного сообщества. Основным средством их консолидации является включенность сообщества в политические процессы посредством как конвенциональных, так стихийных форм политического участия, а также использование органами местного самоуправления разнообразных механизмов сетевого взаимодействия с гражданским обществом. Ключевое место в процессе артикуляции индивиду-

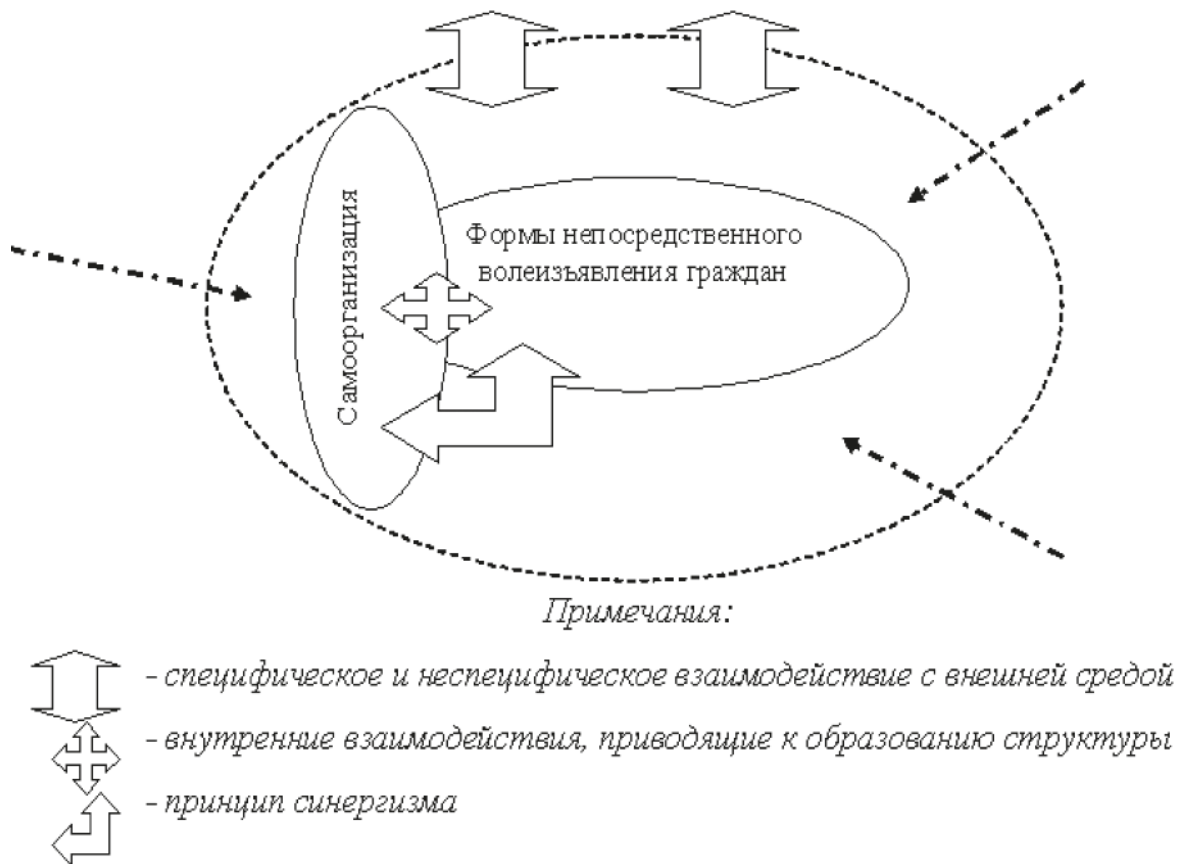


Рис. 1. Процессы самоорганизации в структуре самоуправления

альных и коллективных интересов занимает деятельность общественных объединений на территории осуществления местной политической власти. Общественные объединения, создаваемые по инициативе групп населения, групп интересов и других территориальных сообществ, обеспечивают, с одной стороны, выработку единого общественного интереса, а с другой стороны, способствуют агрегированию общественного мнения в рамках различных форм политической активности как формальных (участие в выборах (референдумах), обращения в органы местной власти), так и стихийных (протестные движения, акции протеста и т.д.). Кроме того, объединения выполняют важнейшую функцию артикуляции интересов местного сообщества в четкие политические цели и требования.

Ключевой особенностью процессов самоорганизации на уровне местной власти является их стихийный характер, требующий особого внимания политических институтов к подобным проявлениям политической активности, следствием которых может стать дестабилизация внутривластной ситуации, как на локальной территории, так и в пределах всего государства (региона). Формы самоорганизации граждан могут варьироваться в зависимости от развитости гражданского общества на территории и реализуемых целей. В зависимости от субъектов волеизъявления выделяют гражданские формы самоорганизации (индивидуальные и коллективные), общественные (инициатива принадлежит общественным объединениям) и публичные (инициаторами выступают органы местного самоуправления). Кроме того, используя институциональный критерий, возможно, выделить формы самоорганизации, приобретшие в дальнейшем статус политических институтов (объединения, ассоциации, политические партии, движения) и формы, не имеющие признаков институционализации (группы интересов, участники интернет-сообществ, протестных движений и т.д.).

Разнонаправленный характер целей и задач процессов самоорганизации граждан неизбежно актуализирует проблему их сетевого взаимодействия на местном политическом пространстве, как между сообществами, так и с политическими партиями, общественными объединениями, органами местной власти. Существующие в политической практике механизмы взаимодействия – общественный контроль, ответственность институтов и их должностных лиц перед населением, обращения в органы власти, представительство интересов и т.д., оказываются недостаточными для консолидации интересов гражданского общества и их артикуляции. Необходимо, с одной стороны, использовать сложившиеся формы вертикальной коммуникации во взаимоотношениях с политическими

институтами, а с другой, постоянно привлекать новые горизонтальные каналы. Инициатива в процессе выбора каналов должна принадлежать всем политическим субъектам.

В отличие от самоорганизации, формы непосредственного волеизъявления населения, предполагают принятие и реализацию конкретных политических решений на местном уровне власти, посредством сознательного воздействия на волю людей с целью направления их политической активности. Если в отношении процесса самоорганизации речь идет о выражении политической инициативы со стороны местных органов власти, то на данном уровне на последних возлагается обязанность не только выступить с инициативой, но и обеспечить политическое участие в ее реализации граждан. Процессы самоорганизации приобретают четкие институционализированные границы, специализируясь на принятии политических решений (территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, конференции граждан, местные референдумы и т.д.). Данный уровень самоуправления предполагает наличие особого специфического внешнего воздействия на указанные институты со стороны публичной власти, посредством политических, административно-правовых и социально-экономических факторов. Формы непосредственного волеизъявления населения наделяются переходным статусом между процессами самоорганизации и деятельностью органов местной власти, испытывая на себе влияние, как специфических внешних воздействий, так и внутренних процессов. В случае установления приоритета институционализированных форм гражданской активности, ограничения роли и значения автономных политических форм элементы самоорганизации оказываются, исключены из сферы приоритетов, как местной власти, так и местного сообщества, порождая социальную апатию и централизацию политической власти. Политическое участие приобретает мобилизованную форму, полностью определяется решениями политической власти и преимущественно заключается в деятельности отдельных политических активистов, участников предвыборных кампаний, профессиональных политиков, зарегистрированных общественных объединений и политических партий. Преодоление указанных негативных последствий зависит от способности органов местной власти и гражданского общества сохранять паритет форм самоорганизации и институционализированных механизмов осуществления политической власти.

Органы местной власти обладают признаками политического института, имеют внутреннюю структуру, подчиняются установленным правилам и нормам деятельности [29, с. 354], ориентированы на достижение конкретной цели, закрепленной в политиче-

ских актах органов публичной власти [30, с. 39 - 40]. Самоорганизационное начало проявляется на данном уровне самоуправления гораздо слабее, поскольку деятельность органов местной власти подчинена политическим решениям органов государственной власти, а также ограничена нормативно-функциональными границами своих полномочий. Одним из факторов, обеспечивающих достижение относительной устойчивости местной власти, становится возможность (готовность) использовать в процессе принятия и реализации политических решений, взаимоотношениях с местным сообществом (его отдельными группами) различных коммуникативных каналов, начиная с мобилизованных (официальных) и заканчивая автономными (неофициальными). Отсутствие развитой сети обмена информацией влечет за собой потенциальную возможность возникновения общественных объединений, движений, групп интересов, политических партий, придерживающихся радикальных взглядов и позиций по вопросам осуществления политического процесса на местном уровне власти.

Таким образом, становится очевидным, что развитые механизмы самоорганизации создают условия для взаимодействия институционализированных форм непосредственного осуществления самоуправления и органов местной власти. Достижение эффекта синергизма становится возможным при условии наличия сетевых каналов коммуникации, обеспечивающих согласование разнообразных интересов и потребностей, в условиях перманентного неравновесного воздействия со стороны внутренней и внешней политической среды. Отсутствие единого публичного интереса влечет за собой нарушение эффекта синергизма, придает поведению субъектов разнонаправленный характер, что, в конечном счете, приводит к разрушению целостного политического пространства. Для предотвращения усиления неконвенциональности политических процессов на уровне локальной территории становится необходимым расширение участия неинституциональных субъектов в структуре политических коммуникаций, создание условий для реализации их самоорганизационного потенциала. Достижение данного результата становится возможным при условии значительных изменений в структуре политического пространства и направленности политического процесса на локальной территории.

Поскольку коммуникативно-самоорганизационная модель относится к числу политико-социальных моделей, поэтому для нее характерны определенные особенности. Во-первых, она носит концептуальный характер, т.е. основывается на определенных теоретических концептах политической области знания [31, с. 87] [32, с. 448 - 461]. В качестве базовых источников конструирования политической модели выступа-

ют: абстрактно-логическая модель публичной власти как регулятора механизма социального общения А.А. Дегтярева [33, с. 108 - 120], двусторонняя асимметричная модель Дж. Грюнинга, Т. Ханта и К. Вилера [34] [35], концепция неформальных сетей Э. Роджерса [36], сетевая модель организации деятельности местных органов власти Л.В. Сморгунова [37], кибернетическая модель коммуникации Н. Винера [38, с. 160] и концепция управления коммуникационными взаимодействиями гражданского общества и структур публичной власти Ю.Л. Воробьева [39]. Данные источники оцениваются в качестве необходимых теоретических условий для формулировки собственных принципов функционирования модели во времени и пространстве.

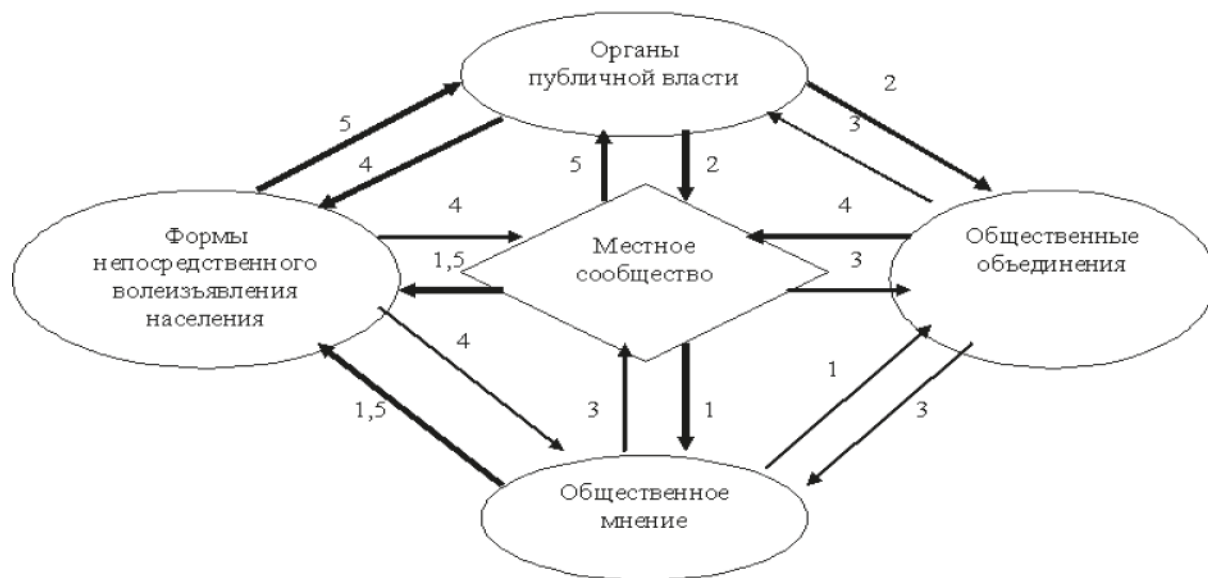
Во-вторых, коммуникативно-самоорганизационная модель самоуправления отличается содержательным характером, т.е. охватывает основные принципы и задачи развития политических процессов на данном уровне публичной власти.

Вышеуказанные особенности позволяют сконструировать следующую когнитивную модель (рис. 2).

Основными субъектами политического процесса на уровне местной власти выступают: местное сообщество, органы публичной власти, общественные объединения и формы политического участия, как формальные, так и неформальные (референдумы, выборы, публичные слушания, конференции граждан (делегатов), социологические опросы, политические акции, предвыборная агитация, протестные акции и т.д.). Субъект-субъектный характер отношений всех политических субъектов, основанный на взаимном доверии и интересе, составляет основное содержание их эффективного кооперативного взаимодействия.

Местное сообщество является системообразующим элементом синергийно-коммуникативной модели. В качестве базового определения мы взяли точку зрения концепции социального управления. *Местное сообщество* есть естественная форма самоорганизации местного населения, постоянно или временно находящегося на соответствующей территории и пребывающего в постоянных социальных взаимоотношениях, обусловленных общими интересами в вопросах жизнеобеспечения [40] [41] [42]. Отличительным свойством местного сообщества является преимущественно нерегулярный (спонтанный) характер участия в политическом процессе на локальной территории, что становится необходимым условием для артикуляции их потребностей и интересов органами публичной власти, общественными объединениями и другими институциональными субъектами.

Таким образом, местное сообщество представляет собой первичный структурный элемент синергийно-коммуникативной модели самоуправления,



Примечания:

- - формальные каналы коммуникации
 —————→ - неформальные каналы коммуникации
 Коммуникативные сети:
 1 — солидарность (соучастие)
 2 — лояльность
 3 — взаимный интерес
 4 — доверие
 5 — политический контроль

Рис. 2 Синергийно-коммуникативная модель местного самоуправления

обеспечивающий, с одной стороны, становление гражданского общества, а, с другой стороны, координирующий сетевые политические коммуникации [43]. Ключевым проявлением политической активности местного сообщества становятся гражданско-ассоциативные объединения (общественные организации, некоммерческие и неформальные организации, группы интересов и т.д.), особенностью которых является наличие свободы выбора и добровольности участия в условиях осознания жизненной важности определенных ценностей или проблем конкретной территории.

Наличие у местного сообщества общих (муниципальных) интересов, связанных с необходимостью проживания на данной территории, обеспечивает возможность совместного удовлетворения личных и общественных потребностей и интересов. Реализация насущных потребностей членов местного сообщества в рамках публичной власти осуществляется посредством выработки коллективного общественного мнения. Согласно представлениям синергетики общественное мнение можно отнести к так называемым «внутренним корреляторам поведения сложных систем — «параметрам порядка». Последние находятся в сложных взаимодействиях (или конкуренции)

[44, с. 142]. В количественном выражении параметров порядка должно быть достаточно для эффективного управления системой, в противном случае, возможным результатом станет хаотичность ее движения.

Обладая способностью к самоорганизации, местное сообщество образует систему сетевых коммуникаций (упорядочения, солидарности, координации и т.д.), направленных сообществом на самого себя с целью обеспечения оптимального функционирования и развития территории муниципального образования [45, с. 187], что соответствует ключевой задаче парадигмы governance-управления. Сетевые коммуникации предполагают использование всеми политическими субъектами (гражданами, общественными организациями, органами публичной власти и др.) как формальных, так и неформальных каналов коммуникации. В случае специализации политических субъектов на формальной сети коммуникаций, формируется иерархическая система, лишенная разнообразия сетевых коммуникаций (например, в отношениях между органами публичной власти и формами непосредственного волеизъявления населения), а значит, механизмы самоорганизации начинают переходить в стадию затухания.

В качестве основного параметра порядка процессов самоорганизации местного сообщества, выступает общественное мнение, подчиняющее индивидуальные мнения отдельных людей, и поддерживающее таким образом свое собственное существование. Ключевым условием формирования данного параметра порядка служит взаимная обусловленность общественного мнения и мнения отдельной личности. Применительно к системе местной власти общественное мнение выполняет двойную задачу: с одной стороны, оно подчиняет, солидаризирует всех субъектов политического процесса (граждан, местное сообщество, общественные организации, территориальное общественное самоуправление и другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, органы местной власти), придавая местному сообществу статус первичного субъекта политических отношений на локальной территории; с другой, именно эти элементы местного самоуправления поддерживают общественное мнение в неизменном виде, придают ему устойчивый характер.

Выступая основным звеном коммуникативно-самоорганизационной модели, местное сообщество координирует все коммуникативные каналы, посредством стимулирования политического участия граждан в решении местных проблем. Одним из базовых каналов формальной коммуникации выступают отношения с органами публичной власти, прежде всего, органами местного самоуправления. Потребности и интересы местного сообщества реализуются преимущественно через механизмы общественно-политического контроля (обращения граждан в органы власти, проведение публичных мероприятий и т.д.) за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц. Последние, в свою очередь, используют данный канал коммуникации для легитимации своих властных полномочий, формирования общественной лояльности к ключевым политическим решениям. Несомненное достоинство данного канала коммуникации заключается в разнообразии формально определенных механизмов взаимодействия сообщества и публичных институтов, наличии административного ресурса как дополнительного источника политической активности населения. Но именно в этом преимуществе заключена очевидная опасность – информационная перегрузка местного сообщества, в случае избыточного количества информационных входов, которые не могут быть им переработаны (например, в условиях низкого уровня политической культуры). По мнению Э. Роджерса, именно информационная перегрузка является наиболее частой причиной сбоев в системе, снижения эффективности ее функционирования [36, с. 96 - 97]. Единственным средством преодоления системного сбоя является снижение объема

коммуникационной загруженности местного сообщества, выбор наиболее эффективных средств информационного взаимодействия, ориентированных на определенную целевую группу, а не на все сообщество в целом.

Вторым политическим субъектом становятся общественные объединения, свидетельствующие об уровне развития гражданской активности местного сообщества, способности к консолидации личных и общественных интересов. В рамках общественных объединений вырабатываются принципы солидарности, сопричастности и соучастия в решении вопросов местного значения, которые становятся необходимым условием для формирования общественного (муниципального) интереса у всех членов местного сообщества. Единственным условием реализации объединениями, возложенных на них задач, становится их добровольный характер, способность артикулировать и агрегировать самоорганизационные потребности местного сообщества конкретной территории.

Необходимым субъектом коммуникативных процессов на местном уровне становятся и формы непосредственного волеизъявления населения (т.е. политической активности, обусловленной формальными каналами коммуникации). Несмотря на преобладание формального канала коммуникации в данной сети коммуникаций, что обусловлено стремлением органов публичной власти легитимизировать свои властные полномочия посредством данного политического института, сохраняется потенциальная возможность расширить сферу применения форм прямой (но не консультативной!!!) демократии и существенно повысить уровень доверия местного сообщества к политическим решениям.

Таким образом, внутренняя среда самоуправления состоит из горизонтальных и вертикальных коммуникативных сетей, связывающих всех субъектов политического процесса, и обеспечивающих возможность их координационного взаимодействия. При этом вертикальные и горизонтальные коммуникации оказываются необходимыми в условиях преобладания диссипативных (нестабильных) внешних и внутренних воздействий. Коммуникативные процессы во внешней среде косвенно опосредованы, а зачастую и обусловлены внутренними процессами. Способность местного сообщества к самоорганизации определяется наличием развитой сетевой коммуникации, основанной на принципах соучастия и взаимного доверия, включенностью в политические процессы, высоким уровнем политического сознания как необходимого условия становления гражданского общества, консолидирующего автономные формы самоорганизации индивидуальных и коллективных субъектов политического процесса [46, с. 8 - 28].

Органы публичной власти оценивают формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении (особенно формы консультативной демократии) однозначно положительно, осознавая их необходимость в качестве формального источника легитимности политической власти. Для субъектов избирательного процесса, участников публичных слушаний, конференций граждан и т.д. данные формы участия в политическом процессе становятся лишь формальным механизмом контроля за действиями политических институтов, лишая местное сообщество права выбора форм и способов данного взаимодействия, не позволяя выработать и осознать общность позиций по ключевым вопросам местного значения. В свою очередь, отдельные формы непосредственного волеизъявления населения (местные выборы, референдум, конференция делегатов) способствуют созданию условий для формирования общественных объединений, проявления общественной инициативы и развития доверительных отношений власти и местного сообщества. Одним из наиболее действенных стимулов для преодоления недостатков формальных коммуникаций может стать реализация механизмов общественно-политического контроля, осуществляемого общественными организациями. Совместные усилия при условии взаимных интересов позволят солидаризировать общность позиций в отношениях с органами публичной власти.

Самоуправление представляет собой ключевое звено системы публичной власти, агрегирующего весь спектр государственных, групповых и личных интересов, посредством различных каналов коммуникации, самоорганизационной активности местного сообщества и сетевого взаимодействия ключевых политических субъектов. Органы публичной власти, сохраняя значение ключевых политических институтов, реализующих политическую власть на определенной территории, приобретают статус координатора (медиатора) в процессе выработки единого публичного интереса. Общественное мнение, выражающее консолидированное мировоззрение местного сообщества, оказывается деструктивным началом политического процесса, ограничивая возможности формальных каналов воздействия со стороны органов публичной власти. Преодоление указанного диссипативного состояния политического пространства становится возможным при условии наличия развитой сети общественных объединений, политических институтов, обеспечивающих легальные механизмы политического участия населения, способности органов публичной власти использовать как формальные, так и неформальные каналы коммуникации, наконец, готовности местного сообщества к участию в политическом процессе (обладание высоким уровнем политической культуры,

заинтересованности в реализации собственных политических требований органами местной власти и т.д.).

Литература:

1. Dahl R.A. Preface to economic democracy / R. Dahl. Cambridge, 1985.
2. Self P. Planning the Urban Region / P. Self. London: Alienand-Unwin, 1986.
3. Schramm W. The nature of communications between humans / W. Schramm. Urbana, 1972.
4. Barber B. Participatory democracy / Encyclopedia of democracy. Vol. 3. N.-Y., 1995.
5. Криворотова Г.А. Партисипативные отношения в современном политическом управлении: Автореферат дис. ... кандидата политических наук. Р-на-Дону, 2011. – 26 с.
6. Латфулин Г.Р. Современный менеджмент. Самоуправление в системе управления // Российский экономический журнал. 1996. № 10. С. 45 - 50.
7. Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 2 - 7.
8. Грибанова Г.И. Основы местной демократии в современном обществе. Сыктывкар: КРАГСиУ, 2006. 108 с.
9. Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. 448 с.
10. Политико-административное управление: Учебник / под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. М.: Изд-во ПАГС, 2004. 496 с.
11. Buchanan J.M. The Limits of Liberty. Chicago: University of Chicago Press, 1975. 210 p.
12. Owen E. Hughes. Public management and administration. An introduction. Copyright. Great Britain. London: The Macmillan Press LTD, 1994.
13. Великая Н.М. Менеджеризм и местное самоуправление: зарубежный опыт // Вестник ПАГС. 2004. № 6. С. 17 – 27.
14. Rhodes R.A. Control and power in central-local government relations – Farn borough. Gover, 1981. P. 90 - 107.
15. Бажинов М.А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа // Вестник МГУ. Сер. 12. Полит. науки. 2002. № 4. С. 82 - 90.
16. Пешин Н.Л. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления: теория вопроса / Актуальные вопросы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в Российской Федерации: Сб. аналитических

записок и документов / под общ. ред. В.С. Тимченко. М.: Издание Государственной Думы, 2008.

17. Социальный менеджмент: Учеб. пособие / под ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. М.: «Высшая школа», 2002. 320 с.

18. Шумянкova Н.В. Муниципальный менеджмент (методологические подходы к преподаванию) // Социально-политический журнал. 1998. № 4. С. 95 - 105.

19. Гаврилов А.И. Региональная экономика и управление. М.: ЮНИТИ ДАНА, 2002. 239 с.

20. Муниципальный менеджмент: Учебное пособие для вузов / под общ. ред. В.Н. Иванова, С.Б. Мельникова. М.: Муниципальный мир, 2004. 412 с.

21. Муниципальная наука: теория, методология, практика / под общ. ред. В.Н. Иванова. М.: Муниципальный мир», 2003. 288 с.

22. Иванов В.Н. Путь России в будущее // Устойчивое развитие. Наука и практика. 2002. № 1.

23. Муниципальный менеджмент и управление местным развитием: сборник статей по материалам VI Всероссийской научно-практической конференции, с международным участием, Самара, 19 мая 2011 г. / под ред.: к.и.н., доц. Н.А. Устиной. Самара: Самарский муниципальный институт управления, 2011. 142 с.;

24. Чупрякова А.Г. Муниципальный менеджмент: реинжиниринг административных процессов. Томск: Изд-во Томского педагогического государственного университета, 2008. 153 с.

25. Патрушев В.И. Современная модель муниципального управления // Местное самоуправление в России: сб. статей / под ред. В.Б. Зотова. М.: «Ось – 89», 2003.

26. Сообщества как политический феномен / Под ред. П.В. Панова, К.А. Сулимова, Л.А. Фадеевой. М.: РОССПЭН, 2009. 248 с.

27. Моисеев Н.Н. Системная организация биосферы и концепция коэволюции // Общественные науки и современность. 2000. № 2. С. 123 - 124;

28. Моисеев Н.Н. Универсальный эволюционизм (Позиция и следствия) // Вопросы философии. 1991. № 3. С. 3 - 28.

29. Мельник В.А. Современный словарь по политологии. Мн.: Книжный дом, 2004. 640 с.

30. Ароян А.С. Субсидиарность в политическом пространстве России: основные направления эффективного взаимодействия государства, местного самоуправления и гражданского общества: [монография]. Ростов-на-Дону: Изд-во Северо-Кавказской акад. гос. службы, 2010. 126 с.

31. Плотинский Ю.М. Теоретические и эмпирические модели социальных процессов: учеб. пособие. М.: Изд-кая корпорация «Логос», 1998. 280 с.

32. Шабров О.Ф. Моделирование политической реальности // Политология: Учебник / Отв. ред. В.С. Комаровский. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 448 - 461.

33. Дегтярев А.А. Политическая власть как регулятор механизма социального общения // Политические исследования. 1996. № 3. С. 108 – 120.

34. Вилер К. Организация системы коммуникации в органах местного самоуправления. Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. 36 с.

35. Gruning J., Fred C. Repper excellance in public relation and communication management. N.-Y: Hillsdale, 1992.

36. Роджерс Э., Агарвала-Роджерс Р. Коммуникации в организациях / Э. Роджерс, Р. Агарвало-Роджерс. Пер. с англ. М.: Экономика, 1980. 346 с.

37. Политико-административное управление: Учебник / под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунova. М.: Изд-во РАГС, 2004. 496 с.

38. Винер Н. Кибернетика. Или управление и связь в животном и машине. М: «Советское радио», 1968. 326 с.

39. Воробьев Ю.Л. Коммуникативное взаимодействие гражданского общества и структур публичной власти как управленческий процесс: Автореф. дисс. докт. социол. н. М., 2008. 37 с.

40. Лазарев В.Н. Социальные основы местного самоуправления: Монография. Белгород: Изд. центр «ООО «Логия», 2004. 298 с.

41. Мелехина И.И. Местное сообщество: вопросы теории. Краснодар: ООО «Просвещение – Юг», 2003. 55 с.

42. Новокрещенов А.В. Самоорганизация территориальной общности и местного самоуправления: Монография. Новосибирск: «Наука», 2002. 480 с.

43. Кузьмина А.М. Роль политической коммуникации в формировании публичной политики. СПб.: Автореферат дис. ... кандидата политических наук. СПб., 2010. 24 с.

44. Хакен Г. Тайны природы. Синергетика: учение о взаимодействиях. М.-Ижевск: Институт компьютерных исследований, 2003. 320 с.

45. Мильнер Г.А. Теория организации. М., 1999. 480 с.

46. Волков Д. Рост общественной активности в России: становление гражданского общества или очередной тупик? // Вестник общественного мнения. №2(108). 2011. С. 8 - 28.

References:

1. Dahl R.A. Preface to economic democracy / R. Dahl. Cambridge, 1985.
2. Self P. Planning the Urban Region / P. Self. London: Alienan-Unwin, 1986.

3. Schramm W. The nature of communications between humans / W. Schramm. Urbana, 1972.
4. Barber B. Participatory democracy / Encyclopedia of democracy. Vol. 3. N.-Y., 1995.
5. Krivorotova G.A. Participative relations in modern political management: Abstract of the Candidate's thesis. Rostov-on-Don, 2011. – 26 p.
6. Latfulin G.R. Modern management. Self-management in a control system // Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal. 1996. № 10. P. 45 - 50.
7. Vasilyeva S.V. Social legitimization of power as a basis of consultative democracy and democracy of involvement // Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo. 2009. № 14. P. 2 - 7.
8. Gribanova G.I. Basics of local democracy in modern society. Siktivkar: KRAGSiU, 2006. 108 p.
9. Gritsenko E.V. Local government in the system of public government of a federal state: Importance of the FRG for Russia. Irkutsk: published by IGEA, 2001. 448 p.
10. Political-administrative management: Study-book / under general editorship V.S. Komarovskiy, L.V. Morgunov. M.: Published by RAGS, 2004. 496 p.
11. Buchanan J.M. The Limits of Liberty. Chicago: University of Chicago Press, 1975. 210 p.
12. Owen E. Hughes. Public management and administration. An introduction. Copyright. Great Britain. London: The Macmillan Press LTD, 1994.
13. Velikaya N.M. Managerism and local government: foreign experience // Vestnik PAPS. 2004. № 6. P. 17 - 27.
14. Phodes R.A. Control and power in central-local government relations – Farn borough. Gover, 1981. P. 90 - 107.
15. Bazhinov M.A. Civil society and local government: experience of conceptual analysis // Vestnik MGU. Ser. 12. Politicheskiye nauki. 2002. № 4. P. 82 - 90.
16. Peshin N.L. Interaction of state power and local government: theory of the issue / Topical issues of interaction between the bodies of local self-government and bodies of state power in the Russian Federation: Collection of analytical reports and documents / edited by V.S. Timchenko. M.: Published by the State Duma, 2008.
17. Social management: Study book / edited by V.N. Ivanov, V.I. Patrushev. M.: «Visshaya shkola», 2002. 320 p.
18. Shumyankova N.V. Municipal management (methodological approaches to teaching) // Socialno-politicheskiy zhurnal. 1998. № 4. P. 95 - 105.
19. Gavrilov A.I. Regional economy and management. M.: YUNITI DANA, 2002. 239 p.
20. Municipal management: Study book for universities / under the general editorship V.N. Ivanov, S.B. Melnikov. M.: Munitsipalnyi mir, 2004. 412 p.
21. Municipal science: theory, methodology, practice / under the general editorship V.N. Ivanov. M.: Munitsipalnyi mir, 2003. 288 p.
22. Ivanov V.N. The way of Russia to the future // Ustoichivoye razvitiye. Nauka i praktika. 2002. № 1.
23. Municipal management and local development control: collection of articles using the materials of VI All-Russian research and practice conference with international participation, Samara, May 19, 2011 // edited by Candidate of science, assistant-professor N.A. Ustina. Samara: Samarskiy munitsipalnyi institut upravleniya, 2011. 142 p.
24. Chupryakova A.G. Municipal management: reengineering of administrative processes. Tomsk: Published by TPPI, 2008. 153 p.
25. Patrushev V.I. Modern model of municipal government // Local self-government in Russia: collection of articles / edited by V.B. Zotov. M.: «Os – 89», 2003.
26. Communities as a political phenomenon / Edited by P.V. Panov, K.A. Sulimov, L.A. Fadeyeva. M.: POSSPEN, 2009. 248 p.
27. Moiseyev N.N. System organization of biosphere and concepts of coevolution // Obshejstvennyye nauki i sovremennost. 2000. № 2. P. 123 - 124;
28. Moiseyev N.N. Universal evolutionism (Position and consequences) // Voprosy filosofiyi. 1991. № 3. P. 3 – 28.
29. Melnik V.A. Modern dictionary in political studies. Mn.: Knizhnyi dom, 2004. 640 p.
30. Aroyan A.S. Subsidiarity in political environment of Russia: major directions of effective interaction of the state, local government and civil society: [monograph]. Rostov-on-Don: published by the North-Caucasian academy of public service, 2010. 126 p.
31. Plotinskiy Yu. M. Theoretical and empirical models of social processes: study-book. M.: Publishing corporation «Logos», 1998. 280 p.
32. Shabrov O.F. Modelling political reality // Political studies: Study book / editor-in-chief V.S. Komarovskiy. M.: Published by RAGS, 2002. P. 448 - 461.
33. Degtyaryov A.A. Political power as a tool for social communication // Politicheskiye issledovaniya. 1996. № 3. P. 108 - 120.
34. Viler K. Organization of a communication system in local bodies of power. Obninsk: Institute of municipal management, 2002. 36 p.
35. Gruning J., Fred C. Repper excellance in public relation and communication management. N.-Y.: Hillsdale, 1992.
36. Rogers E., Agarvala-Rogers R. Communication in organizations / E. Rogers, R. Agarvala-Rogers. Transl. from English. M.: Ekonomika, 1980. 346 p.

37. Political-administrative management: Study-book / edited by V.S. Komarovskiy, L.V. Smorgunov. M.: Published by RAGS, 2004. 496 p.

38. Viner N. Cybernetics. Or management and connections in an animal and a machine. M.: «Sovetskoye radio», 1968. 326 p.

39. Vorobyov Yu.L. Communicative interaction of a civil society and public power structures as a managerial process: Abstract of the Doctor's thesis. M., 2008. 37 p.

40. Lazarev V.N. Social basics of local self-government: Monograph. Belgorod: Publishing center «ООО»Logiya», 2004. 298 p.

41. Melekhina I.I. Local community: issues of theory. Krasnodar: ООО «Prosveshcheniye-Yug», 2003. 55 p.

42. Novokreshchenov A.V. Selforganisation of the territorial unity and local self-government: Monograph. Novosibirsk: «Nauka», 2002. 480 p.

43. Kuzmina A.M. The role of political communication in forming public policy. StPetersb.: Abstract of the Candidate's thesis. StPetersb., 2010. 24 p.

44. Haken G. Misteries of nature. Synergetics: theory of interaction. M.-Izhevsk: Institute of computer research, 2003. 320 p.

45. Milner G.A. Theory of organization. M., 1999. 480 p.

46. Volkov D. Growth of public activity in Russia: formation of civil society or the next dead end? // Vestnik obshchestvennogo mneniya. №2(108). 2011. P. 8 - 28.

**РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ
И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Ерегина А.Г.

аспирант кафедры «Социология и психология» Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Россия)

УДК 342.553(470.341)

ББК 66.3(2Рос),124

В статье на основе результатов социологического исследования автор анализирует проблемы реформирования местного самоуправления в Нижегородской области. Полученные данные позволяют говорить о том, что наиболее важной проблемой местного самоуправления является проблема не вполне конструктивного диалога власти и населения, что актуализирует необходимость повышения эффективности проведения мероприятий по информированности населения о деятельности органов местного самоуправления, а также направленных на взаимодействие населения с местной властью при решении вопросов местного значения.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформирование.

Eregina A.G.

**REFORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN NIZHNIY NOVGOROD REGION:
PROBLEMATIC ISSUES AND SOLUTION APPROACH**

In the article using the results of sociological poll the author analyses problems of local self-government reformation in Nizhniy Novgorod region. The received data prove that the most important problem for local self-government is a problem of not constructive dialogue between the power and population. This fact actualizes the necessity to increase the effectiveness of actions to inform the population about the activity of local self-government and to improve relationship between the people and local government in solving local problems.

Key words: local self-government, reformation.

Местное самоуправление, являясь одной из основ конституционного строя Российской Федерации, и определенное как форма осуществления народом своей власти непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, призвано обеспечить решение вопросов местного значения, а также производить управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей, проживающих на территории конкретного муниципального образования [1, ст. 103]. Это возможно только при эффективном взаимодействии населения и органов местного самоуправления.

В данной статье на основе сравнительного анализа данных, полученных в результате двух социологических исследований, предпринята попытка выявить особенности реформирования местного самоуправления Нижегородской области:

- исследования, проведенного в марте 2010 г. под руководством профессора, д.с.н. В.А. Мальцева при участии автора: «Отношение населения к местному самоуправлению». В ходе исследования приняло участие 200 респондентов – жителей районов г. Ниж-

ний Новгород, а также районных центров Нижегородской области;

- исследования, проведенного в апреле 2011 г. под руководством профессора, д.с.н. В.Ф. Анурина при участии автора: «Отношение населения Нижегородской области к деятельности местного самоуправления в сельских поселениях». В ходе исследования приняло участие 400 респондентов – жителей районов г. Нижний Новгород, а также районных центров Нижегородской области.

Итак, местное самоуправление, являясь одним из ключевых элементов политической системы, по своему предназначению призвано обеспечивать тесное взаимодействие органов местного самоуправления и населения при решении различных вопросов. По полученным в 2010 г. данным, практически половина респондентов (48%) утверждала, что не является полноправным участником в процессе решения вопросов жизнедеятельности. Более того, каждый третий респондент (27%) и не видел необходимости этого участия.

Очевидно, что работа местного самоуправления предполагает возможность осуществления воздействия на действия и решения власти со стороны граждан. Однако, абсолютное большинство респондентов 2010 года (87%) высказывает мнение о том, что такие люди, как они, по каким-то причинам не могут оказывать влияние на решения местной власти.

На основе указанных причин отсутствия возможностей у населения влиять на решения властей, нами были выделены три группы респондентов:

- в состав первой группы входят респонденты, считающие, что они не в силах оказывать влияние на решения властей и это связано, в первую очередь с тем, что «все равно ничего не изменишь» (28%), а также с отсутствием желания у граждан сотрудничать с нынешней властью (13%);
- респонденты, относящиеся ко второй группе (25%), утверждают, что проблема – в нежелании именно власти сотрудничать с гражданами;
- в третью группу входят респонденты (17%), считающие, что отсутствие возможностей для оказания воздействия на решения местной власти связано, в первую очередь, с пассивностью самого населения, в том числе и потому, что обычные граждане ничего не понимают в работе органов власти (13%).

Анализируя результаты исследования 2011 года, нужно отметить, что к настоящему времени прослеживается тенденция, характеризующаяся уменьшением количества респондентов, считающих себя «вне самоуправления» по каким-либо причинам. Так, согласно результатам исследования 2011 года, доля респондентов, отрицающая свое участие в процессе решения вопросов жизнедеятельности сократилась на

20%. Примечательно, что вместе с этим, увеличилась доля респондентов, убежденных в своем полном участии (на 15%) (рис. 1).

На основе построения таблиц сопряженности по основным показателям, выражающим отношение респондентов к деятельности органов местного самоуправления в 2010 и 2011 гг., нами были сформированы группы в зависимости от характера их реакции на действия местной власти.

К первой группе можно отнести респондентов, которые *позитивно настроены по отношению к местной власти* (16% в 2010 г., 24% – в 2011 г. соответственно), они одобряют и поддерживают решения органов местного самоуправления, а также проинформированы и удовлетворены их деятельностью.

Вторая группа является самой многочисленной и включает респондентов, которые утверждают, что *обычно вынуждены приспосабливаться* к действиям органов местного самоуправления (45% в 2010 г., 47% в 2011 г.). Эта группа отличается от других отношением респондентов к возможности влияния населения на решения местной власти: респонденты считают, что во многих случаях отсутствует возможность воздействия на решения органов местного самоуправления и причинами этого являются – пассивность граждан, нежелание власти сотрудничать с населением и убежденность в том, что все равно ничего не изменишь. Степень доверия, информированности и удовлетворенности деятельностью местной власти несколько ниже, чем у респондентов первой группы.

Респонденты, входящие в состав третьей группы, *безразлично относятся к действиям местной власти* (15% в 2010 г. и 12% в 2011 г.).

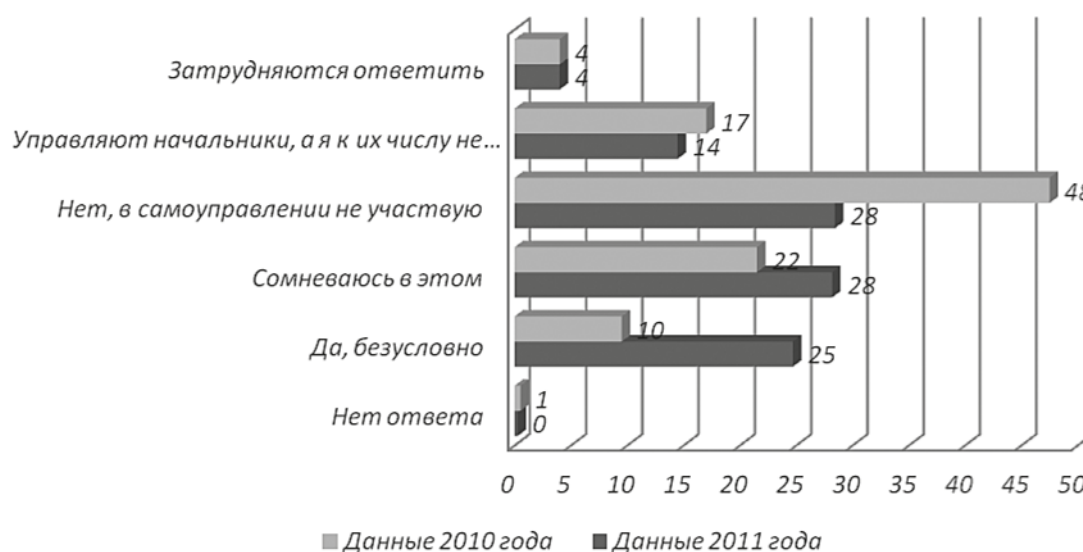


Рис. 1. Распределение мнений респондентов о том, считают ли они себя полноправным участником местного самоуправления (2010 г., 2011 г.), %

В следующую группу входят респонденты, которые *стараятся держаться от власти в стороне* (19% в 2010 г., 14% в 2011 г.). Здесь ярко выражено недоверие со стороны респондентов к действиям органов местного самоуправления и низкая степень информированности о деятельности местной власти.

Респонденты, которые входят в пятую группу, *относятся к местной власти с неприязнью, а действия органов местного самоуправления не принимают и противодействуют* (5% в 2010 г. и 3% в 2011 г.). Показатели доверия, удовлетворенности, информированности о деятельности местной власти самые низкие.

Таким образом, говоря о реформировании местного самоуправления в Нижегородской области, в части привлечения населения к решению каких-либо вопросов, существенные позитивные изменения налицо.

Однако, вместе с этим, среди населения до сих пор отсутствует четкое понимание принципов функционирования местного самоуправления, закрепленных в нормативно-правовой базе. Практически половина респондентов 2010 и 2011 года понимает местное самоуправление как официальную государственную власть на низовом местном уровне (51% по данным 2010 г. и 46% – 2011 г. соответственно). При этом каждый пятый респондент (22%) по итогам опроса 2010 и каждый четвертый респондент (24%) по итогам 2011 года утверждает, что сущность местного самоуправления сводится к работе системы органов, подчиняющихся должностным лицам местного самоуправления (рис. 2).

Таким образом, несмотря на положительную динамику в ответах респондентов, и увеличение (правда, незначительное) количества респондентов, счи-

тающих местное самоуправление формой самоорганизации населения муниципального образования (как 2010 г., так и 2011 г. – это только лишь пятая часть опрошенных граждан (17%, 21% соответственно)), существует необходимость повышения качества диалога местной власти и населения.

Согласно полученным данным, большинство респондентов (71% согласно данным 2010 г., 72% – 2011 г.), говоря о реформировании местного самоуправления, проявило заинтересованность. Однако если учитывать тот факт, что на понятийном уровне местное самоуправление все-таки в большинстве случаев не представляется в образе народовластия, можно утверждать, что население говорит о реформировании местного самоуправления именно как формы официальной власти. Кроме того, нужно отметить, большинство респондентов (63%) достаточно четко осознает необходимость продолжения реформирования местного самоуправления, однако отмечает, что механизмы реализации проведения реформ не являются в достаточной мере проработанными, что напрямую отражается на эффективности реформирования.

Так, с 1 января 2009 года вступили в полную силу все требования ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ [2]. Этот закон, прежде всего, призван развивать инициативу населения в решении вопросов по месту жительства. Говоря о возможности исполнения данного закона, только лишь 5% респондентов в 2010 г. и 14% респондентов в 2011 г. согласились с тем, что в основном он будет реализован. Вместе с этим, менее половины респондентов (41%) возлагает надежды на исполнение Федерального закона «Об общих принципах организации местного само-

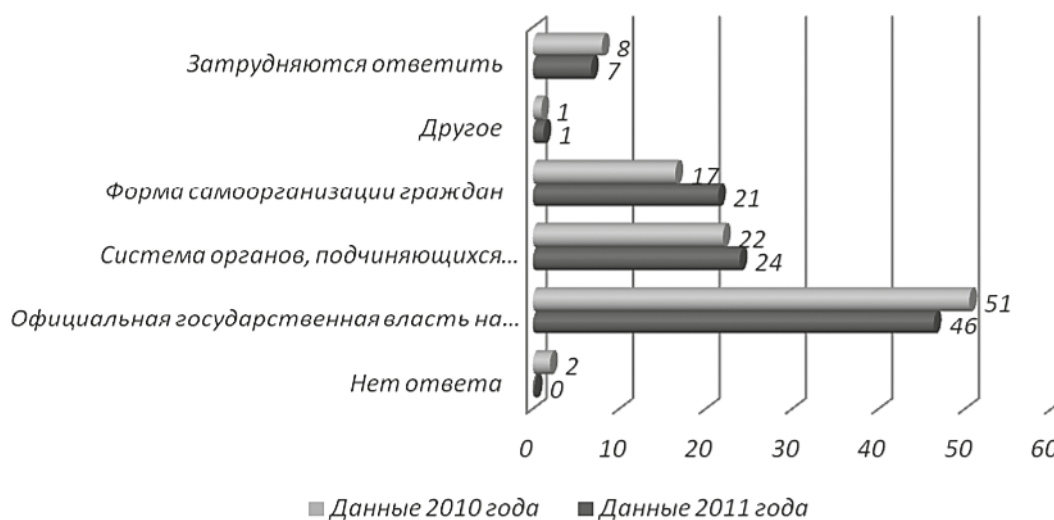


Рис. 2. Распределение мнений респондентов о понимании ими термина «местное самоуправление» (2010 г., 2011 г.), %

управления в РФ» когда-нибудь в будущем, а у такого же количества респондентов (41%) имеется много сомнений по поводу возможности эффективного исполнения этого закона в нашей стране в принципе.

Анализируя полученные в ходе исследования данные, можно говорить о существовании ряда проблем, препятствующих реализации реформы. И, в первую очередь, они связаны с непониманием среди населения сущности местного самоуправления. Вместе с этим, низкий уровень информированности граждан о работе органов местного самоуправления, а также недостаточно активное взаимодействие местной власти и населения при решении проблем в муниципальном образовании актуализирует потребность рассмотрения вопросов реформирования местного самоуправления с позиции системного подхода. В этой связи, необходимо внедрение и реализация механизмов, направленных как на повышение активности населения во взаимодействии с органами местного самоуправления, так и на местную власть.

Полученные результаты позволяют говорить о том, что повышению общественной активности на территории муниципальных образований Нижегородской области могут способствовать:

- более эффективное материальное и моральное стимулирование активных граждан со стороны органов местного самоуправления, оказание им консультационной и организационной помощи;
- более эффективное информирование населения о проведении органами местного самоуправления мероприятий, направленных на повышение общественной активности населения;
- более качественная организация мероприятий, направленных на повышение правовой грамотности населения, избирательной активности в муниципальном образовании;
- создание «переговорных площадок» для диалога населения и власти по актуальным проблемам населения, в том числе проведение «круглых столов» по проблемам муниципальных образований с привлечением представителей бизнеса и науки.

В результате проведенного исследования можно говорить о том, что наряду с наличием некоторых положительных сторон в деятельности органов местного самоуправления обнаруживаются и серьезные трудности. Долгие годы одной из основных проблем муниципальных образований остается развитие экономической сферы. Наблюдается рост социальных противоречий и конфликтов, связанных в первую оче-

редь с резкой дифференциацией общества. Результаты проведенных исследований подтверждают недостаточно активное участие населения в решении насущных вопросов. Более того, зафиксированы преобладающие самые очевидные, самые общие и далеко не самые действенные меры по активизации участия людей в управлении. В известной степени они являются исходными, первоначальными в подготовке населения к участию в управлении.

В целом, рассматривая некоторые итоги исследования проблем формирования, развития и функционирования органов местного самоуправления и реакции на них со стороны различных социальных групп, можно сказать, что именно планирование социально-экономического развития регионов, закреплённой законодательно, обеспечение финансовой поддержки со стороны государства на начальном этапе, рациональная работа средств массовой информации во многом помогли бы в формировании, становлении и успешном, эффективном функционировании местных органов самоуправления.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) [электронный ресурс] // Режим обращения: URL: <http://base.garant.ru/5697462/> (дата обращения 20.12.2012)
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 06.11.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.05.2009) [электронный ресурс] // Режим обращения: URL: <http://base.garant.ru/186367/> (дата обращения 20.12.2012)

References:

1. Constitution of the Russian Federation (considering amendments made by the RF Laws on amendments to the RF Constitution dated 30.12.2008 № 6-FCL, dated 30.12.2008 № 7-FCL) [e-resource] // Access mode: URL: <http://base.garant.ru/5697462/> (Access date 20.12.2012)
2. On general principles of local self-government organization in the Russian Federation: Federal Law dated 06.11.2003 № 131-FL (revised 07.05.2009) [e-resource] // Access mode: URL: <http://base.garant.ru/5697462/> (Access date 20.12.2012)

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ГОРОДСКИХ
И СЕЛЬСКИХ ДОМОХОЗЯЙСТВ**

Восколович Н.А.

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики социальной сферы
Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова (Россия)

Секриер В.М.

кандидат экономических наук, доцент, докторант кафедры экономики социальной сферы
Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова (Россия)

УДК 364.442
ББК 66.3(2Рос),41

В статье предложено в качестве объекта социальной поддержки рассматривать категорию «домохозяйство», обладающую социально-экономическими признаками, что усилит адресность и эффективность использования направляемых средств.

Обобщены результаты анализа социально-экономического положения домохозяйств в городских и сельских поселениях, что позволяет разработать дифференцированные подходы к совершенствованию социальной поддержки населения на муниципальном уровне.

Ключевые слова: домохозяйство, социальная поддержка на муниципальном уровне.

**Voskolovitch N.A., Sekrier V.M.
PROBLEMS OF IMPROVING MUNICIPAL SOCIAL SECURITY
FOR URBAN AND RURAL HOUSEHOLDS**

In the article the authors propose to consider the category of «households» as an object of social security. This category has social-economic features which strengthen its target orientation and effectiveness of the allocated funds utilization.

The authors summarize the results of the analysis of social-economic status of households in urban and rural settlements. It allows to develop differentiated approaches to the improvement of social security for population on a municipal level.

Key words: households, social security on a municipal level.

Муниципальная реформа 2003-2008 г.г. заложила основы одного из важнейших институтов гражданского общества современной России. Дальнейшее развитие местного самоуправления невозможно без поиска новых подходов к разработке и реализации социальной политики, обеспечивающей максимальный учет органами власти потребностей и нужд населения, уточнения предметов ведения и полномочий муниципальных образований различных видов, повышения финансовой обеспеченности расходных обязательств. Вопросы социальной защиты и поддержки населения относятся к главным задачам местного самоуправления. Сложившаяся практика организации социальной защиты на муниципальном уровне в основном сводится к распространению действующих на федеральном уровне цен-

трализованных систем посредством передачи соответствующих полномочий субфедеральному уровню.

Расширение компетенций и возможностей участия муниципальных образований, как представляется, должно строиться на совершенствовании методических подходов к оценке социально-экономического уровня благосостояния населения и осуществлении соответствующих перераспределительных процессов. Применение современных социальных технологий, способствующих преодолению социального неравенства и социальной несправедливости, должны включать методические приемы анализа социально-экономических ситуаций и решения социальных проблем, а также разработки комплекса мер по их практической реализации [1, с. 297-298].

Большая часть социально значимых благ – это блага совместного потребления с избирательностью, альтернативностью использования. На практике избирательность требует применения социально-экономических критериев отбора, дающих адекватную оценку сложившейся ситуации, позволяющих сопоставить социальные затраты и социальные выгоды.

Начиная с 1992 г. внедрялась адресная социальная поддержка семей с несовершеннолетними детьми, базировавшаяся на учете особенностей различных групп населения и типов семей (многодетные, неполные и т.п.). Затем для усиления адресности социальной поддержки семей с детьми федеральным законодательством был введен учет доходов семьи при предоставлении права на пособие. С 1997 г. изменился порядок выплаты пособий, т.к. субъекты Федерации получили право передавать функции назначения и выплаты пособий от предприятий, учреждений, организаций территориальным органам социальной защиты.

Необходимость усилить обоснованность предоставления социальных льгот и пособий, повысить эффективность программ социальной помощи, стремление создать заинтересованность конкретного человека в защите от многих социальных рисков создали предпосылки для уточнения принципов социальной поддержки. В результате основным объектом социальной помощи признан не отдельный гражданин, а семья, нуждаемость которой оценивается по показателям потенциальных потребительских расходов в сравнении с величиной регионального прожиточного минимума. Назначение пособий осуществляется на заявительной основе после документальной проверки, подтвержденных сведений о доходах, составе семьи, ее жилищных условиях и принадлежащей недвижимости.

Усиление принципа адресности и повышения эффективности социальных расходов, как представляется, должно базироваться на более строгой оценке нуждаемости и, соответственно, уточнении объекта социальной помощи. В этом отношении, «семья» как объект социальной политики в большей степени отражает социально-демографические характеристики населения, что не дает полного представления об экономической ситуации.

В современной смешанной экономике одним из основных субъектов экономической деятельности выступают домашние хозяйства, которые являются, с одной стороны поставщиками ресурсов, в т.ч. рабочей силы, а другой стороны, – потребителями произведенных благ, товаров и услуг.

В Системе Национальных счетов домашние хозяйства рассматриваются в качестве институциональных единиц и определяются как группа лиц (или одно лицо), проживающих в одних и тех же помещениях, объединивших все свои доходы и материальные цен-

ности (или их часть) и совместно осуществляющих расходы на потребление товаров и услуг, главным образом на жилье и продукты питания [2]. При выборочных обследованиях, проводимых Федеральной службой государственной статистики России уточняется, что домашнее хозяйство – это совокупность лиц, проживающих в одном жилом помещении или в его части, как связанных, так и не связанных отношениями родства, совместно обеспечивающих себя пищей и всем необходимым для жизни. Домохозяйство может состоять из одного человека, проживающего отдельно и самостоятельно ведущего свое хозяйство. Следовательно, демографические признаки, т.е. родственные, брачные отношения при определении домохозяйства становятся несущественным, а экономические признаки совместного ведения хозяйства, проживания, питания и т.д. преобладают. Это позволяет, как представляется, использовать «домашнее хозяйство» в качестве субъекта социальной помощи.

Для полноценного функционирования домохозяйств, как участников экономического оборота, необходимо обеспечить соответствующие условия. Но в современной экономике зачастую присутствует неравенство в распределении ограниченных ресурсов при одновременном росте потребностей, когда домохозяйство самостоятельно решить эту проблему не может. Возникающие «провалы рынка», требуют обязательного вмешательства государственных и муниципальных структур.

Проблемы социальной поддержки домохозяйств особенно актуальны, поскольку сложилась значительная дифференциация объемов и видов социальной поддержки домохозяйств, проживающих в городских и сельских поселениях.

Проиллюстрировать сложившуюся ситуацию с социальной поддержкой различных домохозяйств можно на примере Ленинградской области, как вполне типичной для европейской части России.

Вся территория Ленинградской области ограничена между поселениями, территории которых (за исключением территории городского округа Сосновый Бор) входят в состав муниципальных районов. На территории Ленинградской области расположены 17 муниципальных районов, один городской округ, а также 142 сельских поселения и 62 городских поселения в составе муниципальных районов. Около 80% населения проживает в городских поселениях. Такая ситуация свойственна большинству регионов России, что позволяет рекомендовать полученные результаты исследования для других регионов.

В Ленинградской области преобладают сельские поселения, которых в 2,5 раза больше, чем городских (таблица 1). При этом можно выделить регионы смешанного типа, в которых количество городских по-

Таблица 1

Состав муниципальных районов Ленинградской области*

Муниципальные районы	Число поселений			Административный центр	Расстояние до Санкт-Петербурга
	Всего	Городских	Сельских		
Бокситогорский МР	11	3	8	Бокситогорск	250
Волосовский МР	16	1	15	Волосово	85
Волховский МР	15	3	12	Волхов	135
Всеволожский МР	20	8	12	Всеволожск	28
Выборгский МР	14	8	6	Выборг	174
Гатчинский МР	17	6	11	Гатчина	42
Кингисеппский МР	11	2	9	Кингисепп	145
Киришский МР	6	2	4	Кириши	176
Кировский МР	11	8	3	Кировск	42
Лудейнопольский МР	5	2	3	Лудейное Поле	239
Ломоносовский МР	15	2	13	Ломоносов *	40
Лужский МР	15	2	13	Луга	140
Подпорожский МР	5	4	1	Подпорожье	275
Приозерский МР	14	2	12	Приозерск	145
Сланцевский МР	7	1	6	Сланцы	175
Тихвинский МР	9	1	8	Тихвин	215
Тосненский МР	13	7	6	Тосно	55
Сосновоборский ГО	–	–	–	Сосновый Бор	92
Всего:	204	62	142	–	–

* Использованы материалы [3].

селений не более 2, а количество сельских поселений доходит до 15 (например, Волосовский, Сланцевский, Тихвинский, Кингисеппский, Киришский, Лудейнопольский, Ломоносовский, Лужский, Приозерский).

Для того, чтобы выявить специфику социально-экономического положения населения, целесообразно использовать группировку муниципальных районов по преобладающей доле городских либо сельских поселений.

Согласно действующему законодательству к основным категориям граждан, нуждающимся в социальной поддержке, относят три традиционные категории:

- граждане и домохозяйства, испытывающие постоянные материальные трудности и по среднедушевому доходу относящиеся к малообеспеченным категориям граждан;
- граждане и домохозяйства, которые в силу возраста или определенных обстоятельств, утратили или не имеют возможности самостоятельно работать и финансово обеспечивать свои потребности (пенсионеры, инвалиды, малолетние дети);

– граждане и домохозяйства, попавшие в силу форс-мажорных обстоятельств в сложную жизненную ситуацию (граждане без определенного места жительства, беженцы, безработные граждане).

Все муниципальный районы Ленинградской области можно условно разделить на 2 группы:

1 группа, где наибольший удельный вес занимают сельские поселения (от 73% до 94% от общего числа поселений). В данную группу входят следующие районы: Волосовский, Тихвинский, Ломоносовский, Лужский, Приозерский, Сланцевский, Кингисеппский, Волховский, Бокситогорский.

2 группа, где наибольший удельный вес занимают городские поселения (от 33% до 80% от общего числа поселений). В данную группу входят следующие районы: Киришский, Гатчинский, Всеволожский, Лудейнопольский, Тосненский, Выборгский, Кировский, Подпорожский).

Дифференциация муниципальных районов по признаку преобладания городских или сельских поселений позволяет более детально выявить социально-экономические условия жизни домохозяйств, что

весьма важно для отбора нуждающихся в социальной поддержке.

Так, в Волосовском муниципальном районе максимальная доля сельских поселений (94% от их общего количества), что позволяет рассматривать их проблемы как наиболее характерные для сельских поселений. Основные показатели по социальной поддержке в Волосовском районе представлены в таблице 2.

Таблица 2

Основные социально-экономические показатели социальной поддержки населения Волосовского района*

Показатели	Значения
Финансирование социальной поддержки, всего	181,46 млн.руб.
Семьи с детьми (3 и более детей), из них	258 семей
– признаны нуждающимися	138 семей
Получают пособия на детей	692 человека (1150 детей)
Выплачено пособий на детей	6,6 млн.руб.
Получили единовременную помощь семьи с детьми	1,6 млн.руб.
Улучшение жилищных условий	10 семей
Предоставление земельных участков под ИЖС	9 участков
Учреждения социального обслуживания	2 учреждения
Приобретение квартир для ветеранов	2 квартиры
Трудоустройство инвалидов	94 человека
Итого получателей социальной поддержки	17,5 тыс. человек (35% населения)

Данные таблицы 2 свидетельствуют о том, что в данном районе больше трети населения являются получателями выплат по субфедеральным программам социальной поддержки. Свои социальные целевые программы в данном районе не реализуются, поскольку социальная ситуация со стороны администрации оценивается как относительно стабильная.

В Приозерском муниципальном районе, где также преобладают сельские поселения, ситуация несколько иная – реализуется большое количество долгосрочных муниципальных целевых программ, направленных именно на поддержку отдельных групп домохозяйств, среди них можно выделить такие как:

– «Улучшение жилищных условий молодых граждан и молодых семей в муниципальном образовании Приозерский муниципальный район Ленинградской области на 2013-2015 годы», в результате реализации которой за время действия программы предпо-

лагается обеспечить улучшение жилищных условий 30 семей за счет бюджетов различных уровней;

– муниципальная целевая «Программа содействия в трудоустройстве инвалидов Приозерского района на 2011-2013 годы», реализация данной программы предполагает, что будет создано не менее 6 специализированных рабочих мест и сохранено не менее 170 квотируемых рабочих мест для инвалидов, а также расширены возможности трудоустройства инвалидов за счет профпереобучения;

– муниципальная целевая программа «Адресная материальная помощь на 2010-2012 годы», которая предполагает рациональное использование средств бюджета и снижение социальной напряженности;

– долгосрочная целевая программа «Развитие системы социального обслуживания семей и детей на 2010-2012 годы», которая предполагает повышение эффективности социальной поддержки несовершеннолетних и семей с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, в целях оказания им оперативной помощи;

– долгосрочная целевая программа «Формирование доступной среды жизнедеятельности инвалидов на 2011-2013 годы», которая предполагает создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения, обеспечению их техническими средствами реабилитации.

Следует отметить, что в Приозерском районе большое внимание уделяют как долгосрочным программам, направленным именно на отдельные группы наименее защищенных домохозяйств, но упор делается в основном на дотации, субсидии и материальную помощь. Параллельно продвигаются программы, направленные на повышение эффективности экономики района, что также опосредованно способствует улучшению социальной сферы.

Определенные особенности социальной поддержки домохозяйств сложились в Бокситогорском районе, где доля городских поселений составляет 27% от общего количества поселений.

Таблица 3

Основные показатели по реализации социальной поддержки в Бокситогорском районе**

Показатели	Значения
Финансирование социальной поддержки, всего	194,946 млн. руб.
Семьи с детьми (3 и более детей), из них	103 семей
– признаны нуждающимися	103 семей
Получают пособия на детей	2197 детей

* Использованы материалы [3].

** Использованы материалы [3].

Показатели	Значения
Получили единовременную помощь семьи с детьми	1,81 млн.руб.
Субсидии на оплату коммунальных услуг получают	786 семей
Выплаты ветеранам труда, труженикам тыла, жертвам политических репрессий	6860 человек
Учреждения социального обслуживания	3 учреждения
Приобретение квартир для ветеранов	—
Трудоустройство инвалидов	Информация отсутствует
Итого получателей социальной поддержки	30,26 тыс. человек (39% населения)

Число получателей социальной поддержки в этом районе почти в 2 раза больше, чем в Волосовском районе, но сумма финансирования отличается незначительно. При этом стоит отметить, что все учреждения социального обслуживания являются муниципальными.

Сравнительный анализ видов социальной поддержки позволяет судить о существенных различиях в условиях жизни в сельских и городских поселениях. Если в сельских поселениях основная часть социальной поддержки направлена на выплату пособий на детей и трудоустройство инвалидов, то в городских поселениях добавляются субсидии на оплату коммунальных услуг, выплаты ветеранам, труженикам тыла и т.п.

В Бокситогорском районе социальная поддержка также осуществляется по региональным целевым программам. Реализуемые муниципальные программы направлены на экономическое развитие района путем экономии средств. Так, реализация муниципальной программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Бокситогорского муниципального района Ленинградской области на 2010-2015 годы и перспективу до 2020 года», позволит снизить нагрузку по оплате энергоносителей на муниципальные бюджеты Бокситогорского района и, соответственно, на бюджеты домохозяйств.

Анализ различий в организациях социальной поддержки в муниципальных районах с преобладанием сельских поселений приводит к следующим выводам:

- недостаточно развита система управления финансами муниципальных образований, что выражается в несбалансированности различных статей бюджета, а также слабой согласованности в распределении бюджетных средств;

- отсутствие системы управления объемами и видами, оказываемых социальных услуг и их невысокое качество;

- низкая оснащенность современными информационными технологиями центров по социальной защите населения и, соответственно, низкая степень информированности домохозяйств о возможных мероприятиях социальной поддержки;

- высокая доля дотационного финансирования в общем финансировании;

- сложная демографическая ситуация в сельских поселениях, что снижает объем поступлений в местный бюджет.

Необходимо отметить, что социально-экономическое положение домохозяйств в муниципальных районах с преобладанием городских поселений несколько лучше, чем в сельских, за счет более высокой занятости работников, лучшей финансовой обеспеченности местных бюджетов, позволяющих реализовать некоторые целевые социальные программы. Однако высокая доля городских поселений не всегда становится решающей в социально-экономическом положении муниципального района. Такого положения в Подпорожском муниципальном районе, где городские поселения занимают 80% от общего количества поселений.

Таблица 4

Основные показатели по реализации социальной поддержки в Подпорожском районе*

Показатели	Значения
Финансирование социальной поддержки, всего	176,83 млн.руб.
Семьи с детьми (3 и более детей), из них	Информация отсутствует
Получают пособия на детей	Информация отсутствует
Субсидии на оплату коммунальных услуг получают	8563 человек
Выплаты ветеранам труда, труженикам тыла, жертвам политических репрессий	Информация отсутствует
Учреждения социального обслуживания	2 учреждения
Приобретение квартир для ветеранов	9
Трудоустройство инвалидов	14
Итого получателей социальной поддержки	14,45 тыс. человек (43% населения)

Подпорожский район является одним из самых больших по площади, самым дальним, самым дотационным и одним из самых малонаселенных районов Ленинградской области. В данном районе практически каждый третий житель является льготником или пенсионером.

* Используются материалы [3].

Иная ситуация сложилась, например, в Выборгском районе муниципальных целевых программ таковых на данный момент нет. Но, администрация Выборгского района реализует целый комплекс других программ, которые направлены на общее развитие района, что в свою очередь также даст социальный эффект. Так, реализация муниципальной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма на территории муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на 2012-2016 годы» к 2016 году приведет к появлению 1500 новых рабочих мест, увеличит поступления средств в бюджеты всех уровней от туризма и поможет улучшить социальную обстановку на селе.

Кроме того, для улучшения социально-экономической обстановки в Выборгском районе реализуется еще ряд программ, таких как:

- Муниципальная целевая программа поддержки малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на 2012-2013 годы. В результате реализации которой ожидается, что произойдет увеличение налоговых поступлений в местный бюджет от деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства на 5% в год от общей суммы налоговых поступлений; будет создано более 560 новых рабочих мест; вовлечение в сферу малого предпринимательства граждан – представителей социально-незащищенных слоев населения – как следствие – снижение безработицы.

- муниципальная целевая программа «Развитие сельского хозяйства в муниципальном образовании «Выборгский район» Ленинградской области на период до 2015 года», реализация которой предполагает повышение уровня занятости и доходов населения на 25 %; обеспечение конкурентоспособности на местном и региональном рынках всех видов сельскохозяйственной продукции, увеличение объемов валового производства сельскохозяйственной продукции во всех категориях хозяйств на 12%, среднегодовой темп роста 2,4%; обеспечение роста производительности труда, урожайности сельскохозяйственных культур, продуктивности скота и птицы во всех категориях хозяйств и так далее.

- а также ряд других муниципальных целевых программ: «Молодежь муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области» на 2011-2013 годы, которая предполагает увеличение самоорганизации молодежи и сокращению социальных патологий и прочие целевые программы, направленные на улучшение экономической ситуации в районе, что в свою очередь, повлияет на социальную сферу.

Социальная поддержка муниципальных районов, где преобладают городские организации, наряду

с проблемами, характерными для сельских районов, связана с несколькими специфическими проблемами:

- высокая доля получателей выплат по социальной поддержке, в силу различных факторов, в т.ч. вследствие высокого уровня безработицы;
- высокий уровень дотационного финансирования;
- низкая эффективность распределения бюджетных средств между льготными категориями;
- низкая эффективность адресных целевых программ;
- несогласованность действий всех участников мероприятий по социальной поддержке.

Основные направления решения общих проблем социального обеспечения в сельских и городских поселениях видятся в следующем:

- необходимо совершенствование законодательной базы, в первую очередь, законов, определяющих поступление доходов в бюджеты различных уровней, в первую очередь, областного и местного бюджета, например, налога на доходы физических лиц;

- назрела необходимость изменения принципа распределения социальной поддержки, а именно, уточнение принципа распределения бюджетных средств и применение принципа распределения средств исходя из адресно-целевого принципа через домашние хозяйства;

- определение размера социальных выплат исходя из реальных потребностей конкретных домохозяйств и существующего материального положения, а также специфики конкретного муниципального образования;

- применение в деятельности центров по социальной защите и поддержке населения современных информационных технологий, для более эффективно учета потребителей социальных услуг.

- привлечение к работе в органы социальной защиты высококвалифицированных специалистов, для повышения качества оказываемых социальных услуг.

В муниципальных районах, с преобладанием сельских поселений целесообразно проведение мониторинга подведомственных территорий для определения контингента домохозяйств, которым необходима социальная поддержка и установление необходимых объемов поддержки.

Развитие частного предпринимательства в сельских районах, путем оказания финансовой поддержки льготным категориям граждан (малообеспеченным гражданам, беженцам, трудоспособным пенсионерам); стимулирование предпринимателей для выделения квот на местных предприятиях для инвалидов и пенсионеров, с целью вовлечения их в общественную жизнь и повышения материальной обеспеченности

в некоторой мере может снизить социальные риски этой группы населения.

Выделение земельных участков под личное подсобное хозяйство для всех заинтересованных домохозяйств на условиях аренды или передачи права собственности; создание сельских кооперативов в муниципальных образованиях для поддержки частного сельского предпринимателя, а также создание оборудованных сельскохозяйственных рынков для реализации продукции могут расширить возможности для занятости населения.

Необходима всесторонняя помощь тем домохозяйствам, желающим заниматься предпринимательством, посредством предложения готовых бизнес-пакетов или франшиз на создание собственного бизнеса, а также внедрением системы социальных контрактов для муниципальных образований, предполагающих оказание финансовой помощи членам домохозяйств, которые оказались временно без работы, но желают и имеют возможность продолжить трудовую деятельность, или остро нуждаются в предоставлении социального кредита для преодоления сложного жизненного периода.

Литература:

1. Восколович Н.А., Жильцов Е.Н., Еникеева С.Д. Экономика, организация и управление общественным сектором. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
2. Система Национальных Счетов [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.grandarrs.ru> (дата обращения 17.01.2013)
3. Сайт администрации Ленинградского района [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.lenobl.ru/> (дата обращения 17.01.2013)

References:

1. Voskolovitch N.A., Zhiltsov E.N., Enikeyeva S.D. Economics, organization and public sector management. M.: YUNITY-DANA, 2008.
2. National Accounting System [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.grandarrs.ru> (Access date 17.01.2013)
3. Site of the Leninskiy district administration [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.lenobl.ru/> (Access date 17.01.2013)

**КОМПЛЕКСНАЯ СИСТЕМА СОЗДАНИЯ ОБРАЗА ГОРОДА
СРЕДСТВАМИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МАРКЕТИНГА**

Черкасова В.Ю.

кандидат социологических наук, доцент кафедры теории и социологии управления
Уральского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия)

Романенко В.Ю.

соискатель кафедры теории и социологии управления
Уральского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 352
ББК 65.050.23

В данной статье проанализирована комплексная система создания образа города. В основе данного анализа используются средства территориального маркетинга, на основе концепции холистического маркетинга, включающего четыре взаимосвязанных компонента: интегрированный маркетинг, маркетинг взаимоотношений, внутренний маркетинг, социально-ответственный маркетинг.

Ключевые слова: образ города, маркетинг города, холистический маркетинг, маркетинг территорий.

**Cherkasova V.Yu., Romanenko V.Yu.
COMPLEX SYSTEM OF THE CITY IMAGE DEVELOPMENT
BY THE MEANS OF TERRITORIAL MARKETING**

The authors of the article analyze a complex system of the city image development. As a basis for the given analysis the authors use the territorial marketing means, on the basis of holistic marketing including four interrelated components: integrated marketing, marketing of relations, internal marketing and socially responsible marketing.

Key words: city image, city marketing, holistic marketing, marketing of territories.

Комплексный подход к анализу и созданию образа города – это относительно новое для России направление. Мы рассмотрим применение комплексного подхода, в создании образа города, используя средства территориального маркетинга. В основе понятия «образ города» лежит идея единства, взаимообусловленности среды, образа жизни и восприятия этого. Для формирования позитивного образа города, необходимо улучшать условия проживания населения и других заинтересованных групп на данной территории, а также воздействовать на восприятие данного образа, придавая ему уникальные, неповторимые черты. Повышения качества жизни населения на данной территории, и создание предпосылок для положительного эмоционального восприятия города, всего этого можно добиться, используя технологию территориального маркетинга.

Территориальный маркетинг – это отрасль маркетинга, которая возникла в конце 20го века, и впер-

вые была разработана Ф.Котлером в работе – «Маркетинг мест».

Согласно данному подходу, использование маркетинга в управлении городским развитием и создании положительного образа города, может дать существенную выгоду, не меньшую чем маркетинг в бизнесе.

Маркетинг территорий представляет собой ряд технических методов, навыков, действий, реализация которых позволит с достаточной степенью успешности «продать», предложить заинтересованным лицам, например, конкретные характеристики территории (удобное месторасположение территории, особые ресурсы, объекты культурного наследия, которые делают территорию более привлекательной для посещения, и другие характеристики территории).

Маркетинг города – это, прежде всего, продвижение интересов города. Городской маркетинг ставит своей целью добиться устойчивого развития территории во благо всех слоев общества. Он связан с

удовлетворением потребностей жителей данной территории в безопасных, достойных, комфортных, устойчивых и предсказуемых условиях проживания. Это задача, которая носит общественный характер и может быть решена только совместными усилиями всех членов общества. Субъектами городского маркетинга чаще всего являются:

- государственные и муниципальные органы власти;
- структуры, осуществляющие деятельность в сфере ЖКХ, общественного транспорта, и других составляющих элементов инфраструктуры города;
- компании, занимающиеся организацией досуговой и туристической деятельности на данной территории;
- всё городское сообщество, которое может и должно внести вклад в развитие города.

Именно эти структуры должны заниматься созданием благоприятного климата в городе, комфортных условий для проживания и работы в нём, продвигать интересы города и создавать для всех целевых групп его неповторимый имидж.

К целевым группам городского маркетинга относятся:

- население муниципального образования
- хозяйствующие на территории города субъекты
- гости, прибывающие в город в деловых или личных целях
- инвесторы.

Интересно, что население города, как и бизнес-структуры, функционирующие на его территории, являются как субъектами, так и объектами маркетин-

га города. То есть территориальный маркетинг подразумевает некое постоянное саморазвитие, участие каждого жителя города и каждой организации, функционирующей на его территории, в развитие данной территории.

Основной целью субъектов территориального маркетинга является повышение привлекательности территории как комплекса ресурсов, условий, отношений, объектов, что позволит в рыночных (конкурентных) условиях переориентировать поток ресурсов (финансовых, человеческих, материальных и др.) и выиграть в соревновании с другими территориями [1].

Для реализации своей целевой ориентации маркетинг территорий вырабатывает комплексы мер, обеспечивающих:

- формирование и улучшение имиджа территории, ее престижа, деловой и социальной конкурентоспособности;
- расширение участия территории и ее субъектов в реализации международных, федеральных, региональных, муниципальных программ;
- привлечение на территорию государственных и иных внешних по отношению к территории заказов;
- повышение притягательности вложения, реализации на территории внешних по отношению к ней ресурсов;
- стимулирование приобретения и использования собственных ресурсов территории за ее пределами к ее выгоде и в ее интересах.

Анализируя составляющие элементы маркетинга территорий, возьмём за основу концепцию холистического маркетинга, принадлежащую Ф. Котлеру.



Рис. 1. Концепция холистического маркетинга

Холистический маркетинг – это целостный маркетинг, который осуществляется путём совместного использования четырёх элементов: интегрированного маркетинга, маркетинга взаимоотношений, внутреннего маркетинга и социально-ответственного маркетинга. Данная концепция основана на планировании, разработке и внедрении маркетинговых программ, процессов и мероприятий с учётом их широты и взаимозависимости. Соответственно, холистический маркетинг – это подход, в котором делается попытка признать и сбалансировать различные компетенции и сложности маркетинговой деятельности [2].

Согласно **интегрированному маркетингу**, задача активного субъекта рынка – разработать маркетинговые мероприятия и составить полностью интегрированную программу по созданию, продвижению и предоставлению ценности для потребителя [2]. Интегрированный маркетинг включает в себя (product – товар или услуга; price – цена; promotion – продвижение; place – месторасположение торговой точки), знаменитых «4Р», Дж. МакКарти, в комбинации с «4С» покупателя, Роберта Лоутерборна (customer wants and needs – нужды и потребности покупателя; cost to the customer – издержки покупателя; convenience – удобство покупки; communication – коммуникации).

Комплекс маркетинга территорий – это совокупность управляемых параметров, регулируя которые можно наилучшим образом удовлетворить потребности человека и экономических субъектов в общественных благах, услугах и ресурсах территории:

1. Территориальный продукт – позволяет комплексно охарактеризовать территорию как объект социального и / или экономического интереса частного лица, дает возможность ответить на вопрос: «что» приобретает потребитель, принимая решение жить и / или вести деятельность на данной территории.

Соответственно, товаром в данном случае является сама территория города и необходимо учитывать её специфику, для выявления тех направлений, которые необходимо развивать.

Для жителей города особенно актуальны – комфортность проживания на данной территории, постоянно улучшающееся качество жизни, в которое входит социальная, экономическая и экологическая составляющие, стимулирование чувства гордости за свой город и стремления прожить в нём всю жизнь и работать на его благо.

Соответственно необходимо развивать склонность у жителей города не только пользоваться всеми благами, которые может предоставить данная местность, но и внести активный вклад по её улучшению. В этом случае и важность всех перемен, произошедших в городе, будет больше цениться населением. Это произойдёт, если люди будут уверены, что они смогут что-то изменить к лучшему на своей территории.

То же касается и хозяйствующих субъектов. Для них наиболее важны – возможность эффективно работать и получать прибыль, развиваться и расширяться в своём городе, отсутствие бюрократических препон и проволочек. Город для них – это, прежде всего рынок, возможность коммерческой реализации. Но и они, могут выступать активным субъектом продвижения городского маркетинга.

Для гостей, прибывающих в город в деловых или личных целях, интересны природные и исторические достопримечательности города. А также его инфраструктура, и организация досуговой и культурной деятельности. Соответственно, необходимо развивать все эти стороны, для привлечения туристов и гостей города.

Одна из важнейших проблем эффективного развития любой системы заключается в ограниченности инвестиционных ресурсов для реализации её стратегических целей и задач. Инвесторы должны видеть в территории, прежде всего, возможность выгодно вложить свои средства. Здесь всё – от экономических показателей развития города, до состояния общественно-культурной сферы влияет на принятие решения о вложении средств. Таким образом, в глазах инвесторов формируется определенный имидж города, который влияет на их готовность работать на данной территории.

2. Цена территориального продукта – это совокупные (полные) затраты, которые несут потребители территории.

Для жителей города это стоимость жизни, уровень доходов и социальных льгот, стоимость конкретных товаров и услуг на территории. Кроме того это не ценовые затраты, те усилия, которые готовы предпринять жители города для его процветания. Жители города должны в первую очередь, поменять мировоззрение, своё отношение к своему дому, двору, району, городу. Начиная с малого – отсутствия вреда, ущерба, который наносится каждый день. Порча городского имущества, выброс мусора в не положенных местах, осквернение памятников культуры и т.д. Всё это очень негативно сказывается и на жизнедеятельности города и на его имидже.

После решения этой проблемы, необходимо перейти к созидательным мероприятиям, участию в формировании позитивного образа города. Всё это требует больших усилий, а значит, издержки покупателя очень высоки, т.к. менять привычки намного сложнее, чем отдавать деньги.

По данной схеме должны осуществляться затраты и бизнес-субъектов. Развивать стремление не навредить, способствовать процветанию территории. Только если население, несёт затраты в основном морального характера, то здесь издержки будут также и материальными. Кроме того, цена территориального продукта для хозяйствующих субъектов – это явные

материальные затраты, которые человек будут иметь, осуществляя деятельность на данной территории, например, цены основных ресурсов территории (трудовых, сырьевых и т.д.), величина арендной платы производственных и непроизводственных помещений, тарифы на транспортировку грузов, размер местных платежей и сборов и другие расходы.

Для гостей и туристов, затраты заключаются в материальных издержках, которые они готовы понести, останавливаясь на территории города и пользуясь всеми благами его культурной жизни, а также в издержках временных – насколько часто и как подолгу им захочется приезжать и оставаться в этом городе.

Для инвесторов это затраты и риски инвестиционного проекта. Оценка инвестиционной привлекательности территории является важнейшим аспектом принятия любого инвестиционного решения.

3. Место расположения города, то есть его локализация. Это объективно существующее, не подлежащее изменению место расположения территории, то есть территория как «точка на карте», один из многих других территориальных продуктов, объективно имеющих определенное (удобное, выгодное, труднодоступное, удаленное) положение по сравнению с другими территориальными продуктами [1].

Место расположения является одним из ключевых факторов для успешного развития деятельности на территории.

4. Продвижение образа города – совокупность мероприятий по созданию притягательности и привлекательности сосредоточенных на территории ресурсов, условий жизнедеятельности и деловой активности, доведению информации о достоинствах территориального продукта до потенциальных потребителей и стимулирование у них желания отдать предпочтение конкретному территориальному продукту. Главной задачей здесь становится формирование положительного имиджа территории на основе исторически сложившихся положительных сторон территории или на основе создаваемых в настоящем времени привлекательных черт территории. Продвижение товара, в рамках маркетинга города, должно осуществляться, прежде всего, через стратегическое планирование развития города, средства социальной рекламы.

Следующим элементом холистического маркетинга является **маркетинг взаимоотношений**.

Маркетинг взаимоотношений это установка долгосрочных, лояльных взаимоотношений организации с её непосредственным окружением: каналами, партнёрами, потребителями, дистрибьюторами и т.д., в целях установления длительных привилегированных отношений. Маркетинг взаимоотношений направлен на установление тесных экономических, технических и социальных связей с партнёрами[2].

Рассматривая маркетинг территорий мы можем выделить следующие группы влияния:

- потребители ресурсов территории и общественных услуг, предоставляемых исполнительным органом власти территории;
- другие территории, с которыми территория сотрудничает, часто соседствует, и которые выступают как конкуренты в борьбе за финансовую помощь вышестоящих бюджетов и в привлечении ресурсов (финансовых, материальных, человеческих и других) на свою территорию;
- головные организации и учреждения, филиалы и структурные подразделения которых осуществляют свою деятельность на территории;
- вышестоящие органы исполнительной власти, которые осуществляют возложенные на них функции на данной территории. Например, для уровня муниципального образования таким элементом внешней среды является Правительство субъекта федерации. Часто вышестоящие органы исполнительной власти являются посредником в движении средств (материальных, финансовых) из федерального бюджета и целевых программ[3].

Мы уже анализировали потребителей маркетинга города, к ним относятся: население, бизнес-субъекты, гости и инвесторы. Установление долгосрочных лояльных отношений с потребителями возможно при удовлетворении основных потребностей каждой из этих групп.

Для населения – это высокий уровень качества жизни; для бизнес-субъектов – щадящая система налогообложения, доступ к кредитным ресурсам, возможности для развития бизнеса и выхода на международные рынки, прозрачное законодательство и лояльность властей; для туристов – уникальная атмосфера города, та туристическая услуга, которую туристы больше нигде не смогут получить; для инвесторов – нормативно-правовая база, способствующую привлечению инвестиций в экономику города, а также развитие перспективных отраслей производства и предприятий города для формирования инвестиционного интереса.

Для каждой целевой группы необходимо разработать свой план маркетинга, реализующий привлекательные стороны города в каждом сегменте.

Что касается других территорий, с которыми территория сотрудничает, или соседствует, то необходимо налаживать взаимовыгодное сотрудничество, очень важно создать единый механизм взаимодействия, который позволит российским городам, регионам и всей стране в целом эффективно конкурировать на внешних рынках. Кроме того, каждый крупный город, административный центр, вместе с прилегающими к нему городами, образует область или регион, который, в свою очередь, также должен иметь своео-

бразный, неповторимый имидж. Соответственно кроме развития крупных столичных городов необходимо развивать и провинции, вместе с которыми формируется образ определённого региона.

Взаимодействие с головными организациями и учреждениями, филиалы и структурные подразделения которых осуществляют свою деятельность на территории города, должно осуществляться, в первую очередь, в привлечении данных организаций на территорию, что зависит от степени её инвестиционной привлекательности. Инвестиционная привлекательность территории – это интегральная характеристика, представляющая собой совокупность благоприятных условий, способствующих инвестированию в данную территорию.

Степень инвестиционной привлекательности является определяющим условием активной инвестиционной деятельности, а, следовательно, и эффективного социально-экономического развития экономики, как для государства в целом, так и на уровне регионов и городов.

Частью маркетинга взаимоотношений является взаимодействие с вышестоящими органами исполнительной власти, которые осуществляют возложенные на них функции, на данной территории.

Третьим элементом холистического маркетинга является **внутренний маркетинг**. Внутренний маркетинг – обеспечение принятия маркетинговых принципов сотрудниками организации, и её высшим руководством.

Соответственно, в рамках маркетинга города речь идёт о формировании стратегического планирования города, выборе стратегии маркетинга, а также донесении данной стратегии до каждого сегмента целевой аудитории.

Использование инструментов территориального маркетинга позволит различным заинтересованным сторонам получать наибольшую отдачу от деятельности в регионе (муниципалитете), развивающемся на основе продуманной стратегии и поддерживающем собственный образ в интересах всех своих партнеров [4].

Важно достичь определенной степени общественного согласия по поводу основных ценностей социально-экономического развития территории. Необходимо согласие в определении основных целей и задач развития территории, совместные действия всех социальных субъектов общества по их осуществлению. Территориальный маркетинг позволяет на практике реализовать идею социального партнерства, когда основной становится идея взаимодействия, сближения социальных субъектов для совместных решений тех или иных задач на основе равновесия, консенсуса, упорядоченности общества, объединенного общими ценностями [1].

Последним элементом холистического маркетинга является социально-ответственный маркетинг. Социально-ответственный маркетинг – концепция согласования и увязывания интересов организации, потребителей и всего общества, учёт этических и правовых норм, забота об экологии. Маркетинг города изначально должен быть социально-ответственным маркетингом, т.к. в первую очередь он должен быть направлен на повышение качества жизни на данной территории.

В результате применения холистического подхода к маркетингу города, мы можем сделать вывод, что основные усилия по продвижению города, необходимо направлять на внутренний маркетинг. Формировать позитивный образ города для его жителей и функционирующих на его территории бизнес-субъектов, добиться изменений в знаниях, установках и поведении потребителей.

Литература:

1. Сачук Т. В. Территориальный маркетинг. СПб.: Питер, 2009. 368 с.
2. Ф. Котлер, К.Л. Келлер. Маркетинг менеджмент. 12-е изд. СПб.: Питер, 2006. 816 с.
3. Чигарёв Б.Н. Чем мы можем управлять? Маркетинговая среда территории // Тематическое общество муниципал [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.municipal-sd.ru/?q=node/181> (дата обращения 14.09.2012).
4. Панкрухин А.П., Маркетинг территорий: зачем, кому и какой нужен маркетинг территорий / Из материалов Гильдии маркетологов [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: www.marketologi.ru/publikatsii/stati/zachem-komu-i-kakoj-nuzhen-marketing-territorij/ (дата обращения 15.12.2012).

References:

1. Sachuk T.V. Territorial marketing. StPeters.: Piter, 2009. 368 p.
2. F.Cotler, K.L. Keller. Marketing management. 12th edition. StPeters.: Piter, 2006. 816 p.
3. Chigaryov B.N. What can we manage? Marketing environment of a territory // Issue-related community of municipals [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.municipal-sd.ru/?q=node/181> (Access date 14.09.2012).
4. Pankrukhin A.P. Marketing of territories: why, for whom and what marketing of territories do we need / From materials of the marketing managers' Guild [e-resource] // Access mode: URL: www.marketologi.ru/publikatsii/stati/zachem-komu-i-kakoj-nuzhen-marketing-territorij/ (Access date 15.12.2012).

КОРПОРАТИВНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РАЗВИТИЕ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА

АНАЛИЗ ТЕНДЕНЦИЙ И ЗАКОНОМЕРНОСТЕЙ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Соколов С.Л.

аспирант кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 334
ББК 65.20

В статье рассматриваются основные тенденции и закономерности развития ГЧП по федеральным округам РФ за период с 1996-2012 гг. Подробно анализируются отраслевая структура и формы реализации проектов; проведено ранжирование проектов ГЧП по количеству и объему инвестиций (в т.ч. составлена классификация проектов по уровню затрат); составлена матрица соотношения интересов государства и бизнеса.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, матрица интересов государства и бизнеса, инвестиции.

Sokolov S.L.

ANALYSIS OF TRENDS AND COMMON FACTORS OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION

In the article the author considers the main trends and the common factors of the SPP in the RF federal territories for 1996-2012. He analyses branch structure and the forms of the projects realization structure; arranges SPP objects according to quantity and amount of investments (including the compilation of the objects according to the amount of expenses); introduces a matrix of interests correlation between the state and business.

Key words: state-private partnership, a matrix of interests' correlation between the state and business, investments.

В условиях дефицита бюджета для финансирования региональных проектов и сокращения инвестиций в основной капитал вопрос развития государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) является исключительно актуальным.

По данным 2012 года 64 региона страны (77% от всех субъектов РФ) участвует в 296 проектах ГЧП [2]. При этом регионы сферой применения механизмов ГЧП считают не только инфраструктурные

проекты, но и проекты любой отрасли, реализация которых способна создать дополнительные рабочие места, увеличить налоговые поступления в бюджет, обеспечить эффект для экономики региона.

Считаем, что в данной ситуации отсутствие единого видения и идеологии приводит к тому, что каждый регион трактует по-своему механизмы ГЧП, а значит, развивает данное направление в соответствии со своим субъективным пониманием. Безус-

ловно, такая ситуация не способствует эффективной реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года, где особое внимание уделяется использованию механизмов ГЧП, а также препятствует тому, чтобы все регионы развивались одинаковыми темпами, повышая свою инвестиционную привлекательность [1].

В результате проведенного исследования нами был выявлен ряд тенденций в развитии ГЧП в России. Явной тенденцией является увеличение числа субъектов РФ, реализующих проекты на основе ГЧП. Лидирующее положение занимает Сибирский федеральный округ, который участвует в 91 проекте (31%); на втором месте находится Центральный федеральный округ – 58 проектов (20%) и Северо-Западный федеральный округ, на счету у которого 43 проекта (14%), соответственно, – на третьем. Северо-Кавказский округ принимает наименее активное участие в социально-значимых проектах государства и бизнеса – 8 проектов (3%) (рис. 1).

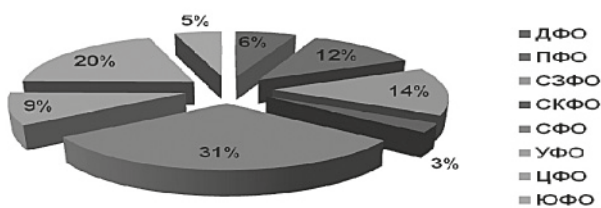


Рис. 1. Структура распределения проектов ГЧП по федеральным округам РФ за период 1996-2012 гг.

Дальневосточный и Центральный федеральные округа имеют значительный опыт в реализации совместных проектов. Например, в Амурской области, Камчатском и Хабаровском краях по большей части были осуществлены проекты в сфере ЖКХ и строительства на общую сумму 1 600,7 млн. руб. Аналогичная ситуация – в центре России (Брянская, Калужская,

Тамбовская и Тверская области), где на реализацию проектов ГЧП было потрачено 5 401,5 млн. руб., причем исключительно на развитие ЖКХ.

Северо-Кавказский округ имеет 100% проектов ГЧП на стадии реализации, объем инвестиций которых составляет 26 630,47 млн. руб. (табл. 1).

Данные проекты, как правило, региональные и находятся в сфере промышленного производства (например, создание заводов по производству готовых лекарственных форм антибиотиков, ПЭТФ пищевого и текстильного назначения, гипса и гипсосодержащих строительных материалов и т.д.). Кроме того, высокая доля реализуемых проектов в Уральском, Южном, Сибирском и Поволжском федеральных округах.

Следует отметить, что Северо-Западный федеральный округ (особенно Архангельская и Вологодская области) планирует осуществить 13 проектов – 32%, прежде всего, в сфере транспорта (аэропорты), здравоохранения и развития территорий. Предполагаемый объем инвестиций составляет 25 276,4 млн. руб., причем, если на реконструкцию аэропортов «Архангельск», «Соловки» и «Талаги» необходимо привлечь более 60% от общей суммы – 15 705,3 млн. руб., то на развитие здравоохранения менее 2% – 335,1 млн. руб.

Аналогичная ситуация наблюдается в Сибирском округе, где в ЖКХ и транспорт планируется инвестировать 34 118,7 млн. руб., а в образование – 57 раз меньше (600 млн. руб. на строительство лицей для одаренных детей в г. Омске). В принципе подобная тенденция прослеживается во всех субъектах РФ. Поэтому далее рассмотрим отраслевую структуру проектов в области ГЧП по федеральным округам РФ (табл. 2).

Лидирующей отраслью по проектам ГЧП является ЖКХ, доля которой составляет порядка 30%. Это логично, прежде всего, потому, что объекты коммунальной инфраструктуры в РФ находятся в изношенном состоянии. Так, нормативный срок отслужили

Таблица 1

Степень реализации проектов ГЧП по федеральным округам РФ за период 1996-2012 гг.

Федеральный округ	Всего проектов ГЧП, шт.	Доля реализованных проектов, %	Доля реализуемых проектов, %	Доля планируемых проектов, %
Дальневосточный	19	42	47	11
Поволжский	35	17	66	17
Северо-Западный	43	14	54	32
Северо-Кавказский	8	0	100	0
Сибирский	91	12	68	20
Уральский	28	10	80	10
Центральный	58	21	62	17
Южный	14	0	73	27
Итого:	296	15	66	19

Примечание: составлено автором на основе источника [2].

Таблица 2

Отраслевая структура проектов ГЧП по округам РФ за период 1996-2012 гг.

Отрасль реализации проекта ГЧП [2]	Количество проектов по Федеральным округам РФ							
	ДФО	ПФО	СЗФО	СКФО	СФО	УФО	ЦФО	ЮФО
АПК	0	1	0	0	5	0	4	0
Добыча полезных ископаемых	2	0	0	0	2	0	0	0
ЖКХ, в т.ч.:	6	3	9	0	28	9	26	7
водоснабжение и водоотведение	2	2	3	0	17	3	9	5
теплоснабжение	0	0	3	0	8	3	12	0
водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение	2	0	0	0	1	3	0	0
электроснабжение	0	0	0	0	0	0	3	0
утилизация отходов	2	1	3	0	2	0	2	2
Здравоохранение	1	5	3	0	1	0	2	0
Образование	0	2	4	0	3	1	1	0
Культура	1	2	0	0	0	0	1	0
Промышленное производство, в т.ч.:	0	1	1	7	12	1	6	0
нефтепереработка и нефтехимия	0	1	0	0	1	0	0	0
Развитие территорий (создание транспортной инфраструктуры для освоения ресурсов; строительство производственно-логистических комплексов; создание ОЭЗ; строительство технопарков, индустриальных и научно-технологических парков и т.п.)	1	3	5	0	9	2	3	1
Строительство, в т.ч.:	3	5	1	1	6	1	3	1
жилые объекты и инфраструктура	1	4	1	0	4	1	2	0
нежилые объекты и инфраструктура	2	1	0	1	2	0	1	1
Транспорт, в т.ч.:	4	7	9	0	15	7	5	5
аэропорты	0	2	5	0	4	1	1	3
логистика	0	1	1	0	0	1	0	0
морские и речные порты	0	0	1	0	0	0	0	0
автодороги	0	2	1	0	5	1	3	2
железные дороги	2	0	1	0	4	0	0	0
мосты	2	1	0	0	2	3	1	0
Туризм	0	0	6	0	1	1	3	0
Физкультура и спорт	0	5	3	0	1	0	1	0
Энергетика, в т.ч.:	1	1	2	0	8	6	3	0
электроэнергетика	0	1	0	0	3	5	2	0
Всего:	19	35	43	8	91	28	58	14

Примечание: составлено автором на основе источника [2].

около 60% основных фондов коммунального хозяйства. По данным технической инвентаризации, в России на 1 января 2010 года физический износ основных фондов котельных составил 55%, тепловых сетей – 62,8%. Требуют немедленной перекладки около 16% теплопроводов и 30% сетей водоснабжения и канализации. В связи с большим износом коммунальной инфраструктуры имеют место недопустимые потери коммунальных ресурсов, которые оплачивают потре-

бители (по воде составляют 20%, электроэнергии – 15%, теплу – 40%) [1]. Расход энергетических ресурсов в российских коммунальных предприятиях на 25-30%, а иногда и до 50% выше, чем в европейских.

Также приоритетным направлением для развития ГЧП является транспортная сфера (18%). Выделим основные причины:

– неэффективность и низкий уровень качества существующей транспортной инфраструктуры;

– неразвитость дорожной инфраструктуры приносит убытки российской экономике порядка 1,3 трлн. рублей в год, что составляет 3% ВВП;

– Россия занимает 111 место из 125 стран по качеству дорожной инфраструктуры (более 59% железных дорог, 35% автомобильных дорог и 19% мостов нуждаются в реконструкции и модернизации);

– в России на одну тысячу человек приходится всего 6,6 км дорог (в Канаде – 26,1 км, США – 21 км, Польше – 9,9 км, Бразилии – 9,6 км).

Исследование показало, что самыми распространенными формами ГЧП являются концессионное соглашение, аренда с инвестиционными обязательствами, контракт жизненного цикла и государственный контракт, инвестиционный фонд и особая экономическая зона (рис. 2).

Однако считаем, что такие формы ГЧП как инвестиционный фонд и особые экономические зоны, представленные на рис. 2, можно рассматривать в качестве нетрадиционных форм. Основанием для подобных выводов является наличие общих интересов у государства и представителей частного сектора экономики, а также активное взаимодействие предприятий частного сектора и государства, порождающее локальную институциональную среду.

Концессионные соглашения, преимущественно, используют органы власти на региональном и муниципальном уровне (более 80%). Популярными формами ГЧП у муниципалитетов являются договоры аренды и контракты жизненного цикла. Инвестиционный фонд оказывает поддержку региональным (около 70% проектов) и крупным федеральным проектам в области развития территорий. Многие регионы также используют государственные контракты и особые экономические зоны как формы ГЧП (табл. 3).

Кроме того, при реализации транспортных и ЖКХ-проектов партнерство государства и бизнеса

осуществляется в форме концессионного соглашения и/или аренды с инвестиционными обязательствами. Проекты в социально-значимых отраслях экономики поддерживаются, как правило, контрактами жизненного цикла и государственными контрактами, а при помощи Инвестиционного фонда реализуется большой процент проектов в области промышленного производства.

В ходе исследования автором были выявлены две закономерности в области реализации ГЧП в России. Первая закономерность – поляризация проектов ГЧП по уровням реализации. Если проекты в области промышленного производства, транспорта, энергетики и т.д. реализуются, в основном, на региональном и федеральном уровнях, то на муниципальном уровне – в ЖКХ, образовании, здравоохранении и других социально-значимых отраслях экономики (табл. 4). Причем относительно последнего, следует говорить о муниципально-частном партнерстве.

Если в России ГЧП более активно развивается в ЖКХ, транспортной отрасли и строительстве, то за рубежом лидирует социальная сфера. Так, за период 1990-2010 гг. в Европейском союзе было реализовано 1452 проекта ГЧП на общую сумму 272 млрд. евро, причем на образование и здравоохранение пришлось 6,5 млрд. евро. Например, по итогам 2010 г. лидером по количеству соглашений ГЧП в Европе является сфера образования (34%), ощутимо опережая традиционную для ГЧП транспортную сферу (21%). Значительные позиции в общем объеме сделок ГЧП занимает и здравоохранение (17%). Совокупная доля образования и здравоохранения возросла до 35% по стоимости и до 51% по количеству сделок.

В свою очередь, в России за период 1996-2012 гг. совокупная доля проектов ГЧП в АПК, ЖКХ, здравоохранении и образовании составила 41%, причем проекты в ЖКХ, безусловно, преобладают (рис. 3).



Рис. 2. Формы реализации проектов ГЧП в РФ за период 1996-2012 гг.

Таблица 3

Формы ГЧП по отраслям реализации проектов за период 1996-2012 гг.

Форма ГЧП	Доля, %	Отрасль реализации	Степень использования (по факту)
Концессионное соглашение	39	транспорт, ЖКХ	высокая
		физкультура и спорт, здравоохранение	средняя
		развитие территорий, строительство, образование	низкая
Аренда с инвестиционными обязательствами	25	ЖКХ	высокая
		туризм, развитие территорий	средняя
		промышленное производство, строительство, транспорт, здравоохранение, культура	низкая
Контракт жизненного цикла	20	здравоохранение	высокая
		образование, энергетика	средняя
		ЖКХ, культура, промышленное производство, транспорт, физкультура и спорт	низкая
Инвестиционный фонд	13	промышленное производство	высокая
		развитие территорий, ЖКХ	средняя
		энергетика, строительство, транспорт	низкая
Государственный контракт	2	здравоохранение, физкультура и спорт	высокая
		нет	средняя
		нет	низкая
Особая экономическая зона	1	развитие территорий	высокая
		нет	средняя
		нет	низкая
Итого:	100		

Примечание: составлено автором на основе источника [2].

Таблица 4

Отраслевая структура проектов ГЧП по уровням реализации за период 1996-2012 гг.

Отрасль реализации проекта	Всего	Уровень реализации проекта		
		Федеральный	Региональный	Муниципальный
АПК	10	0	8	2
Добыча полезных ископаемых	4	2	2	0
ЖКХ	88	2	34	52
Здравоохранение	12	0	5	7
Культура	4	0	0	4
Образование	11	0	6	5
Промышленное производство	28	2	24	2
Развитие территорий	24	7	14	3
Строительство	21	0	13	8
Транспорт	52	20	30	2
Туризм	11	1	6	4
Физкультура и спорт	10	0	6	4
Энергетика	21	3	12	6
Итого:	296	37	160	99

Примечание: составлено автором на основе источника [2].

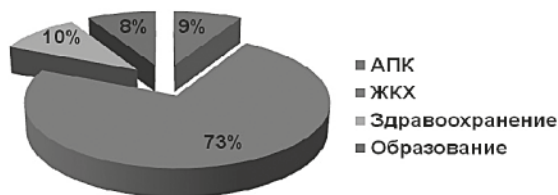


Рис. 3. Структура проектов ГЧП в социально-значимых отраслях экономики

Однако возникает вопрос, коррелируют ли «приоритетные» отрасли экономики для партнерства власти и бизнеса в регионах РФ с объемами их финансирования. Для этого проведем ранжирование отраслей по количеству проектов ГЧП и, соответственно, объему инвестиций (табл. 5).

Видим, что лидирующее положение ЖКХ в проектах ГЧП не подкреплено финансово, где всего лишь 168 387,8 млн. руб. (3,2% от общего объема инвестиций) выделено на 88 проектов (29,7% от общего количества проектов). Соответственно, по данному показателю отрасль занимает только 6 место. В свою очередь, проекты по развитию территорий оказались на 1 месте, поскольку их финансирование в 15 раз больше, чем в ЖКХ, а это означает, что они являются самыми приоритетными наряду с проектами ГЧП в сфере транспорта и промышленного производства. Кроме того, особо подчеркнем, что даже на 4 проекта в области добычи полезных ископаемых было вложено

на 16% больше млн. руб., чем во все проекты ЖКХ. Также отметим незначительную, но позитивную динамику в АПК, которая позволяет судить о том, что данную отрасль все-таки инвестируют, хотя и на 2,4% от общего финансирования проектов ГЧП.

В свою очередь, одинаковые ранговые места таких отраслей экономики как строительство и энергетика не обеспечили подобное в инвестициях. Получилось, что на проекты ГЧП в области строительства выделяется 36 789,1 млн. руб., что в 6 раз меньше затрат государства и бизнеса на энергетику. Также данные, приведенные в табл. 5, обнажили проблему недостаточного финансирования и, соответственно, развития образования (1,4%) и здравоохранения (0,2%). Но при этом максимальный удельный вес в проектах ГЧП в социально-значимых отраслях экономики по объему финансирования занимает ЖКХ (168 387,8 млн. руб. – 44%), далее – АПК (127 552,4 – 34%), образование (75 384,0 – 20%) и здравоохранение (8 342,0 млн. руб. – 2%) на последнем месте.

Отсюда, заключим, что «приоритетными» отраслями экономики для реализации проектов ГЧП являются развитие территорий и транспорт, на которые приходится 4 017 311,4 млн. руб. инвестиций или 76,5%. Совокупная доля проектов в социально-значимых отраслях (ЖКХ, АПК, здравоохранение, образование) в общей структуре проектов ГЧП составляет 41%, то по объему финансирования – 7,2%. Это еще раз является доказательством того, что бизнесу не

Таблица 5

Ранжирование проектов ГЧП по количеству и объему инвестиций за период 1996-2012 гг.

Отрасль реализации ГЧП	Проекты ГЧП			Инвестиции в проект ГЧП		
	Кол-во (шт.)	Уд. вес (%)	Ранг	Объем (млн. руб.)	Уд. вес (%)	Ранг
ЖКХ	88	29,7	1	168 387,8	3,2	6
Транспорт	52	17,6	2	1 513 549,0	28,8	2
Промышленное производство	28	9,5	3	299 870,3	5,7	3
Развитие территорий	24	8,1	4	2 503 762,4	47,7	1
Строительство	21	7,1	5-6	36 789,1	0,7	10
Энергетика	21	7,1	5-6	224 333,8	4,3	4
Здравоохранение	12	4,1	7	8 342,0	0,2	11
Образование	11	3,7	8-9	75 384,0	1,4	9
Туризм	11	3,7	8-9	96 118,0	1,8	8
АПК	10	3,4	10-11	127 552,4	2,4	7
Физкультура и спорт	10	3,4	10-11	5 365,8	0,1	12
Добыча полезных ископаемых	4	1,4	12-13	194 656,5	3,7	5
Культура	4	1,4	12-13	218,6	0,0	13
Всего:	296	100,0		5 254 329,7	100,0	

Примечание: составлено автором на основе источника [2].

интересны данные проекты с точки зрения рентабельности.

В табл. 6 представлена составленная автором классификация проектов ГЧП по объему инвестиций.

Таблица 6

Классификация проектов ГЧП по объему инвестиций

Категория	Уровень затрат	Объем инвестиций, млн. руб.
1 (первая)	min	≤ 100,0
2 (вторая)	mid	100,0 – 100 000,0
3 (третья)	max	> 100 000,0

Следовательно, с минимальным уровнем затрат первой категории в регионах РФ осуществляется 48 проектов ГЧП, средний уровень затрат у подавляющего большинства проектов второй категории и максимально затратными проектами третьей категории являются 8 проектов (табл. 7).

Таблица 7

Распределение проектов ГЧП по категориям

Отрасль реализации проекта ГЧП	Объем инвестиций, млн. руб.		
	Категория 1 ≤ 100,0	Категория 2 100,0 – 100 000,0	Категория 3 > 100 000,0
АПК	0	10	0
Добыча полезных ископаемых	0	4	0
ЖКХ	36	52	0
Здравоохранение	2	10	0
Культура	1	10	0
Образование	3	1	0
Промышленное производство	0	28	0
Развитие территорий	0	19	5
Строительство	2	19	0
Транспорт	1	48	3
Туризм	1	10	0
Физкультура и спорт	1	9	0
Энергетика	1	20	0

Примечание: составлено автором.

Можно сделать вывод, что проекты в социально-значимых отраслях экономики, как правило, находятся в первой и во второй категориях с минимальным и средним уровнем затрат:

АПК → 100% mid
41% min ← ЖКХ → 100% mid
20% min ← Здравоохранение → 80% mid
75% min ← Образование → 15% mid.

Вторую закономерность можно сформулировать следующим образом: чем выгоднее проект вложения, тем ниже доля государственных инвестиций. Анализ показал, что бизнес финансирует преимущественно те отрасли, которые принесут гарантированный доход (табл. 8).

Таблица 8

Структура инвестиций в проекты ГЧП за период
1996-2012 гг.

Отрасль реализации проекта	Объем инвестиций в проект ГЧП (среднее значение, %)	
	Государственные	Частные
АПК	10,9	89,1
Добыча полезных ископаемых	15,3	84,7
ЖКХ	26,1	73,9
Здравоохранение	24,6	75,4
Культура	17,5	82,5
Образование	87,0	13,0
Промышленное производство	13,0	87,0
Развитие территорий	19,9	80,1
Строительство	15,0	85,0
Транспорт	40,2	59,8
Туризм	18,0	82,0
Физкультура и спорт	21,6	78,4
Энергетика	15,7	84,3

Примечание: составлено автором.

Данные табл. 8 демонстрируют явное столкновение интересов государства и бизнеса в ГЧП. Для реализации своей социальной функции, – предоставления населению общественного блага, – государству приходится поддерживать заранее некапиталоемкие отрасли экономики, которые непривлекательны для бизнеса.

Можно заключить, что в среднем финансирование всех проектов ГЧП распределяется 20:80, т.е. 20% инвестирует государство, а 80% – бизнес (табл. 9).

В свою очередь, заметим следующую особенность применительно к социально-значимым отраслям экономики. Если государство «перешагнуло» за 20% порог финансирования, то данное сокращение расходов (хотя и незначительное) начинает стимулировать частный сектор к участию в такого рода проектах. Например, государство, увеличив на 6% своих

Таблица 9

Матрица соотношения интересов государства и бизнеса

Отрасль	ДФО	ПФО	СЗФО	СКФО	СФО	УФО	ЦФО	ЮФО
АПК	▲↓	+▲↑ 11/89*	▲↓	▲↑	+ 11/89	▲↑	+ 11/89	▲↑
Добыча полезных ископаемых	+▲↑ 15/85	▲↑	▲↑	▲↓	+▲↑ 15/85	▲↑	▲↓	▲↑
ЖКХ	+▲↓ 26/74	+▲↓ 26/74	+▲↓ 26/74	▲↓	+ 26/74	+▲↓ 26/74	+ 26/74	+▲↓ 26/74
Здравоохранение	+▲↓ 25/75	+ 25/75	+▲↓ 25/75	▲↓	+▲↑ 25/75	▲↓	+▲↑ 25/75	▲↓
Образование	▲↑	+▲↓ 87/13	+▲↑ 87/13	▲↓	+ 87/13	+▲↑ 87/13	+▲↑ 87/13	+▲↓ 87/13
Культура	+▲↓ 18/83	+ 18/83	▲↑	▲↓	▲↑	▲↓	+▲↑ 18/83	▲↓
Промышленное производство	▲↓	+▲↑ 13/87	+▲↑ 13/87	+▲↓ 13/87	+ 13/87	+▲↑ 13/87	+▲↑ 13/87	▲↑
Развитие территорий	+▲↑ 20/80	+▲↑ 20/80	+▲↑ 20/80	▲↓	+ 20/80	+▲↑ 20/80	+▲↑ 20/80	+▲↑ 20/80
Строительство	+▲↓ 15/85	+ 15/85	+▲↑ 15/85	+▲↓ 15/85	+ 15/85	+▲↑ 15/85	+▲↑ 15/85	+▲↑ 15/85
Транспорт	+▲↓ 40/60	+▲↑ 40/60	+▲↑ 40/60	▲↑	+ 40/60	+▲↑ 40/60	+▲↑ 40/60	+▲↓ 40/60
Туризм	▲↓	▲↑	+ 18/82	▲↑	+▲↑ 18/82	+▲↑ 18/82	+▲↑ 18/82	▲↑
Физкультура и спорт	▲↓	+ 22/78	+▲↑ 22/78	▲↓	+▲↑ 22/78	▲↑	+▲↑ 22/78	▲↑
Энергетика	+▲↑ 16/84	+▲↑ 16/84	+▲↓ 16/84	▲↓	+ 16/84	+▲↑ 16/84	+▲↓ 16/84	▲↑

Примечание: составлено автором

* доля государственного финансирования / доля частных инвестиций; + – наличие проектов ГЧП в отрасли; ▲ – потребность в развитии отрасли; ↑ – богатый потенциал для развития отрасли; ↓ – «законсервированный» потенциал для развития отрасли (выполнено на основе Стратегий социально-экономического развития федеральных округов РФ до 2020/2025 года [3])

■ – максимальное количество проектов ГЧП;

□ – минимальное количество проектов ГЧП.

вложений в ЖКХ, 5% – в здравоохранение, 2% – физкультуру и спорт, обеспечило прирост проектов ГЧП на 37%. Отметим уникальную ситуацию в образовании, где государство привлекло бизнес за счет превышения доли финансирования на 67%.

С другой стороны, снижение доли государственных инвестиций в проекты с низкой рентабельностью, т.е. ниже порогового значения, приводит к уменьшению количества заключенных договоров с бизнесом. Так произошло с АПК, где 9% экономия бюджетных денег привела к тому, что агропромышленный потенциал СКФО, УФО и ЮФО не был реализован (хотя имеется потребность в обеспечении, как минимум,

продовольственной безопасности в регионах данных федеральных округов РФ). Такую же ситуацию можно проследить в отрасли туризма и культуры.

Следует подчеркнуть, что для капиталоемких отраслей отношение 20:80 не применимо, поскольку данные отрасли производят высокий уровень прибыли и, соответственно, бизнес сам готов инвестировать туда значительные средства. Из матрицы видно, что при условии 15% финансирования государства количество проектов в сфере строительства зашкаливает, то же самое в промышленном производстве, энергетике. Однако такая отрасль как добыча полезных ископаемых демонстрирует нам негативный тренд, т.к. не

задействованы ресурсы ПФО, СЗФО, УФО и ЮФО. При этом развитие данного направления является приоритетным и прописано в Стратегиях социально-экономического развития данных округов.

Любопытна ситуация в транспортной сфере, где наблюдается соотношение 40:60. Это можно объяснить тем, что данная отрасль является как прибыльной для бизнеса, так и стратегической для государства (конечно, не умаляя значимость других отраслей экономики).

Таким образом, анализ тенденций и закономерностей развития партнерства власти и частного сектора позволяет констатировать то, что проекты социально-значимых отраслей экономики, в основном, реализуются на муниципальном уровне. В свою очередь, чем выгоднее проект вложения, тем ниже доля государственных инвестиций, поскольку бизнес финансирует преимущественно капиталоемкие отрасли, которые приносят гарантированный доход. Следовательно, основной проблемой реализации совместных проектов в социально-значимых отраслях экономики России является крайне низкая их рентабельность. Поэтому главной методической задачей является разработка механизма привлечения и мотивации бизнеса к проектам социально-значимых отраслей экономики на основе принципов государственно-частного партнерства.

Литература:

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на

период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года №1662-р [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90601> (дата обращения 07.12.2012).

2. Федеральный портал «Государственно-частное партнерство» [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.pppi.ru/projects> (дата обращения 24.11.2012).

3. Министерство регионального развития Российской Федерации [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy (дата обращения 16.12.2012).

References:

1. Concept of long-term development of the Russian Federation up to 2020, approved by the decree of the RF Government dated November 17, 2008 №1662-r [e-resource] // Access mode: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90601> (Access date 07.12.2012).

2. Federal portal «State-private partnership» [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.pppi.ru/projects> (Access date 24.11.2012).

3. Ministry of the RF regional development [e-resource] // Access mode: URL: http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy (Access date 16.12.2012).

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПЕРУ

Сазонов В.Е.

кандидат юридических наук, член Экспертного совета Комитета Государственной Думы РФ
по вопросам собственности, председатель коллегии адвокатов «Сазонов, Маркин и партнеры» (Россия)

УДК 33(85)
ББК 65.9(7Пер)

Статья посвящена особенностям и проблемам реализации государственно-частного партнерства в Перу.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственное управление, публичные интересы, Перу.

Sazonov V.E.

PECULIARITIES OF LEGAL PROVISION AND REALIZATION OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN PERU

The article is devoted to peculiarities and problems of state-private partnership in Peru.

Key words: state-private partnership, state government, public interests, Peru.

Государственно-частные партнерства являются способом обеспечения предоставления публичных услуг пользователям, обращающихся к частным предприятиям.

Южная Америка является регионом мира, где опыт государственно-частного партнерства весьма велик. Более того, насчитывает для ряда стран (Бразилия и др.) сотни лет. Практически в каждой стране этого региона в той или иной мере задействованы механизмы государственно-частного партнерства для развития инфраструктуры, в других целях.

Специальные комплексные профильные нормативные правовые акты в области государственно-частного партнерства действуют в следующих странах Южной Америки: Аргентина, Бразилия, Колумбия, Перу, Уругвай. В Чили и некоторых других странах реализовано минимально сбалансированное обеспечивающее правовое регулирование отдельных аспектов государственно-частного партнерства (в том числе вопросы концессий) при отсутствии специального комплексного профильного нормативного правового акта в области государственно-частного партнерства.

В настоящей статье обратимся к опыту Перу в связи с тем, что по развитости законодательства о ГЧП эта страна вместе с Бразилией находится на первом месте среди всех стран Южной Америки.

Практический опыт государственно-частного партнерства в Перу официально ведется от 1998 года, когда был запущен проект линии электропередач

Мантаро – Сокабая (Línea de Transmisión Eléctrica Mantaro-Socabaya [1, p. 1]).

Нормативную основу указанного проекта составил Законодательный Декрет № 839 от 19.08.1996, введший в действие Закон о поощрении привлечения частных инвестиций в работу публичной инфраструктуры и в предоставление публичных услуг. Этот акт считается одним из первых нормативных актов в правовом обеспечении государственно-частного партнерства (в современном понимании) в Перу.

В Перу государственно-частное партнерство реализуется преимущественно в форме концессии, то есть, договора, подписанного между государством и предприятием либо консорциумом предприятий, посредством которого государство (на национальном или региональном уровне) либо муниципалитет обеспечивает реализацию и эксплуатацию определенных общественных работ в инфраструктуре или предоставление инфраструктурных и иных публичных услуг в определенные сроки. Государственно-частное партнерство предполагает прямое предоставление публичных услуг потребителям со стороны частного предприятия [2, p. 4].

Согласно Конституции Перу, «государство признает экономический плюрализм. Национальная экономика основывается на сосуществовании различных форм собственности и предпринимательства. Только на основании прямо выраженных предписаний закона допускается субсидиарное осуществление государ-

ством предпринимательской деятельности, в прямой или косвенной форме, при условии ее соответствия наивысшей степени публичного интереса либо явной национальной пользе. Предпринимательская деятельность подчиняется одним и тем же нормам права, независимо от того, осуществляется она частными лицами или государством» (статья 60). При этом согласно статье 62 Конституции Перу, «свобода договора гарантирует сторонам возможность заключения не противоречащего действующим нормам договора. Условия договора не могут быть изменены законом или иными нормативными актами. Споры, вытекающие из договорных отношений, разрешаются только в арбитражном или судебном порядке с применением механизмов защиты, предусмотренных договором или законом. Посредством контрактов, имеющих силу закона, государство может давать гарантии или предоставлять обеспечение. Указанные контракты могут быть изменены на законодательном уровне, без ущерба для механизмов защиты, упомянутых в предыдущем абзаце» [3, с. 803-804].

Указанные статьи являются конституционно-правовыми основами государственно-частного партнерства в Перу.

Корпус нормативных правовых актов регулирующих концессии также включает следующие акты:

– Закон от 19.05.2008 № 29230 о стимулировании местных и региональных государственных инвестиций с участием частного сектора;

– Законодательный Декрет от 03.06.2008 № 1012 – Рамочный Закон о государственно-частном партнерстве для создания производственной занятости и об установлении нормативного правового обеспечения ускорения процесса продвижения частных инвестиций;

– Президентский Указ от 08.12.2008 № 147-2008-EF «Об утверждении Регламента к Закону о стимулировании местных и региональных государственных инвестиций с участием частного сектора – Закону № 29230»;

– Президентский Указ от 08.12.2008 № 146-2008-EF – Регламент к Законодательному Декрету № 1012 об утверждении Рамочного Закона о государственно-частном партнерстве для создания производственной занятости и об установлении нормативного правового обеспечения ускорения процесса продвижения частных инвестиций;

– Законодательный Декрет от 03.06.2008 № 1017 – Закон о государственной контрактации;

– Президентский Указ от 31.12.2008 № 184-2008-EF – Регламент к Законодательному Декрету № 1017;

– Законодательный Декрет от 20.06.2008 № 1031 о содействии повышению эффективности государственных предприятий;

– Законодательный Декрет № 674 от 1991;

– Декрет-Закон от 06.11.1990 № 25844 – Закон о концессиях в области электроэнергетики.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим взаимодействие государственного сектора с частным в виде государственно-частных партнерств является Законодательный Декрет № 1012, введенный в действие Рамочный Закон о государственно-частном партнерстве для создания производственной занятости и об установлении нормативного правового обеспечения ускорения процесса продвижения частных инвестиций.

Данный Законодательный Декрет устанавливал рамочное регулирование государственно-частных партнерств, содержал нормы, способствующие привлечению частных инвестиций в публичный сектор, в том числе закрепил в перуанском законодательстве понятие государственно-частного партнерства, основные способы осуществления, а также принципы реализации проектов в рамках государственно-частных партнерств.

В соответствии со статьей 3 указанного Законодательного Декрета, «государственно-частное партнерство является одной из разновидностей участия частных инвестиций, включающих в том числе опыт, знания, оборудование, технологии, в рамках которого происходит распределение ресурсов и рисков, причем, последние, как правило, несет на себе по большей части именно частный сектор, с целью создания, развития, улучшения, эксплуатации, содержания и технического обслуживания публичной инфраструктуры или предоставления публичных услуг».

Статья 4 указанного Законодательного декрета устанавливает классификацию государственно-частных партнерств:

1. Выделяется такой вид сотрудничества в рамках государственно-частного партнерства, который можно назвать самоподдерживающимся; при осуществлении реализации инфраструктурных проектов или предоставлении государственных услуг таким образом со стороны государственного партнера не представляется никаких финансовых гарантий, либо такие гарантии предоставляются, но на самом минимальном уровне, кроме того, нефинансовые гарантии предполагают минимальный уровень использования каких-либо государственных ресурсов, либо не предусматривают такой возможности вовсе [4, р. 1].

2. В качестве второго вида государственно-частных партнерств указанный Законодательный Декрет признает финансируемую модель осуществления такого сотрудничества, в рамках которой, согласно специфике реализуемых проектов, государственный сектор осуществляет финансирование проектов или предоставление услуг совместно с частным партне-

ром, либо предоставляет нефинансовые гарантии, подразумевающие использование государственных ресурсов.

Статья 5 Законодательного Декрета устанавливает основные принципы осуществления государственно-частных партнерств, к которым относится достижение эффективного уровня качества по соответствующей цене, транспарентность, компетентность, а также адекватное распределение рисков [5, р. 1].

Следует также упомянуть Президентский Указ от 03.10.2003 № 027-2003-VIVIENDA, утвердивший Регламент территориального планирования и городского развития [6, р. 1], внесший существенный вклад в развитие государственно-частного партнерства в Перу.

Исполнение обязательств по договорам о государственно-частных партнерствах значительно отличается от исполнения обязательств по договорам на выполнение общественных работ, а также конечных результатов такой деятельности, поскольку общественные работы являются в данном случае промежуточным звеном в процессе осуществления предоставления услуг или реализации инфраструктурных проектов, лишь обеспечивая возможности для их осуществления в полном смысле [7, р. 4].

Одной из распространенных схем осуществления государственно-частных партнерств является сотрудничество государственного сектора с частным в соответствии с моделью, во всемирной терминологии обозначаемой аббревиатурой BOT, которая подразумевает заключение договора, в соответствии с которым создается компания специального назначения, несущая обязательства по обеспечению реализации всех элементов проекта, таких как сбор денежных и иных средств, выплата долга акционерам, найм строителей и осуществление контроля за их деятельностью, и, соответственно, обеспечивает осуществление строительства, эксплуатацию и дальнейшую передачу объекта инфраструктуры государственному партнеру. Если говорить о концепции перуанской модели государственно-частных партнерств, то можно отметить, что концессионер в данном случае получает финансирование в виде выплат государственным партнером возмещения по инвестиционным расходам, расходам на содержание, техническое обслуживание и эксплуатацию, которые уменьшаются за счет вычета размеров государственных пошлин, а также иных сборов, взимаемых за счет осуществления данной деятельности в рамках государственно-частных партнерств в форме концессий [8, р. 6,8].

В соответствии с моделью государственно-частных партнерств, наиболее часто применяемой в Перу при осуществлении сотрудничества с Министерством экономики и финансов, Агентством по содействию

привлечению частных инвестиций и Министерством транспорта и связи, основными выплатами, осуществляемыми государством концессионеру, являются, во-первых, ежегодные выплаты за выполнение работ, направленные на возмещение реальных расходов на строительство, улучшение или восстановление объекта инфраструктуры, а, во-вторых, ежегодные выплаты за обслуживание и эксплуатацию [9, р. 8,9].

Обоснованно привести некоторые примеры реализации проектов в рамках государственно-частных партнерств в Перу. Так, первостепенное внимание уделяется привлечению частных инвестиций и реализации проектов по развитию и обеспечению социальной инфраструктуры и предоставления государственных услуг в сфере энергетики, портового и аэропортового проектирования и строительства, обеспечения и развития наземного транспорта, туризма, сельского хозяйства, строительства и обеспечения деятельности пенитенциарных учреждений, а также в сфере развития телекоммуникаций [10, р. 1].

Так, в сфере энергетики можно отметить реализацию таких проектов, как строительство линий связи Трухильо – Чиклайо (Trujillo – Chiclayo), Моебамба – Икитос (Moyobamba – Iquitos), газопровод в Трухильо в соответствии с рисунком 1. На настоящий момент осуществляется строительство Многоцелевого Северного причала в Кальяо (Terminal Norte Multipropósito del Callao) в соответствии с рисунком 2, портовый вокзал в Икитосе и в Сан-Хуан-де-Маркона [11, р. 1] (реализация строительства последнего, надо отметить, на настоящий момент приостановлена, поскольку план проекта был принят без проведения какого-либо конкурса или тендера, и сейчас более приоритетной является реализация иного проекта) [12, р. 1].

Заявлен проект ГЧП по строительству крупного международного аэропорта Чинчеро-Куско (Aeropuerto Internacional de Chinchero-Cusco) в соответствии с рисунком 3.

Одной из проблем, возникающих при осуществлении государственно-частных партнерств в Перу, равно как и одной из причин, почему такого рода сотрудничество характеризуется низким уровнем дохода для частных партнеров, являются высокие риски, бремя которых, как правило, несет именно частный партнер. Однако, нельзя не отметить, что такого рода проекты имеют высокую социальную значимость, поэтому государство, в целях содействия привлечению частных инвестиций для участия в развитии и обеспечении инфраструктуры, а также предоставлении государственных услуг, контролирует, путем принятия соответствующих мер и принятия некоторых обязательств, вероятность возникновения и размеры таких рисков, а также уровень доходности проектов в рамках государственно-частных партнерств [13, р. 1].

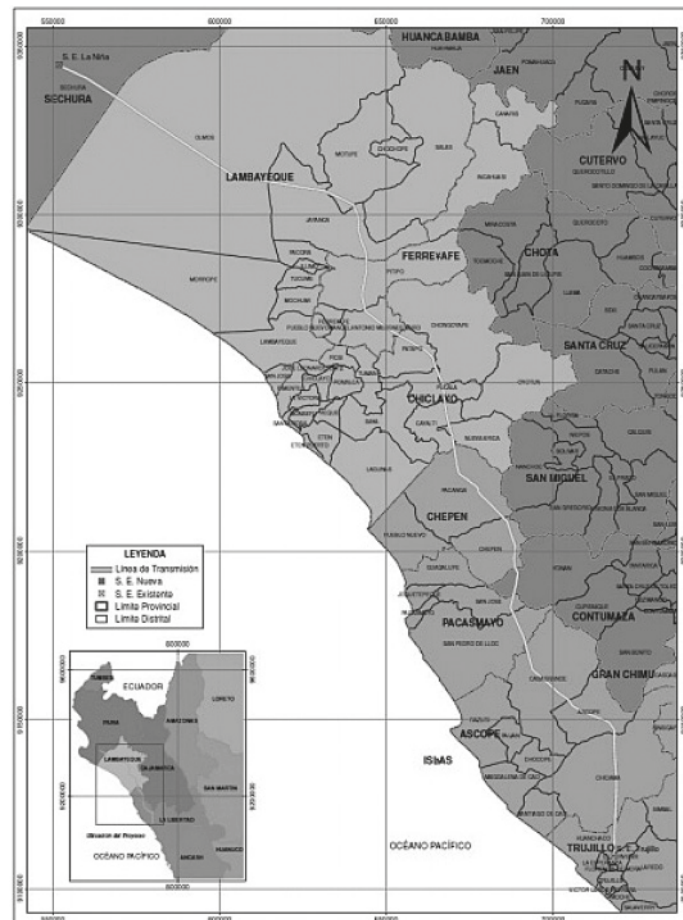


Рис. 1. План проекта строительства высоковольтной линии из Трухильо

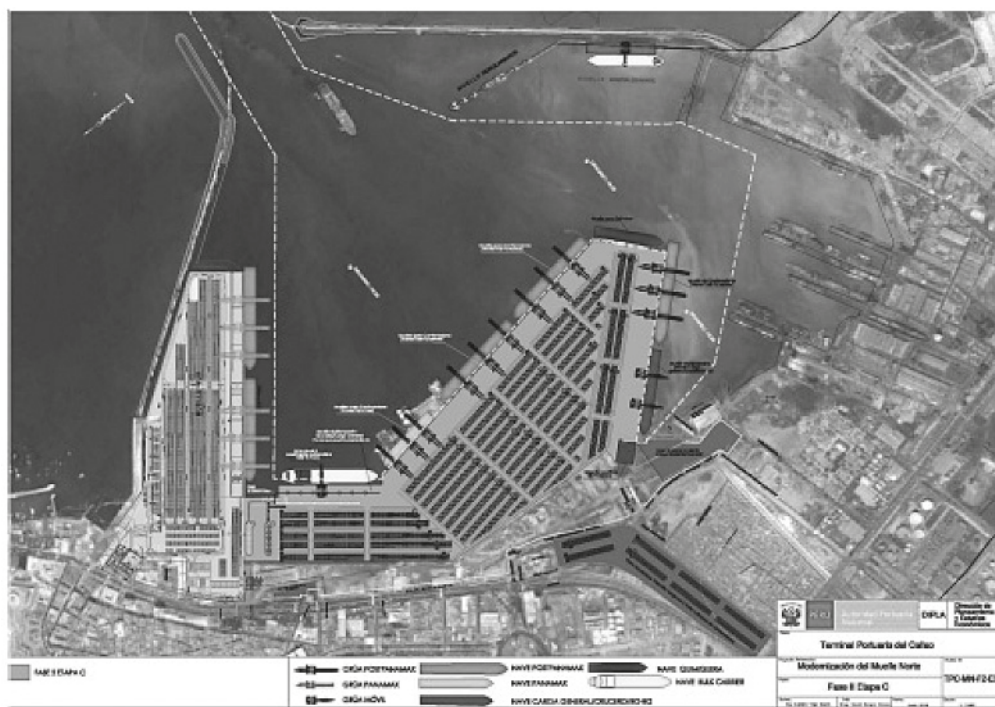


Рис. 2. Эскиз Многоцелевого Северного причала в Кальяо

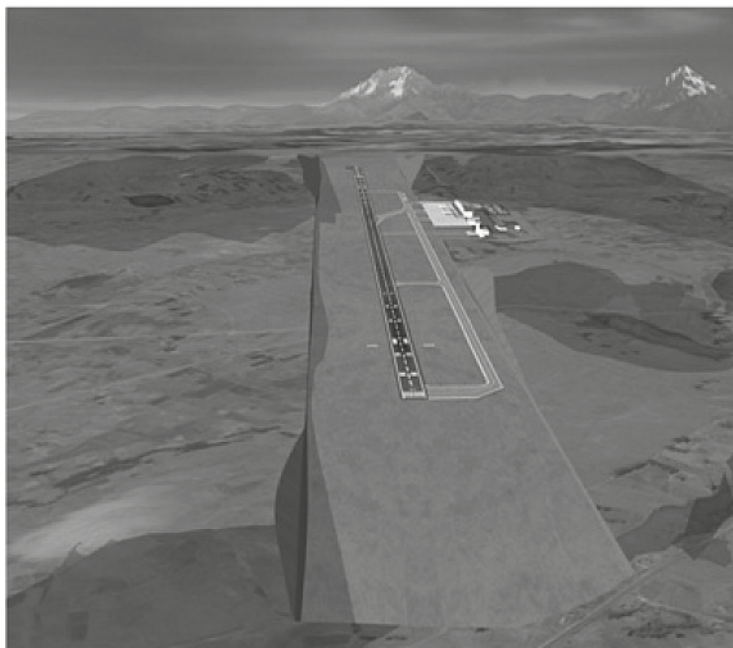


Рис. 3. Эскиз проекта аэропорта Чинчеро-Куско

В связи с этим было принято Постановление Министерства экономики и финансов № 496-2007-EF/75, устанавливающая нормы в отношении некоторых вопросов, связанных с доходами, получаемыми от реализации проектов, а также Постановление Генерального директора Генерального управления по экономическим и социальным вопросам № 004-2007-EF/65.01, так же касающееся вопросов, связанных с доходами от эксплуатации проектов, реализуемых в рамках государственно-частных партнерств в виде концессионных соглашений [14, р. 1].

Несмотря на проблемы процесс развития института государственно-частного партнерства в Перу был достаточно положительным, однако, учитывая большие инвестиционные потребности страны в обеспечении инфраструктуры, важно дальнейшее развитие этого института, чтобы помочь преодолеть разрыв инфраструктуры между тем, что имеется, и тем, что требуется стране. В 2012 году в Перу было заявлено 10 приоритетных проектов государственно-частного партнерства с суммарной ценой в 1 миллиард долларов США [15, р. 1].

Основной орган осуществляющий управление в сфере государственно-частного партнерства – Агентство Перу по содействию привлечению частных инвестиций «Proinversión» (Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Perú («Proinversión»)) [16, р. 1]. Это Агентство разрабатывает и осуществляет национальную политику в области содействия привлечению частных инвестиций, а также осуществляет контроль за выполнением обязательств по оплате со стороны инвесторов, участвует в международ-

ных переговорах по инвестиционным соглашениям, представляет консультации органам государственной власти.

Литература:

1. Las Asociaciones Público Privadas en el Perú y los 10 proyectos priorizados para el 2012 [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.gerenciapublica.org.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=956&catid=54&Itemid=74. (дата обращения 17.02.2012)
2. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Lima (Perú): ProInversión, 2005. 12 p.
3. Конституции государств Америки: В 3 т. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 3: Южная Америка. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. 1168 с.
4. Aldunate E. PPS en América Latina. Experiencias de Brasil, Chile, Colombia y Perú / ILPES/CEPAL [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/noticias/8/37738/ZacatecasAldunate.pdf>. (дата обращения 17.02.2012)
5. Decreto Legislativo de 03.06.2008 № 1012 [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/Normatividad/DL%201012%20Ley%20Marco%20APP.pdf>. (дата обращения 17.02.2012)
6. Decreto Supremo № 027-2003-VIVIENDA de 3 de octubre de 2003 – Reglamento de Acondicion-

amiento Territorial y Desarrollo Urbano [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://es.scribd.com/doc/17289992/DECRETO-SUPREMO-N-0272003VIVIENDA-Aprueban-el-Reglamento-de-Acondicionamiento-Territorial-y-Desarrollo-Urbano>, <http://www.caplima.pe/documentos/DS027-2003-VIV.PDF>. (дата обращения 17.02.2012)

7. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Lima (Perú): ProInversión, 2005. 12 p.

8. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Lima (Perú): ProInversión, 2005. 12 p.

9. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. – Lima (Perú): ProInversión, 2005. – 12 p. – P. 8–9. [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/doc_complementarios/Asociaciones%20Publico%20Privadas%20en%20Peru.pdf. (дата обращения 17.02.2012)

10. Principales Proyectos / Ministerio de Economía y Finanzas // [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es. (дата обращения 17.02.2012)

11. Principales Proyectos / Ministerio de Economía y Finanzas // [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es. (дата обращения 17.02.2012)

12. Terminal Portuario de San Juan de Marcona / ProInversión // [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaFichaHijo.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=4354>. (дата обращения 17.02.2012)

13. Pasivos Contingentes / Ministerio de Economía y Finanzas // [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es (дата обращения 17.02.2012); *Huapaya Nava M.* Asociación Público Privada con participación de empresas del Estado // Gestión Pública y Desarrollo. 2011, Setiembre. P. A5–A7. [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2011/seti/revges_1331.pdf. (дата обращения 17.02.2012)

14. Pasivos Contingentes / Ministerio de Economía y Finanzas // [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es. (дата обращения 17.02.2012)

15. Las Asociaciones Público Privadas en el Perú y los 10 proyectos priorizados para el 2012 [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.geren>

ciapublica.org.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=956&catid=54&Itemid=74 (дата обращения 17.02.2012)

16. Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco (AICC) [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.proinversion.gob.pe>. (дата обращения 17.02.2012)

References:

1. Las Asociaciones Público Privadas en el Perú y los 10 proyectos priorizados para el 2012 [e-resource] // Access mode: URL: http://www.gestionpublica.org.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=956&catid=54&Itemid=74. (Access date 17.02.2012)

2. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Lima (Perú): ProInversión, 2005. 12 p.

3. Constitution of the American states: in 3 v. / Edited by T.Ya. Khabriyeva. V.3: The Southern America. M.: Institut zakonodatelstva I sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF, 2006. 1168 p.

4. Aldunate E. PPS en América Latina. Experiencias de Brasil, Chile, Colombia y Perú / ILPES/CEPAL [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/noticias/8/37738/ZacatecasAldunate.pdf>. (Access date 17.02.2012)

5. Decreto Legislativo de 03.06.2008 № 1012 [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/Normatividad/DL%201012%20Ley%20Marco%20APP.pdf>. (Access date 17.02.2012)

6. Decreto Supremo № 027-2003-VIVIENDA de 3 de octubre de 2003 – Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano [e-resource] // Access mode: URL: <http://es.scribd.com/doc/17289992/DECRETO-SUPREMO-N-0272003VIVIENDA-Aprueban-el-Reglamento-de-Acondicionamiento-Territorial-y-Desarrollo-Urbano>, <http://www.caplima.pe/documentos/DS027-2003-VIV.PDF>. (Access date 17.02.2012)

7. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Lima (Perú): ProInversión, 2005. 12 p.

8. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Lima (Perú): ProInversión, 2005. 12 p.

9. Las asociaciones público privadas en el Perú / Agencia de Promoción de la Inversión Privada. – Lima (Perú): ProInversión, 2005. – 12 p. – P. 8–9. [e-resource] // Access mode: URL: http://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/doc_complementarios/Asociaciones%20Publico%20Privadas%20en%20Peru.pdf. (Access date 17.02.2012)

10. Principales Proyectos / Ministerio de Economía y Finanzas // [e-resource] // Access mode: URL: <http://>

www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es. (Access date 17.02.2012)

11. Principales Proyectos / Ministerio de Economía y Finanzas // [e-resource] // Access mode: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es. (Access date 17.02.2012)

12. Terminal Portuario de San Juan de Marcona / ProInversion // [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/Plantilla-FichaHijo.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=4354>. (Access date 17.02.2012)

13. Pasivos Contingentes / Ministerio de Economía y Finanzas // [e-resource] // Access mode: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es (Access date 17.02.2012); *Huapaya Nava M.* Asociación Público Pri-

vada con participación de empresas del Estado // Gestión Pública y Desarrollo. 2011, Setiembre. P. A5–A7. [e-resource] // Access mode: URL: http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/rxv5t4/1029474941/enl4ce/2011/seti/revges_1331.pdf. (Access date 17.02.2012)

14. Pasivos Contingentes / Ministerio de Economía y Finanzas // [e-resource] // Access mode: URL: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es. (Access date 17.02.2012)

15. Las Asociaciones Público Privadas en el Perú y los 10 proyectos priorizados para el 2012 [e-resource] // Access mode: URL: http://www.gerenciapublica.org.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=956&catid=54&Itemid=74 (Access date 17.02.2012)

16. Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco (AICC) [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.proinversion.gob.pe>. (Access date 17.02.2012)

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ФОРМ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В ХАНТЫ-МАНСИЙСКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ – ЮГРЕ**

Волчкова А.Ю.

заместитель начальника отдела обращений управления и контрольной работы аппарата Думы
города Ханты-Мансийска, соискатель кафедры экономики и управления
Уральского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 33(671.122)
ББК 65.9(2Рос-6Хан)

Изучена готовность региональных властей и бизнеса к партнерству в инвестиционной деятельности на объектах общественной собственности, а также уровень и основные трудности развития рынка инфраструктурных услуг на принципах государственно-частного партнерства. В статье рассмотрены основные положения нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок и правила предоставления услуг, также рассмотрены результаты исследования «Реализация инфраструктурных проектов и развитие механизмов государственно-частного партнерства в Уральском федеральном округе».

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, региональная власть, инвестиционная деятельность.

Volchkova A.Yu.

**DEVELOPMENT PERSPECTIVES OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP FORMS
IN KHANTY-MANSI AUTONOMOUS AREA – YUGRA**

The author studies readiness of regional authorities and business for partnership in investing activity on the public property objects, the level and main difficulties of the development of infrastructural services market using the state-private partnership principles. In the article the author considers the main provisions of normative legal acts which determine the order and rules for services provision, the results of the research «Realization of infrastructural projects and development of the state-private partnership in the Ural federal territory».

Key words: state-private partnership, regional power, investing activity.

В последние десятилетия во всем мире наблюдается устойчивая тенденция роста числа проектов, реализуемых на основе государственно-частного партнерства (далее ГЧП). По мнению автора, ГЧП представляет собой институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, вплоть до сферы услуг [4].

В широком смысле, по мнению автора, к основным формам ГЧП можно отнести любые взаимовыгодные формы взаимодействия государства и бизнеса: государственные контракты, арендные отношения, финансовую аренду (лизинг), государственно-частные (совместные) предприятия, концессионные соглашения. Последние на сегодняшний день становятся наиболее актуальной формой взаимодействия государства

и частного капитала при осуществлении капиталоемких проектов [3].

Модернизация построенной еще при советской власти производственной инфраструктуры и осуществление крупных проектов по строительству автомобильных и железнодорожных магистралей, портов, аэропортов, энергетических и коммунальных систем в современной России, испытывающей острый недостаток бюджетных средств, с учетом большого количества объектов и колоссального объема необходимых инвестиций, возможны только с привлечением отечественного и международного капитала на базе ГЧП. Другой рациональной и проверенной в международной практике основы для решения этой проблемы государству не найти. Мировой опыт показывает, что успешное решение данной проблемы основано на привлечении внебюджетного финансирования с целью развития и дальнейшего управления общественной инфраструктурой [1].

Следовательно, без ГЧП не обойтись, и инфраструктурные проекты надо оценивать в первую очередь с точки зрения соответствия его принципам.

Ханты-Мансийский автономный округ – Югра входит в число наиболее динамично развивающихся российских регионов с привлекательным инвестиционным климатом. Основной объем инвестиций осуществляется предприятиями сырьевых отраслей, среди которых преобладают нефтегазодобывающие компании, однако, в последние годы на фоне роста инвестиционной активности наблюдается увеличение капиталовложений в ряд других отраслей (транспорт, АПК и др.). Объем инвестиций в основной капитал в 2008 году (рис. 1) составил 477,7 млрд. рублей, в 2009 году – 426,9 млрд. рублей, инвестиции в первом полугодии 2010 года – 196,3 млрд. рублей [1, с.55].

Для эффективной работы механизма ГЧП прежде всего необходимо выявить существующие проблемы в данной области, ограничивающие возможности его применения. Развитие ГЧП в Ханты-Мансийском автономном округе существенно сдерживается отсутствием нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях, позволяющих на равных, взаимовыгодных началах бизнесу и органам государственной власти участвовать в реализации инфраструктурных проектов. Действующее федеральное законодательство о государственных закупках, а также законодательство о защите конкуренции не позволяет в полной мере использовать возможности привлечения частного капитала в социальные проекты. В частности, речь идет о том, что применение Закона РФ №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» практически исключает возможность проведения единого конкурса на заключение смешанных комплексных договоров. В то же время, Приказ Федеральной антимонопольной службы № 67 от 10 февраля 2010 года, в соответствии со ст.17.1 №135-ФЗ «О защите конкуренции», устанавливает Правила проведения конкурсов или

аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом и иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, также исключая в данной части региональное нормотворчество. Единственным НПА, отвечающим предъявляемым требованиям к реализации проектов ГЧП применительно к процедуре заключения соглашений, является Закон РФ № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», но положения данного закона устанавливают правила только для одного из существующих видов ГЧП.

Кроме этого, значительные затруднения в разработке проектов ГЧП и комплексном развитии данного института возникают в связи с отсутствием должного процесса информирования органов местного самоуправления, а также бизнес – сообщества о возможностях и механизмах ГЧП.

В целях обеспечения открытости и безопасности бизнеса Правительством автономного округа разработан и утвержден Постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 01 марта 2007 года № 54-п Реестр приоритетных инвестиционных проектов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2007-2020 годы, определяющий основные инвестиционные проекты в приоритетных сферах экономики округа, что должно способствовать оптимизации, мобильности и оперативности решения вопросов реализации инвестиционных проектов на территории автономного округа. Также утверждено постановление Правительства автономного округа от 09 февраля 2010 года № 39-п «О формировании реестра приоритетных инновационных проектов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», которое устанавливает критерии отбора инновационных проектов для выявления и эффективного использования инновационного потенциала округа, оказания государственной поддержки, обеспечения свободного доступа инвесторов к информации. Постановлением

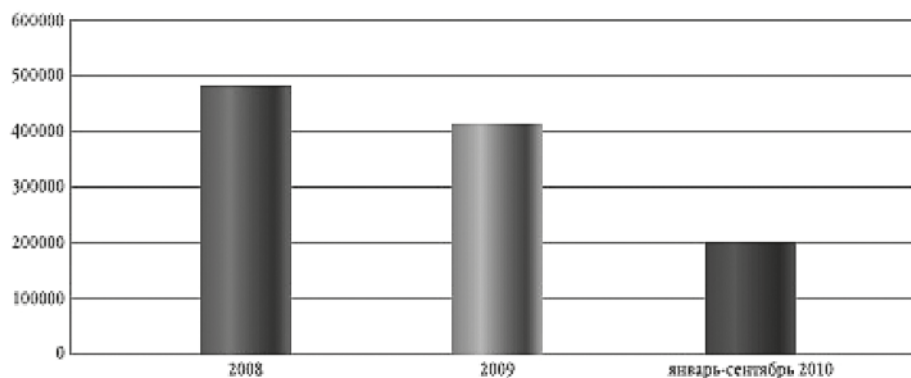


Рис. 1. Инвестиции в основной капитал, млн.руб. (ХМАО-Югра)

Правительства автономного округа от 29 июля 2008 года № 160-п утвержден порядок формирования и ведения Реестра инвестиционных паспортов площадок (земельных участков), выделяемых для реализации приоритетных инвестиционных проектов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. В регионе создана структура, призванная на постоянной основе заниматься вопросами привлечения инвестиций с целью диверсификации экономики региона и осуществлять работу с инвесторами – АУ «Региональный центр инвестиций». Для проведения мероприятий по формированию и реализации политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в сфере ГЧП и повышения инвестиционной привлекательности Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Региональным центром инвестиций создан специализированный отдел развития проектов ГЧП [1, с.56].

Общее количество инфраструктурных объектов в регионе равно 16, в том числе 3 проекта ГЧП (рис. 2). Согласно анализу стадий реализации проектов надо отметить, что большая часть из них находится на эта-

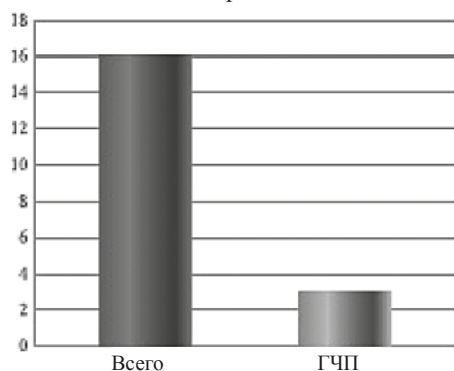
пе планирования (10 проектов), на этапе реализации 6 проектов. Стоит отметить быстрый темп реализации проектов от начала инициации, завершая конечной стадией [1, с. 59].

Анализ предоставленных данных о региональных инфраструктурных проектах в отраслевом разрезе (рис. 3) показал, что наибольшее число проектов заявлено в сфере транспорта (9 проектов) и ЖКХ (5 проектов). Из всех имеющихся проектов в сфере ЖКХ к ГЧП можно отнести только 3 [1, с.60].

Анализ распределения инвестиций в количественном аспекте (рис. 4) показал, что требуемый объем вложений для реализации большинства проектов Ханты-Мансийского автономного округа составляет до 500 млн. рублей (7 проектов), от 500 млн. до 1 млрд. рублей (2 проекта), от 1 до 5 млрд. рублей (3 проекта), от 5 до 20 млрд. рублей (2 проекта). Следует отметить, что в округе имеются 2 крупномасштабных проекта свыше 20 млрд. рублей [1, с. 60].

В экономической литературе существует множество различных определений ГЧП. Наиболее общее из

Количество инфраструктурных проектов ХМАО-Югры



Стадии реализации проектов ХМАО-Югры



Рис. 2. Инфраструктурные проекты ХМАО-Югры (количество и стадии реализации)

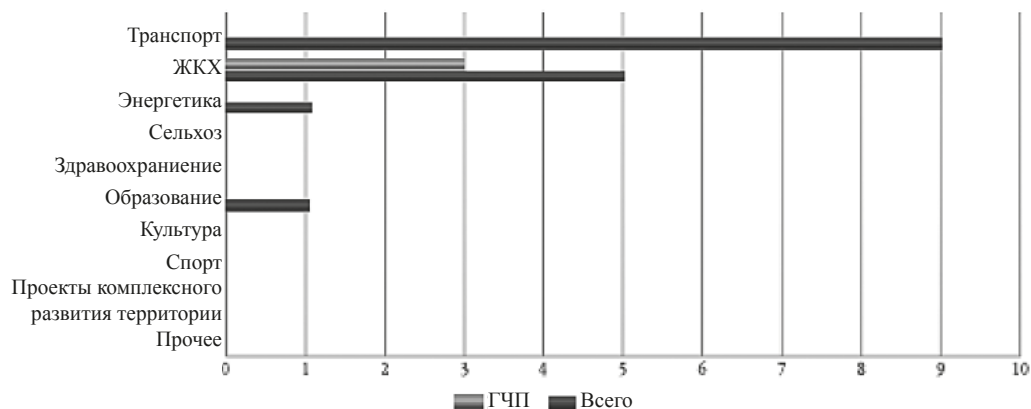


Рис. 3. Количество инфраструктурных объектов ХМАО-Югры по отраслям

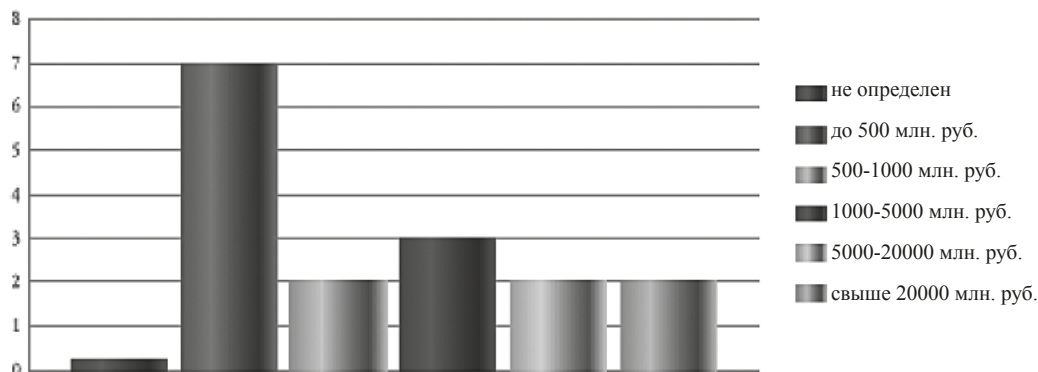


Рис. 4. Количество проектов по объему инвестиций в инфраструктуру ХМАО-Югры

них дается Всемирным банком, автор предлагает следующее определение: «ГЧП – это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно – как средство повышения эффективности бюджетного финансирования» [2].

Схему ГЧП еще называют непрямым кредитованием бюджета. Смысл в том, что на основе межмуниципальных соглашений проводятся конкурсы на выбор частного партнера, на долю которого выпадает строить и эксплуатировать объекты образования, построенных им и переданных в аренду муниципальным образованиям.

Инвестиционные возможности регионов будут существенно расширены в случае принятия федеральных законов о ГЧП, о проектном финансировании, об особенностях инвестирования в инфраструктуру с использованием инфраструктурных облигаций, о внесении изменений и дополнений в закон о концессионных соглашениях, о внесении изменений и дополнений в закон о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений и дополнений в закон о защите конкуренции (Приказ Федеральной антимонопольной службы № 67 от 10 февраля 2010 года), а также при опубликовании официальных разъяснений о применении ФЗ-94 и ФЗ-135 к смешанным комплексным соглашениям. В связи с тем, что большинство направлений сотрудничества относятся к компетенции муниципальных образований, основную роль при подготовке проектов ГЧП будут играть именно они, и основная инициатива разработки проектов ГЧП должна исходить от органов местного самоуправления. Поэтому, одной из главных задач в развитии плодотворного сотрудничества в направлении ГЧП является преодоление разрыва между бизнесом, муниципальными образованиями и автономным округом. Важным направлением развития института ГЧП

в округе является создание единой площадки, на базе которой будут рассматриваться предложения о заинтересованности в реализации тех или иных проектов, а также механизмы их реализации.

Для обеспечения эффективного функционирования системы ГЧП на сегодняшний день необходимо обеспечить повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. Большое внимание необходимо уделить развитию малого и среднего бизнеса: программы развития предпринимательства, бизнес-инкубаторы, другие механизмы – все это должно оказывать положительное влияние на формирование институциональной среды для развития ГЧП.

Основным риском как для государства, так и для частного сектора является несоблюдение партнерами принятых в рамках взаимодействия обязательств, а также проблемы, связанные с ошибками в сроках окупаемости финансируемых проектов, оценке их рентабельности.

ГЧП – это прежде всего долгосрочные отношения между государством и частным сектором. Чтобы развеять все возможные опасения инвесторов, необходимо создать комфортные условия и дать надежные гарантии контрагентам государства.

Литература:

1. Аналитический отчет по результатам исследования «Реализация инфраструктурных проектов и развитие механизмов государственно-частного партнерства в Уральском федеральном округе» [электронный ресурс]. Режим обращения: URL: <http://www.pppi.ru/documents/Infr%20PPP%20UFO.pdf> (дата обращения 15.04.2012 г.).
2. Delmon J. Private sector investment in infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009.
3. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. Вып. 8. С. 61 - 77.

4. Бутенко Я. Частно-государственное партнерство: эффективный инструмент взаимодействия // Проблемы теории и практики управления. 2008. Вып. 7. С. 44 - 51.

5. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (в ред. от 12.12.2011) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса: Приказ Федеральной антимонопольной службы от 10.02.2010 № 67 (в ред. от 20.10.2011) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (в ред. от 06.12.2011) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (в ред. от 28.11.2011, с изм. от 07.12.2011) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Analytical report on the results of the research «Realization of infrastructural projects and development

of the state-private partnership mechanisms in the Ural federal territory» [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.pppi.ru/documents/Infr%20PPP%20UFO.pdf> (Access date 15.04.2012)

2. Delmon J. Private sector investment in infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009.

3. Deryabina M. State-private partnership: theory and practice // Voprosi ekonomiki. 2008. Issue. 8. P. 61 – 77.

4. Butenko Ya. State-private partnership: effective instrument of cooperation // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2008. Issue 7. P. 44 – 51.

5. On placing orders for delivery of goods, operations, services provision for state and municipal needs: Federal law dated 21.07.2005 № 94-FL (revised 12.12.2011) [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».

6. On the order of tendering processes for the right of rental contracting, free use contracting, trust management contracting and other contracting providing transition of the rights concerning state and municipal property and the list of property types in respect of which the above mentioned contracting is realized through bids conducting by means of trading: Order of the Federal antimonopoly service dated 10.02.2010 № 67 (revised 20.10.2011) [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».

7. On competition protection: Federal law dated 26.07.2006 № 135-FL (revised 06.12.2011) [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».

8. On concession agreement: Federal law dated 21.07.2005 № 115-FL (revised 28.11.2011, with amendments dated 07.12.2011)

МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНИЗАЦИИ

ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ КАЧЕСТВА

Михалицына Ю.В.

кандидат экономических наук, Doctor rerum politicarum (университет Айштата-Ингольштата, Германия),
главный специалист отдела государственной поддержки инвестиционной деятельности
Министерства экономики Свердловской области (Россия)

Рябков В.А.

кандидат юридических наук, руководитель аппарата Уставного Суда Свердловской области (Россия)

УДК 331
ББК 65.240

Статья рассматривает проблему качества трудовых ресурсов, в том числе и с позиции их производительности труда. Так, рынок труда в России демонстрирует большие диспропорции в качестве и количестве трудовых ресурсов. Многие российские компании уже столкнулись с проблемой найма квалифицированного персонала.

Ключевые слова: трудовые ресурсы в России, рынок труда в России, структура трудовых ресурсов, образовательный стандарт для трудовых ресурсов.

Mikhalitsina Yu.V., Ryabkov V.A.

LABOR RESOURCES IN RUSSIA: QUALITY PROBLEMS

The article considers the problem of labor resources quality including the labor productivity aspect. So, the labor market in Russia shows enormous disproportions in quality and quantity of labor resources. Many Russian companies have already confronted with the problem of competent personnel employment.

Key words: labor resources in Russia, labor market in Russia, labor resources structure, educational standard for labor resources.

Оптимальное обеспечение экономики в целом, а значит и отдельных предприятий, работниками соответствующих специальностей с достаточной квалификацией необходимо для успешного функционирования и дальнейшего развития этих предприятий. Инновационный характер современного производства, его высокая наукоёмкость, приоритетность вопросов качества продукции изменили требования к работнику, повысили значимость профессионализма. Согласно опыту крупнейших мировых компаний большая доля успеха зависит от возможности выбора квалифицированного персонала и от его дальнейшей работы [1, 3, 4, 5, 6, 9]. Без людей, способных эффективно использовать современные технологии, капитал и материалы, предприятие элементарно не может осуществлять свою деятельность. Так, развитие ряда отраслей в России в настоящее время сдер-

живается, в том числе, и из-за нехватки квалифицированного персонала [7]. Как показывает практика, в некоторых отраслях нехватка квалифицированной рабочей силы вынуждает компании привлекать наёмных работников из-за рубежа. Это отчасти увеличивает общие расходы, как у самих предприятий, так и трансакционные расходы экономической системы страны в целом [6, с. 205-214; 8, с. 47-75]. Попытки скорректировать сложившуюся ситуацию с помощью мер миграционной политики представляются мало эффективными даже в краткосрочной перспективе. Здесь уместно упомянуть опыт стран Западной Европы, в том числе Германии. ФРГ проводила активную миграционную политику во второй половине XX в. Однако, наряду с положительными эффектами, связанными с привлечением новых трудовых ресурсов извне, так и не удалось уйти от решения проблемы

наращивания собственного потенциала квалифицированной рабочей силы [2]. Очевидно, что решение проблемы обеспечения рынка труда квалифицированной рабочей силой связано с устранением некоторых диспропорций в общем развитии отдельных компонентов экономики. Обратимся к некоторым из них.

Существенное влияние на формирование рынка труда оказывает уровень образования трудовых ресурсов. В России в последние годы наметились четкие тенденции в образовательных процессах в целом, приводящие к серьезным диспропорциям. Существенно выросло количество студентов. Так, если в 1995 г. на 1000 человек приходилось порядка 32 студентов, то через 5 лет это составило уже 49 человек. В 2006 г. на 1000 человек в России приходилось 70 студентов, что более чем в два раза больше показателя десятилетней давности. Аналогичный уровень численности студентов был и в 2010 г. По данному показателю Россия опережает многие страны (см. табл. 1). Однако, это не находит должного отражения в экономическом развитии страны. По показателям экономического роста

при рассмотрении их качественной составляющей Россия уступает экономикам других стран.

В настоящее время в России наблюдается нехватка квалифицированной рабочей силы. Одна из причин такого положения – низкий уровень подготовки квалифицированных кадров со средним профессиональным образованием, ежегодный выпуск которых не превышает 700 тыс. чел. Это в два раза меньше выпуска специалистов с высшим образованием (см. рис. 1). Общая социальная дискредитация рабочих специальностей в 90-е годы при формировании общественного мнения, что лучше плохое высшее образование, чем хороший техникум, на фоне одновременно укрепляющегося стереотипа об обязательном наличии у работника диплома о высшем образовании первоначально привела к снижению спроса на обучение в учебных заведениях среднего профессионального образования. Далее следовало общее сокращение учебных мест и числа учебных заведений подобного профиля. Одновременно с этим росла «общая доступность» высшего образования. Существенный рост численности студентов стал возможным при увеличении количества

Таблица 1

Численность студентов (на 1000 человек населения) [12]

	1995	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Россия	32	49	55	60	67	69	70	70	70	68	65
Китай	5	7	9	12	16	18	19	19	20	22	...
Юж.Корея	50	64	66	67	67	66	66	68	67	67	68
Великобритания	31	35	38	38	38	39	39	39	39	40	40
США	54	48	56	55	59	59	59	58	59	62	61
Финляндия	42	54	55	56	59	59	59	59	59	56	57
Франция	36	34	35	36	36	36	36	36	35	35	35
Япония	31	31	31	31	32	32	32	32	31	31	31

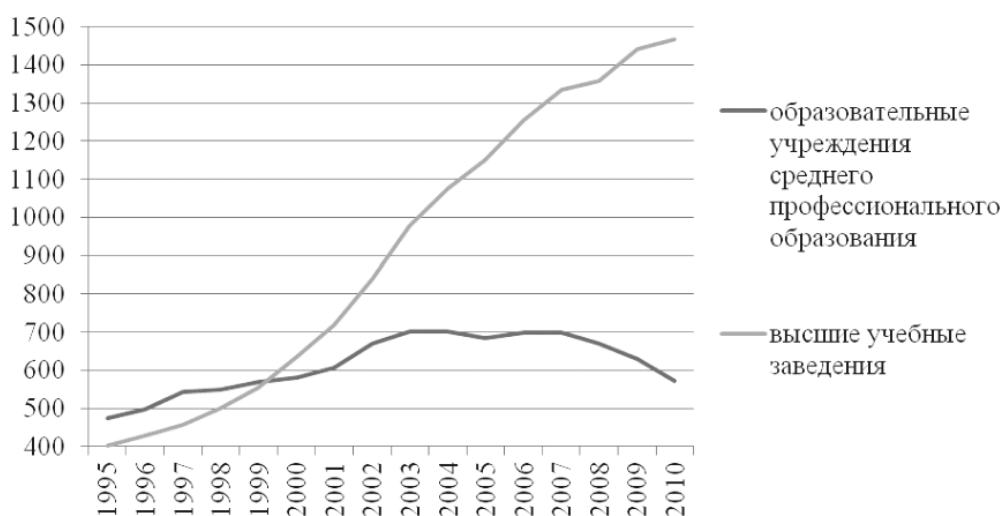


Рис. 1. Ежегодный выпуск специалистов учебными заведениями в России, тыс.чел. [10, 12]

высших учебных заведений через создание частных ВУЗов, появления филиалов у государственных учреждений, а также создание новых факультетов (специальностей), как правило, гуманитарной направленности на базе ранее не специализирующихся на этом учебных заведений. Так, в 2010 г. число высших учебных заведений составило 1115, при 762 в 1995 г.

Таким образом, на рынке труда сложилась ситуация, когда параллельно с ростом числа студентов происходит увеличение численности экономически активного населения, имеющего высшее образование. Зачастую сегодня работодатель сталкивается с отсутствием кандидатов на рабочие специальности со средним профессиональным образованием при большом количестве претендентов с высшим образованием на «офисные» вакансии. Таким образом, анализируя структуру трудовых ресурсов, представленных на российском рынке труда, можно отметить большой процент рабочей силы, имеющей высшее образование по сравнению с долей рабочей силы со специальным образованием или без него. Если в 1995 г. на занятых с высшим образованием приходилось 18,4% от всего числа, то по данным 2010 г. это уже 28,9%. (По данным Федеральной службы государственной статистики доля занятых в общем числе работающих в 2000 г. составила 21,7%, в 2001 г. – 24,2%, в 2002 г. – 23,8%, в 2003 г. – 23,6%, в 2004 г. – 24,9%, в 2005 г. – 24,7%, в 2006 г. – 25,6%, в 2007 г. – 27,8%, в 2008 г. – 29,5%, в 2009 г. – 28,2%.)

Здесь следует отметить тот факт, что постоянное увеличение доли занятых с высшим образованием сопровождается абсолютным ростом числа выпускников по ограниченному числу специальностей. На такие специальности как «экономика и управление», гуманитарные и социальные науки приходится около половины всех выпускников (по данным Федеральной службы государственной статистики в 2010 г. это со-

ставляло 49,4%), тогда как двадцать лет назад, в 1990 г., их доля в общем объеме равнялась порядка 25-26%. Число выпускников по другим специальностям осталось практически без изменений. Таким образом, наблюдаемый рост общей численности выпускников, а также увеличение доли занятых с высшим образованием происходит за счет увеличения числа так называемых «офисных работников». Как показала практика последних лет, на рынке труда наблюдается избыток трудовых ресурсов таких специальностей.

Общая переориентация высшего образования с подготовки специалистов по специальностям, востребованным в отраслях реальной экономики (энергетика, металлургия, машиностроение и металлообработка, авиационная и ракетокосмическая техника, электронная техника и связь, приборостроение и т.д. и т.п.) на подготовку кадров, занимающихся управлением, приводит к появлению дефицита работников определенных специальностей на рынке труда. С другой стороны, увеличение числа специалистов с высшим образованием гуманитарных специальностей автоматически не приводит к росту реального ВВП. Возникает парадоксальная ситуация: избыток одних и острая нехватка других не приводит к казавшемуся бы очевидным последствиям на рынке труда как то рост безработицы среди одних категорий трудовых ресурсов и повышением заработной платы для категорий других. Вместо этого в России наблюдается общий низкий уровень безработицы на фоне структурных изменений в экономике.

Одна из причин низкого уровня безработицы в России состоит в перераспределении доходов от результатов труда между работниками «обслуживающих» и «производственных» специальностей. Искусственное завышение числа обслуживающего персонала происходит на фоне увеличения нагрузки на человеческий фактор в реальном производстве. Явное

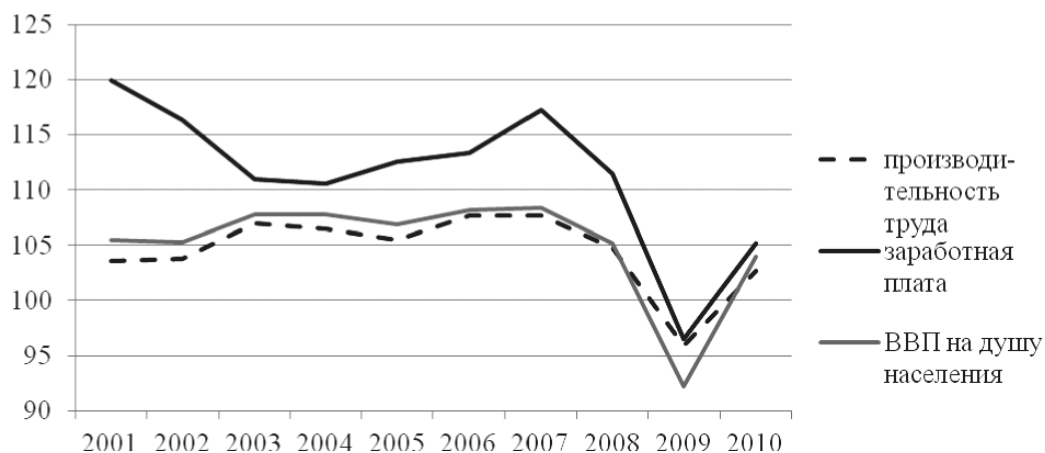


Рис. 2. Динамика производительности труда, ВВП на душу населения и заработной платы в России, в процентах к предыдущему году [11, 12]

Таблица 2

Динамика производительности труда по видам экономической деятельности,
в процентах к предыдущему году [12]

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
всего	107,0	106,5	105,5	107,7	107,7	104,8	95,9	102,7
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	106,0	103,6	102,5	105,0	105,5	110,9	104,4	89,3
рыболовство, рыбоводство	102,1	104,3	99,6	101,6	101,5	95,4	106,2	101,4
добыча полезных ископаемых	109,2	107,3	106,3	102,5	102,3	100,9	108,5	101,3
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	103,7	100,4	103,7	103,2	100,3	102,6	95,9	109,0
строительство	105,3	106,9	105,9	115,8	112,8	109,1	94,4	94,8
оптовая и розничная торговля	109,8	110,5	105,1	110,8	105,2	108,1	99,0	98,5
гостиницы и рестораны	100,3	103,1	108,5	109,2	108,0	109,2	86,7	93,7
транспорт и связь	107,5	108,7	102,1	110,7	107,6	106,4	95,7	103,9
операции с недвижимым имуществом	102,5	101,3	112,4	106,2	115,6	107,5	95,3	94,2

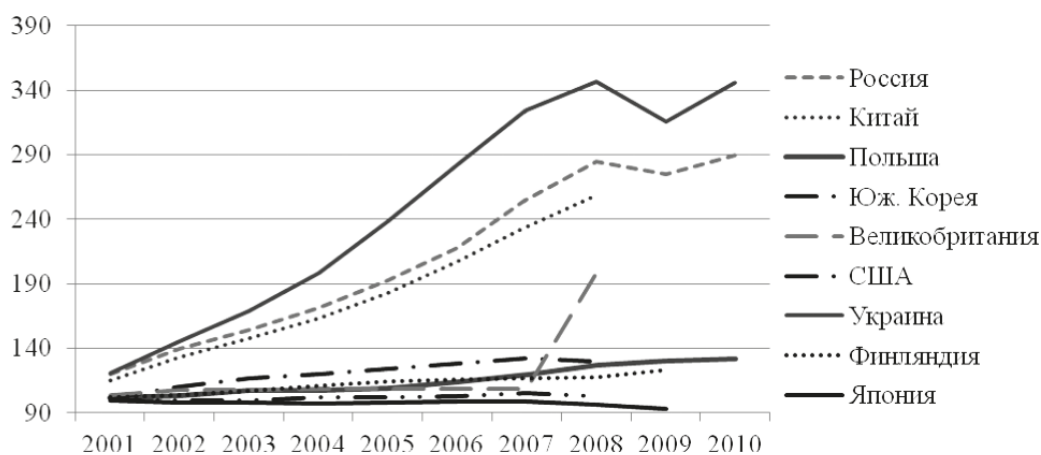


Рис. 3. Индекс реальной заработной платы в международном сравнении (2000 = 100) [12]

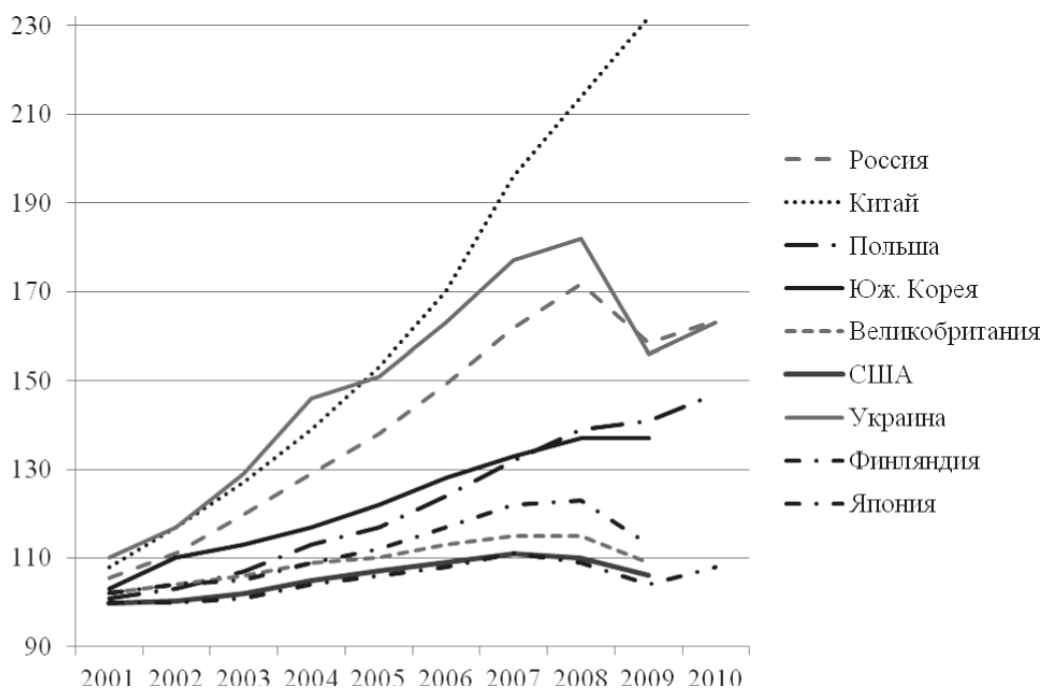


Рис. 4. Динамика ВВП на душу населения в международном сравнении (2000 = 100) [12]

отсутствие притока новых кадров в реальную экономику сказывается на замедлении темпов развития уровня технологий. Как следствие – рост издержек, связанных с трудовыми ресурсами.

Сопоставляя отдельные российские показатели с аналогичными показателями других стран, можно прийти к неутешительным выводам. Если в 90-х можно было говорить о дешевой высококвалифицированной рабочей силе, то сейчас тезис «дешевизны» уже не является неоспоримым. Налицо обратная тенденция постоянно повышающегося уровня заработной платы (см. рис. 2) при сравнительно небольшом росте производительности труда. Если рассматривать динамику производительности труда по отдельным видам экономической деятельности (см. табл. 2), то в сфере строительства, оптовой и розничной торговли можно отметить больше позитивных изменений в сравнении с остальными. Это связано в первую очередь с использованием новых технологий. В области строительства и розничной торговли в последние годы отмечался стремительный рост объемов производства.

Наличие диплома о высшем образовании предполагает высокий уровень образования, потенциально высокую производительность труда и, как следствие, больший уровень заработной платы по сравнению с уровнем заработной платы других работников. Россия с постоянно увеличивающимся количеством работников с высоким уровнем квалификации, как было отмечено ранее, должна демонстрировать высокие темпы роста своей экономики. В действительности рост уровня заработной платы в России не соответствует росту производительности труда. Так, заработная плата в России в 2007 г. выросла более чем в 2,5 раза по сравнению с 2000 г. (см. рис. 3), тогда как ВВП на душу населения в аналогичный период увеличился лишь на 61,8% (см. рис. 4). Похожие результаты демонстрирует Китай. Заработная плата в Китае в 2007 г. выросла по сравнению с 2000 г. в 2,34 раза, при этом ВВП на душу населения за аналогичный период увеличился на 90%. Однако долевое соотношение работников с высшим образованием там намного меньше, а повышение реальной заработной платы более соответствует росту производительности труда. Экономически развитые страны демонстрируют тесную взаимозависимость роста уровня заработной платы и производительности труда.

В заключении хотелось бы отметить, что названные тенденции развития рынка труда в России являются не единственными. Трудовые ресурсы по территории страны размещены неравномерно. Сама же трудовая миграция внутри страны усложнена по различным причинам, имеющим как экономический, так и культурный характер.

Литература:

1. Berggren C. Von Ford zu Volvo: Automobilherstellung in Schweden. Berlin; Heidelberg; New York; London; Paris; Tokio; Hong Kong; Barcelona; Budapest: Springer Verl. 1991.
2. Burda M., Wyplosz C. Makroökonomie: eine europäische Perspektive. 2. Aufl., München: Vahlen Verl./M. Burda, C. Wyplosz. 2003.
3. Czajor J. Rekrutierung japanischer Toptalente// Personalwirtschaft. Heft 01/2004. S.34-38. 2004.
4. Fritsch M.. Marktversagen und Wirtschaftspolitik. 8. Aufl., München: Vahlen Verl. 2011.
5. Klump R.. Wirtschaftspolitik: Instrumente, Ziele und Institutionen. 2. Aufl., München: Pearson Studium Verl. 2011.
6. Krugman P., Obstfeld M., Melitz M.. Internationale Wirtschaft: Theorie und Politik der Außenwirtschaft. 9. Aufl., München: Pearson Studium Verl. 2011.
7. Mikhailitsyna J., Rjabko V., Rjabkova O. Human Resources in Russia: A Survey. In: Proceedings of the IASK International Conference «Global Management 2010», Spain: University of Oviedo, Portugal: University of Algarve, pp. 570-573. 2010.
8. Richter R., Furubotn E.. Neue Institutionenökonomik: eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen: Mohr Verl. 1996.
9. Wächter H., Müller-Camen M. Herkunftsland- und Gastlandeffekte in der Personalpolitik multinationaler Unternehmen // Zeitschrift Führung + Organisation. Heft 05/2003. S. 260-265. M. Müller-Camen. 2003.
10. Министерство образования и науки РФ [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: www.mon.gov.ru (дата обращения 01.12.2012)
11. Министерство экономического развития РФ [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: www.economy.gov.ru (дата обращения 01.12.2012)
12. Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: www.gks.ru (дата обращения 01.12.2012)

References:

13. Berggren C. Von Ford zu Volvo: Automobilherstellung in Schweden. Berlin; Heidelberg; New York; London; Paris; Tokio; Hong Kong; Barcelona; Budapest: Springer Verl. 1991.
14. Burda M., Wyplosz C. Makroökonomie: eine europäische Perspektive. 2. Aufl., München: Vahlen Verl./M. Burda, C. Wyplosz. 2003.
15. Czajor J. Rekrutierung japanischer Toptalente// Personalwirtschaft. Heft 01/2004. S.34-38. 2004.
16. Fritsch M.. Marktversagen und Wirtschaftspolitik. 8. Aufl., München: Vahlen Verl. 2011.



17. Klump R.. Wirtschaftspolitik: Instrumente, Ziele und Institutionen. 2. Aufl., München: Pearson Studium Verl. 2011.

18. Krugman P., Obstfeld M., Melitz M.. Internationale Wirtschaft: Theorie und Politik der Außenwirtschaft. 9. Aufl., München: Pearson Studium Verl. 2011.

19. Mikhailsyna J., Rjabko V., Rjabkova O. Human Resources in Russia: A Survey. In: Proceedings of the IASK International Conference «Global Management 2010», Spain: University of Oviedo, Portugal: University of Algarve, pp. 570-573. 2010.

20. Richter R., Furubotn E. Neue Institutionenökonomik: eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen: Mohr Verl. 1996.

21. Wächter H., Müller-Camen M. Herkunftsland- und Gastlandeffekte in der Personalpolitik multinationaler Unternehmen// Zeitschrift Führung + Organisation. Heft 05/2003. S. 260-265. M. Müller-Camen. 2003.

22. Ministry of education and science of the RF [e-resource] // Access mode: URL: www.mon.gov.ru (Access date 01.12.2012)

23. Ministry of economic development of the RF [e-resource] // Access mode: URL: www.economy.gov.ru (Access date 01.12.2012)

24. Federal service of state statistics [e-resource] // Access mode: URL: www.gks.ru (Access date 01.12.2012)

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ
МОДЕЛИ ОЦЕНКИ УСТОЙЧИВОСТИ РАЗВИТИЯ НАУКОЕМКИХ
ПРОИЗВОДСТВ**

Федорова Л.А.

кандидат экономических наук, доцент, докторант кафедры экономики инвестиций
Московского авиационного института (Россия)

УДК 338
ББК 65.305.03

Сегодня проблема устойчивого развития приобретает первостепенное значение как для отдельного предприятия, так и для государства в целом. В настоящей статье представлено авторское видение проблемы достижения устойчивости развития наукоемких производств, рассмотрены ключевые элементы устойчивого развития, предложены методологические принципы формирования оценки этой устойчивости.

Ключевые слова: устойчивое развитие, наукоемкие производства, экономическая безопасность, технологическая независимость, интеллектуальная привлекательность.

Fedorova L.A.

**METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF FORMING THE EVALUATION MODEL
OF STEADY DEVELOPMENT OF KNOWLEDGE-INTENSIVE PRODUCTION**

Today the problem of steady development becomes important both for a separate enterprise and the state in whole. This article represents the author's vision of the problem how to achieve steady development of knowledge-intensive production, considers key elements of steady development and proposes methodological principles of forming the evaluation of that steadiness.

Key words: steady development, knowledge-intensive production, economic security, technological independence, intellectual attractiveness.

В современных условиях, когда речь, прежде всего, идёт о формировании новой технологической базы для долгосрочного роста экономики страны, всё большее значение приобретают так называемые нематериальные факторы – образование и наука. Значительные изменения происходят на сырьевых и энергетических рынках, и они в основном касаются траектории снижения спроса на традиционные товары нашего экспорта. Намечившееся посткризисное восстановление пока ещё неустойчиво, сохраняется общая нестабильность и неопределённость [1].

Прежде Президентом РФ уже были озвучены четкие стратегические задачи перехода от сырьевой экономики к инновационной, при этом им были определены пять главных приоритетов страны, среди которых выделены следующие:

- 1) вопросы повышения энергоэффективности и ресурсосбережения;
- 2) ядерные технологии;
- 3) фармацевтика и медицинская промышленность;

4) современные информационные технологии и программное обеспечение;

- 5) космическая отрасль и телекоммуникации.

Машиностроение не попало в пятерку основных приоритетов страны, хотя наукоемкость продукции, ее востребованность рынком во многом определяются уровнем технологического оснащения предприятия. А ситуация здесь подошла к критической отметке: по данным Минпромнауки РФ, 75-80% оборудования изношено. Возраст наиболее квалифицированных ИТР и рабочих подходит к предельному – уже через 2-3 года, если не переломить столь негативные тенденции, кадровый потенциал науки России резко сократится, и восстановить его удастся в лучшем случае лишь через 15-20 лет.

Мировой опыт показывает, устойчивой может быть только та экономика, в которой основные отрасли машиностроения удовлетворяют порядка 70% внутреннего спроса. Однозначно ясно, что в выборе «отечественное–импортное» – далеко не всегда импортное технологическое оборудование лучше отечественного,

кроме того, самые современные технологии поставлять в Россию никто из зарубежных стран не заинтересован.

Много говорится о необходимости формирования устойчивой экономики, однако четкого стандартизированного определения устойчивости, а также ее элементов и инструментов ее измерения и оценки так до сих пор и не существует. Мы предлагаем за основу исследования проблем измерения устойчивости взять формулировку – «если развитие устойчиво, оно закладывает основы дальнейшего роста, в противном случае идет экстенсивное расходование существующих ресурсов, формирующее отсталость в будущем» [2].

По нашему мнению, процесс перехода экономики на путь устойчивого развития неправильно идентифицировать с первостепенным решением экологических проблем, хотя очевидно, что без их учета достижение устойчивого состояния невозможно. Анализ существующих подходов к оценке уровня устойчивости компаний показал, что вопросы экологизации освещены максимально полно, что нельзя сказать о других характеристиках хозяйственной деятельности бизнес-единиц. Поэтому, также считаем необходимым рассмотреть проблематику устойчивого развития в свете «не экологических» индикаторов, характеризующих наличие специфических составляющих конкурентных преимуществ предприятий.

Все имеющиеся предпосылки однозначно дают понять, что ключевым объектом формирования стратегии устойчивого развития нашей страны должны стать наукоемкие производства. К наукоемким производствам относится совокупность производств, отличающихся передовыми в научно-техническом отношении стратегией развития, производственным аппаратом и кадровым потенциалом, значительными финансовыми затратами на научные исследования и опытно-конструкторские разработки, изготовлением и использованием технически передовой продукции. Основными отличительными особенностями наукоемких производств являются:

- значительный научный и производственно-технологический задел;
- высокий уровень неопределенности и неравномерность риска по этапам функционирования;
- значительный объем инвестирования их развития;
- длительный временной лаг со значительным временным разрывом между затратами и доходами;
- значительный межотраслевой эффект от их деятельности;
- многоуровневая кооперация;
- необходимость совокупной оценки экономических, технических, технологических и социальных результатов деятельности [3].

Кроме того, сегодня, к сожалению, четкого разграничения народного хозяйства страны на отрасли нет, а то, что мы имеем очень размыто. Поэтому мы предлагаем использовать кластерный подход к выделению наукоемких производств. Так, кластер – это устойчивое отраслевое партнерство производителей, их поставщиков, торговых и сервисных предприятий, потребителей, финансовых организаций, органов государственной власти и местного самоуправления, организаций науки и профессионального образования, взаимосвязанных в процессе создания, реализации и сервисного обслуживания определенного вида промышленной продукции [4]. В современной экономике, для которой характерны разветвленные сети предприятий, работающих в кооперации друг с другом, такие образования дают синергический и мультипликативный эффект. Другими словами – под кластером понимается сеть независимых и конкурентоспособных звеньев, взаимодействующих друг с другом в рамках единой цепочки создания стоимости.

Авиационная промышленность обладает высоким уровнем потенциала кластеризации. Формирование здесь кластера предполагает объединение предприятий машиностроения с позиции научно-производственной логики, на основе интеграционно-совзаимодополнения и взаимодействия наукоемких компаний с производственными предприятиями, что в аспекте практической деятельности должен стать основой функционирования научно-технологической инфраструктуры для подкрепления производственного потенциала научно-инновационным.

Так мы, рассматривая главным элементом отечественную авиационную промышленность, считаем целесообразным разграничить наукоемкие производства связанные напрямую с этой отраслью в рамках кластера, а именно:

- 1) предприятия, разрабатывающие и производящие непосредственно средства авиации (самолеты, вертолеты и т.д.);
- 2) предприятия, производящие комплектующие для предприятий типа 1;
- 3) предприятия, разрабатывающие и производящие оборудование, для формирования технологического процесса производства на предприятиях типа 1 и 2.

Считаем нецелесообразно включать в наукоемкий производственный кластер такие категории компаний как предприятия, специализирующиеся на оказании сервисных услуг, организации, занимающиеся коммерциализацией результатов деятельности наукоемких производств, маркетинговые и сбытовые компании, а также образовательные организации, находящиеся в функциональной зависимости с ранее выделенными тремя типами предприятий.

Центром кластера должны стать предприятия 1 типа. Формирование подобного кластера основано на системном подходе, ориентированном на взаимодополняемое и взаимосвязанное функционирование разных типологий научно-технической, технологической, инновационной и производственной деятельности.

Компаниями, входящими в данный кластер должна быть создана реально функционирующая цепочка «прикладное научно-техническое исследование, разработка, опытно-конструкторские работы – мелко-серийное производство-промышленное производство, рынок востребованной продукции».

Следует отметить, что существующие подходы к оценке устойчивости предприятия с точки зрения его финансового положения сводятся к расчету только финансовых показателей, являясь при этом наиболее простым и ясным методом оценки экономической устойчивости, в основу которого входит анализ структуры баланса и расчёт основных финансовых коэффициентов. Кроме того, применение вышеперечисленных методик в чистом виде к наукоемким производствам машиностроения не представляется возможным, т.к. они не учитывают специфику функционирования этих компаний, а именно их научно-технический потенциал. Под научно-техническим потенциалом понимается совокупность научно-технических ресурсов, предназначенных для создания новой и совершенствования выпускаемой продукции, а также обеспечения повышения эффективности производства.

Оценка устойчивости предприятий в основном опирается на методы количественных оценок с последующим расчетом финансовых результатов деятельности компании. По нашему мнению, этого крайне недостаточно для оценки устойчивости наукоемких производств, т.к. их устойчивость определяют не только и не столько количественные показатели.

Для того, чтобы развивать инновационную экономику страны необходимо оценить имеющийся научно-технологический и производственный потенциал, т.к. на модернизацию и дообучение персонала тратятся средств на порядок меньше, чем на строительство и возвращение специалиста «с нуля».

На наш взгляд, сегодня необходимо создать такую модель, которая будет не только констатировать факт устойчивости наукоемкого производства, но и оценивать ее уровень в динамике. Если назначение критерия будет сводиться только к констатации и фиксации устойчивости предприятия, то в этом случае неизбежна субъективность оценки.

Для формирования инструментария оценки уровня устойчивости функционирования наукоемких производств нами предлагается выделить основные системообразующие показатели, характеризующие

уровень устойчивости развития наукоемких производств рассматриваемого кластера, которые укрупнено можно представить в составе четырех групп, а именно:

- 1 группа – показатели экономической безопасности;
- 2 группа – показатели технологической независимости;
- 3 группа – показатели интеллектуальной привлекательности;
- 4 группа – показатели социальной стабильности.

Каждая группа представлена рядом коэффициентов. При этом для оценки уровня устойчивости, дальнейшего анализа и выявления возможных резервов повышения уровня устойчивости, необходимо сделать некоторые допуски, т.е. все коэффициенты должны быть однородными и положительными, что может быть достигнуто выражением этих коэффициентов в долях к их базовому значению.

Коэффициенты должны удовлетворять следующим условиям:

- наличие нормативных значений по каждому коэффициенту;
- четко ограниченные границы значений коэффициентов;
- сопоставимость показателей уровня устойчивости;
- возможность проанализировать показатели в динамике;
- простота и доступность методики расчета.

Базовые значения коэффициентов, формирующих уровень устойчивости наукоемкого производства, будут соответствовать наивысшим достижениям каждого конкретного предприятия по каждому коэффициенту в динамике за 5-10 лет.

Рассмотрим подробнее каждую из выше представленных групп. Так, в современной экономической литературе существует множество мнений на суть и содержание экономической безопасности. В таблице 1 представлен сравнительный анализ существующих подходов к оценке уровня экономической безопасности предприятия, оценены их плюсы и минусы [5].

Анализ наиболее известных подходов к оценке уровня экономической безопасности предприятия показал, что эти подходы весьма сложно использовать для оценки уровня экономической безопасности предприятия в предложенной трактовке. Так, для оценки уровня экономической безопасности наукоемкого предприятия необходимо делать акцент на другой подход к выбору показателей.

В рамках настоящего исследования мы рассмотрим экономическую безопасность наукоемкого предприятия как состояние наиболее эффективно-

Таблица 1

Анализ подходов к оценке уровня экономической безопасности предприятия

Наименование подхода	Суть подхода	Плюсы подхода	Минусы подхода
Индикаторный подход	Уровень ЭБ определяется с помощью так называемых индикаторов, которые рассматриваются как пороговые значения показателей, характеризующих деятельность предприятия в различных функциональных областях, соответствующие определенному уровню ЭБ. Оценка ЭБ предприятия устанавливается по результатам сравнения (абсолютного или относительного) фактических показателей деятельности предприятия с индикаторами	Подход более эффективно применять на макроуровне, т.к. значения индикаторов здесь более стабильны	Уровень точности индикатора является проблемой, т.к. отсутствует методическая база определения индикаторов, учитывающих особенности деятельности предприятия. В случае некачественного определения значения индикаторов неправильно будет определен уровень ЭБ предприятия, что повлечет принятие управленческих решений, не соответствующих реальному положению дел
Ресурсно-функциональный подход http://www.safetyfactorland.ru/doc/literature.html	Уровень ЭБ предприятия определяется на основе оценки состояния использования корпоративных ресурсов по специальным критериям. При этом в качестве корпоративных ресурсов рассматриваются факторы бизнеса, используемые владельцами и менеджерами предприятия для выполнения целей бизнеса. Наиболее эффективное использование корпоративных ресурсов достигается путем предотвращения угроз негативных воздействий на ЭБ предприятия и достижения следующих основных функциональных целей ЭБ предприятия: финансовая устойчивость и независимость предприятия; достижение высокой конкурентоспособности технологического потенциала компании; высокая эффективность менеджмента предприятия; высокий уровень квалификации персонала предприятия; минимизация разрушительного влияния результатов деятельности на состояние окружающей среды; качественная правовая защищенность всех аспектов деятельности предприятия; обеспечение защиты информационной среды предприятия; обеспечение безопасности персонала предприятия, его капитала, имущества и коммерческих интересов. Каждая из целей ЭБ предприятия имеет собственную структуру подцелей, обусловливаемую функциональной целесообразностью и характером работы предприятия	Отсутствие жесткого списка четко заданных параметров оценки	Попытка охватить все функциональные области деятельности предприятия приводит к размыванию понятия ЭБ, а оценка ее уровня с помощью совокупного критерия, «рассчитываемого на основе мнений квалифицированных экспертов по частным функциональным критериям ЭБ предприятия», подвержена значительному влиянию субъективного мнения экспертов, не ясен вопрос определения уровня квалификации экспертов. Кроме того, интегрирование показателей с помощью удельного веса значимости показателей (Е.Олейников) приводит к снижению точности и достоверности оценки. Субъективизм данного подхода проявляется как в оценке ущербов при определении частных функциональных критериев ЭБ, так и в процессе распределения удельного веса функциональных составляющих при расчете совокупного критерия ЭБ предприятия
Программно-целевой подход	Оценка ЭБ предприятия основывается на интегрировании совокупности показателей, определяющих ЭБ. При этом используется несколько уровней интеграции показателей и такие методы их анализа, как кластерный и многомерный анализ	Использование подхода в исследовательской области позволяет получить достоверные результаты оценки уровня ЭБ предприятия	Подход отличается высокой степенью сложности проводимого анализа с использованием методов математического анализа, в практической деятельности предприятий его применение очень затруднительно

Окончание табл. 1

Наименование подхода	Суть подхода	Плюсы подхода	Минусы подхода
Прибыльный подход	ЭБ предприятия здесь рассматривают как меру согласования его интересов с интересами субъектов внешней среды, а любой интерес предприятия – как его взаимодействие с субъектами внешней среды, в результате которого предприятие получает прибыль. Критерием ЭБ предприятия является получаемая в результате взаимодействия с субъектами внешней среды чистая прибыль	В большинстве случаев показывает эффективность процессов управления и использования ресурсов	Прибыль предприятия – ее абсолютная величина или результаты ее соотношения с затраченными ресурсами – может быть рассмотрена в качестве лишь предпосылки заключения об ЭБ предприятия, и с ее помощью нельзя оценить уровень ЭБ предприятия

го использования ресурсов для предотвращения неустойчивого положения и обеспечения стабильного функционирования и развития наукоемкого производства. В отношении наукоемких производств, как объекта оценки финансовой устойчивости, следует отметить, что внутренняя устойчивость их предельно низка, т.к. деятельность связана с высоким риском и характеризуется наличием длительного временного лага между сроком вложения в разработку и сроком окупаемости и возврата средств. Кроме того, с точки зрения степени устойчивости наукоемкие компании на длительном отрезке жизненного цикла разрабатываемого продукта (оборудования, технологии) варьируют между неустойчивым и кризисным состоянием. При анализе финансовой устойчивости необходимо использовать нормативный подход в долгосрочном аспекте.

Следующий показатель – это показатель технологической независимости как экономическая категория используется в России уже достаточно давно, однако до сих пор в экономической науке нет единого определения, а также отсутствуют общепризнанные методы ее оценки. Связано это, прежде всего, с тем, что показатели технологической независимости, также как и экономической безопасности не унифицированы, т.к. в каждой отрасли они обладают своим набором характеризующих их параметров.

Технологическая потребность на обновление нестандартного технологического оборудования и производственных линий на российских предприятиях значительна. При решении указанных проблем приходится учитывать упомянутые ранее негативные тенденции в научной и производственной сферах России за последние 10–15 лет: сокращение (на 50–90%) и неустойчивое финансирование НИР и ОКР, утрату ряда наукоемких технологий двойного назначения, отток (в среднем до 40–80% численности) из научных, проектных, конструкторских и технологических организаций, приостановка (до 60–95%) использования уникальных экспериментальных баз в науке и промышленности.

Мы считаем, что проблему технологической независимости наукоемкого предприятия следует рассматривать через призму технологической, производственной, технической, маркетинговой составляющих. Таким образом, систему индикаторов оценки технологической независимости следует сформировать из таких показателей:

1. Технологическая составляющая

1.1. Наукоемкость производства

Показатель позволяет оценивать инновационную деятельность на предприятии. Универсальный норматив по данному показателю задать очень трудно, так как различия предприятий и отраслей по данному направлению существенны. Максимальный предел величины показателя определяется потребностью конкретного предприятия в инновациях. Он должен устанавливаться по достигнутому в целом по отрасли (или группе предприятий) значению.

1.2. Коэффициент инвестирования НИОКР

Показатель характеризует степень участия и заинтересованности топ-менеджмента компании к инновационной работе и определяется соотношением величины вложений в НИОКР и величины чистой прибыли предприятия.

1.3. Собственная патентная защищенность

Сейчас активизировался процесс незаконного вывоза еще не запатентованных научных разработок, что представляет собой прямую угрозу потери технологической независимости.

1.4. Показатель освоения инноваций

Характеризует способность и быстроту, а также полноту и качество внедрения инновационных процессов в компании.

2. Маркетинговая составляющая

2.1. Показатель зависимости от внешних исполнителей (доля переданных сторонним подрядчикам технологических операций).

Чем выше степень зависимости от сторонних партнеров, тем ниже уровень технологической независимости компании. В контексте данного показателя целесообразно применять ABC-анализ, где для срав-

нения разнородных технологических процессов можно использовать показатели удельной и валовой прибыли от производимой продукции.

2.2. Рентабельность коммерческих расходов.

Характеризует эффективность маркетинговой деятельности и определяет эффективность затрат на сбытовую деятельность. Определяется отношением чистой прибыли предприятия к величине коммерческих расходов.

Следующим элементом устойчивости наукоемкого производства является показатель интеллектуальной привлекательности, который характеризует наличие и уровень интеллектуального потенциала компании наукоемких производств, т.е. ресурсов, которые фактически являются частью капитала компании, ис-

пользуются ею в бизнесе и зачастую определяют ее конкурентные преимущества, но в большинстве случаев не признаются в качестве активов, т.к. существуют жесткие критерии учетной формулировки активов.

Рассматривая эволюцию существующих подходов к оценке сути процесса развития необходимо укрупненно выделить ключевые концепции развития человеческого потенциала и выделить ключевую позицию каждой (табл. 2) [7].

Таким образом, анализируя все вышеперечисленные концепции следует сделать вывод о том, что одним из ключевых элементов и основной движущей силой устойчивого развития является человек, а уровень интеллектуальной привлекательности наиболее полно помогут определить следующие показатели:

Таблица 2

Эволюционное развитие концептуальных знаний в области оценки человеческого потенциала

№ п/п	Название концепции	Суть концепции
1	Концепция человеческого капитала	Основным капиталом компании является человек, а уровень его стоимости определяется набором инструментов количественной оценки его становления, функционирования и развития
2	Концепция анализа человеческих ресурсов	Основа концепции – это процесс становления, формирования, оценки и предоставления информации о человеческих ресурсах лицам, принимающим решения в организации. Выделяют три основные задачи концепции: 1) предоставление информации, необходимой для принятия решений; 2) обеспечение специалистов инструментами численного измерения стоимости человеческих ресурсов, необходимых для принятия решений; 3) мотивация руководства в представлении кадрового потенциала компании как актива, который необходимо оптимизировать
3	Концепция социального капитала	Основными критериями процесса развития являются уровень социальной мотивации работника и степень эффективности социальных институтов
4	Концепция базовых нужд	Базовым принципом является увязывание прав человека с обязательным удовлетворением его первичных минимальных потребностей
5	Концепция качества жизни	Ключевым моментом является обеспечение благосостояния человека с позиции не только экономических составляющих, но и социальных, расширение диапазона возможностей выбора и действий
6	Концепция человеческого развития	Концепция не ограничивает процесс человеческого развития исключительно достижением набора ресурсов для производственной деятельности, ведущим к росту объема материальных богатств. Концепция включает четыре главных элемента: производительность (продуктивность), равенство , устойчивость , расширение возможностей
7	Концепция развития человеческого потенциала	Основным постулатом концепции является не экономическая ценность человека, а сам процесс его становления, формирования и развития через расширение возможностей благодаря росту качества жизни
8	Концепция расширения человеческого выбора	Ключевым моментом здесь является оценка уровня благосостояния человека, которая определяется исходя из его личных потребностей и возможностей на достойном уровне, а не путем определения уровня дохода на душу населения. Основное преимущество концепции в выделении базовых критериев социального развития, которые можно представить количественными показателями
9	Концепция устойчивого развития	В контексте настоящей концепции развитие – это процесс, который способен удовлетворить потребности общества сегодня, при этом не навредив будущим поколениям в удовлетворении их потребностей

1. Научоемкость труда

Суть его определения сводится к оценке с точки зрения отношения численности занятых в сфере НИОКР инженеров и научных работников к общему числу занятых в этой отрасли.

2. Возрастной уровень научного кадрового потенциала

Здесь следует сделать акцент на внедрение института наставничества и стимуляцию этого процесса извне, а также на серьезную корректировку системы высшего образования потребностям экономики страны.

Последней составной частью предлагаемой модели оценки устойчивости наукоемкого производства является показатель социальной стабильности, на наш взгляд, один из наиболее важных показателей, оценивающих человеческий потенциал наукоемкого производства и уровень качества его жизни.

Социальная стабильность – устойчивое состояние социальной системы, позволяющее ей эффективно функционировать и развиваться в условиях внешних и внутренних воздействий, сохраняя свою структуру и основные качественные параметры. Механизмами, обеспечивающими социальную стабильность являются социальные институты государства и гражданского общества [6].

Необходимо рассматривать индикатор социальной стабильности как ключевой показатель качества жизни кадрового потенциала компании на микроуровне, и как фактор национальной безопасности страны на макроуровне. По нашему мнению, система коэффициентов для оценки показателя социальной стабильности наукоемкого производства должна включать в себя следующие элементы:

1. Стабильность интеллектуальных кадров

Показатель характеризует уровень текучести кадров, определяет её перспективы в плане обеспечения организационных потребностей персоналом, наиболее полно им соответствующим с точки зрения уровня квалификации, степени лояльности корпоративной культуре и знания характерных черт именно данного конкретного предприятия. Норматив стабильности интеллектуальных кадров высокоэффективной компании (с учетом естественной миграции, убыли, личных обстоятельств и т.п.), равен примерно 94%, что соответствует высшей оценке интеллектуальности компании.

2. Уровень профессиональной подготовки

Этот показатель должен отражать степень скорости адаптации наукоемких производств требованиям рынка, с позиции их внутренних знаний и новизны.

3. Уровень оплаты труда

Показатель отражает уровень благосостояния человека в компании и степень материального обес-

печения его потребностей в соотношении с его трудовым вкладом в процесс развития компании. Положительная динамика показателя должна стимулировать приток в сферу прикладных научных исследований высококвалифицированных кадров, способных своевременно и качественно оценить и разработать предложения по повышению конкурентоспособности рассматриваемой сферы экономики страны.

Важно подчеркнуть, что для показателей устойчивости наукоемких производств важное значение имеют не сами показатели, а их пороговые значения, т.е. предельные величины, несоблюдение значений которых препятствует нормальному ходу развития различных элементов воспроизводства, приводит к формированию негативных, разрушительных тенденций для экономики как отдельно взятой бизнес-единицы, так и государства, имеющего приоритет технологической модернизации, в целом. Кроме того, следует сделать акцент на том, что наивысшая степень устойчивости достигается при условии, что вся система показателей находится в пределах допустимых границ своих пороговых значений, а пороговые значения одного показателя достигаются не в ущерб другим.

Таким образом, нами выделены четыре категории оценки устойчивости функционирования отечественных наукоемких производств, а именно: показатели экономической безопасности, показатели технологической независимости, показатели интеллектуальной привлекательности и показатели социальной стабильности, которые имеют оценочные границы устойчивости, представленные в таблице 3.

После того, как данные по кластеру проанализированы и адаптированы в соответствии с табл. 3, полученные результаты должны быть проранжированы следующим образом: если значение показателя находится в диапазоне устойчивого состояния (нормальный уровень устойчивости), ему присваивается 1; если показатель находится в пределах критического уровня устойчивости, то 0,5; если кризисный уровень устойчивости – 0.

Далее необходимо просчитать сумму рангов по каждому предприятию кластера, разделив затем ее на общее количество показателей. Таким образом, по каждой бизнес-единице мы имеем числовое значение (рейтинг) и на основании таблицы 3 определяем каждое предприятие к тому или иному типу устойчивости компаний.

Очень важно, что предложенная нами модель определения уровня устойчивости наукоемкого производства для более детального анализа устойчивости позволяет вводить дополнительные коэффициенты и обладает высокой степенью практической применимости.



Таблица 3

Показатели устойчивости наукоемких производств

Наименование показателя	Нормальный уровень устойчивости	Критический уровень устойчивости	Кризисный уровень устойчивости
Показатели экономической безопасности			
Оценка финансовой устойчивости			
Коэффициент автономии	1-0,8	0,79-0,6	Менее 0,59
Коэффициент маневренности собственного капитала	1-0,7	0,69-0,4	Менее 0,39
Коэффициент структуры долгосрочных вложений	0-0,3	0,31-0,5	Более 0,51
Коэффициент финансовой устойчивости	1-0,8	0,79-0,5	Менее 0,49
Оценка деловой активности			
Фондоотдача	Более 10	9-1	Менее 0,9
Оценка имущественного положения			
Коэффициент износа ОПФ	Менее 0,3	0,31-0,5	Более 0,51
Коэффициент интенсивности обновления ОПФ	Более 0,2	0,19-0,1	Менее 0,09
Реальный уровень загрузки производственных мощностей	1-0,9	0,89-0,7	Менее 0,69
Оценка рентабельности			
Уровень рентабельности производства	Более 1	0,99-0,5	Менее 0,49
Показатели технологической независимости			
Наукоемкость производства	Более 0,4	0,39-0,2	Менее 0,19
Коэффициент инвестирования НИОКР	Более 0,3	0,29-0,1	Менее 0,9
Собственная патентная защищенность	1-0,6	0,59-0,4	Менее 0,39
Показатель освоения инноваций	Более 0,6	0,59-0,4	Менее 0,39
Рентабельность коммерческих расходов	Более 1	0,99-0,5	Менее 0,49
Показатель зависимости от внешних исполнителей	Менее 0,3	0,31-0,5	Более 0,51
Показатели интеллектуальной привлекательности			
Наукоемкость труда	Более 0,4	0,39-0,2	Менее 0,19
Возрастной уровень научного кадрового потенциала	Менее 45	От 46 до 55	Более 56
Показатели социальной стабильности			
Уровень стабильности кадров	0-0,1	0,11-0,2	Более 0,2
Уровень профессиональной подготовки	Более 0,3	0,29-0,1	Менее 0,09
Уровень оплаты труда	Более 1	0,99-0,7	Менее 0,69

Таблица 4

Пороговые показатели устойчивости компаний внутри кластера

Устойчивое предприятие	Потенциально устойчивое предприятие	Предприятие среднего уровня устойчивости	Потенциально неустойчивое предприятие	Неустойчивое предприятие
1-0,8	0,79-0,6	0,59-0,4	0,39-0,2	0,19-0

Литература:

1. Расширенное заседание Правительства РФ (полный текст) [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://президент.рф/news/17396> (дата обращения 01.02.2013)
2. Бобылев С.Н. Устойчивое развитие: методология и методики измерения. Москва: Экономика, 2011.
3. Федорова Л.А. Проблема идентификации наукоемких производств в структуре машиностроительного комплекса России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. №8-(41). С. 16-18.
4. Концепция формирования Государственной комплексной программы развития машиностроения России [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.soyuzmash.ru/informcenter/concept/concept.htm> (дата обращения 07.01.2013)
5. Федорова Л.А. Экономическая безопасность как показатель уровня устойчивости развития наукоемкого производства // Экономика, статистика, информатика. Вестник УМО. 2010. №4. С.58– 61.
6. Свободный словарь терминов, понятий и определений по экономике, финансам и бизнесу [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://termin.bposd.ru/publ/19-1-0-17569> (дата обращения 01.02.2013).
7. Федорова Л.А. Социальная стабильность и интеллектуальная привлекательность компании как показатели уровня устойчивости развития наукоемких

производств // Гуманитарные и социальные науки. 2013. №1.

References:

1. Enlarged session of the RF Government (complete transcript) [e-resource] // Access mode: URL: <http://президент.рф/news/17396> (Access date 01.02.2013)
2. Bobilev S.N. Steady development: methodology and measurement methods. Moscow: Ekonomika, 2011.
3. Fyodorova L.A. Problem of identification of knowledge-intensive production within the structure of machine-building complex in Russia // Natsionalniye interesi: prioritety i bezopasnost. 2009. №8-(41). P. 16-18.
4. Concepts of forming the State complex program of machine-building in Russia [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.soyuzmash.ru/informcenter/concept/concept.htm> (Access date 07.01.2013)
5. Fyodorova L.A. Economic security as an index of stability level of knowledge-intensive production development // Ekonomika, statistika, informatika. Vestnik UMO. 2010. №4. P.58– 61.
6. Open dictionary of terms, notions and definitions in economics, finances and business [e-resource] // Access mode: URL: <http://termin.bposd.ru/publ/19-1-0-17569> (Access date 01.02.2013)
7. Fyodorova L.A. Social stability and intellectual attractiveness of a company as indices of stability level of knowledge-intensive production development // Gumanitarniye i sotsialniye nauki. 2013. №1.

**ОБУЧАЮЩИЙСЯ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АЛЬЯНС
КАК ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ФОРМА СОЗДАНИЯ НОВОГО
ЗНАНИЯ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ
МЕТАЛЛУРГИЧЕСКИХ КОМПАНИЙ**

Вышегородский Д.В.

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономической теории
Уральского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия)

Будлянская Д.Д.

аспирант кафедры экономики и управления Уральского института-филиала Российской академии народного
хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 338.45:669
ББК 65.305.2

Статья посвящена актуальной в настоящее время проблеме существования хозяйствующих субъектов в условиях экономики, основанной на знаниях. Особо отмечается усиливающаяся взаимосвязь между знанием и конкурентными преимуществами фирмы, что позволяет определить устойчивую конкурентоспособность в качестве критического фактора успеха современной организации. При этом авторы утверждают, что одним из наиболее эффективных способов повышения конкурентоспособности компаний является интеграция предприятий в форме обучающегося стратегического альянса, что доказывается посредством проведения анализа межфирменного взаимодействия металлургических компаний.

Ключевые слова: экономика знаний, устойчивая конкурентоспособность, интеграция предприятий, обучающийся альянс, совместное создание нового знания.

Vishegorodskiy D.V., Budlyanskaya D.D.

**LEARNING ALLIANCE AS THE ORGANIZATIONAL FORM OF NEW KNOWLEDGE CREATION
FOR IMPROVING THE COMPETITIVENESS OF THE STEEL COMPANIES**

The article is devoted to the currently topical problem of the existence of the economic entities in the knowledge-based economy. The major focus is given to interaction between the knowledge and the competitive advantages of the enterprise, which allows defining sustainable competitiveness as crucial factor of success for modern organizations. At the same time, the authors state that integration of companies at the form of learning strategic alliance can serve as one of the most effective tools for improving the competitiveness. They try to prove this statement by carrying out an analysis of the intercompany relations of steel corporations.

Key words: knowledge-based economy, sustainable competitiveness, forms of integration, learning alliance, co-creation of new knowledge.

Современное общество характеризуется возрастанием роли знаний, расширением глобальных коммуникаций, распространением информационной культуры, развитием компьютерных технологий и телекоммуникаций, появлением информационных услуг, разработкой и внедрением инноваций. Все эти признаки в совокупности позволяют говорить о начале становления качественно нового типа общества – общества, основанного на знаниях.

Формирование общества знаний представляет собой единый процесс, охватывающий изменения во всех сферах общественной жизни. В связи с этим за-

кономерным является переход экономики на новый уровень развития, соответствующий потребностям общества знаний. Так смещение стратегических приоритетов в сторону развития интеллектуальных активов, повышение ценности информации и ее превращение в ключевой ресурс глобальной конкурентоспособности приводит к возникновению новой экономической парадигмы – экономики знаний.

Таким образом, главной задачей предприятий, функционирующих в новых условиях, становится непрерывный поиск наиболее эффективных путей создания конкурентных преимуществ на основе знаний.

В связи с вышесказанным основная цель авторов данной статьи заключается в доказательстве гипотезы, свидетельствующей о том, что интеграция предприятий является одним из таких способов повышения конкурентоспособности фирмы.

Авторы пытаются прийти к доказательству гипотезы посредством проведения сравнительного анализа различных видов интеграции предприятий и выявления той формы межфирменного взаимодействия, которая в наибольшей степени соответствует современным условиям общественного развития. С целью получения практических доказательств авторы анализируют успешные примеры интеграции металлургических предприятий России и зарубежных стран в форме стратегических альянсов.

Теоретические основы развития концепции экономики знаний

Впервые о принципиальной ограниченности человеческих знаний заявил один из ведущих представителей неонавстрийской экономической школы Фридрих фон Хайек. Он утверждал, что ни один человек не обладает достоверной информацией о потребностях или хозяйственных планах другого индивида. Кроме того, информация, которой владеет конкретный субъект рынка, не может быть полностью формализована и передана другим участникам. Таким образом, основное знание, по мнению исследователя, «рассеяно» среди людей, каждый из которых обладает частицей этого знания, имеющего неформальный и интуитивный характер.

Особое внимание в рамках теории Хайека уделяется конкуренции как методу создания новых знаний. Ученый формулирует одну из ключевых экономических проблем, которая получает свое развитие в работах многих его современников и последователей – «проблему наилучшего использования знаний, которыми обладают реально существующие люди» [1, с. 38].

Майкл Оукшот, Людвиг Мизес и Майкл Полани, продолжая идею Хайека, говорят о существовании практического, или «неявного» знания, которое обладает свойствами «рассеянности» и эксклюзивности, не может быть артикулировано и потому играет ключевую роль в функционировании общества и экономики. Таким образом, Хайек, Мизес, Оукшот и Полани приводят к первым теоретическим предпосылкам возникновения экономики, основанной на знаниях.

Понятие «экономика знаний» впервые встречается лишь в работе Ф. Махлупа «Производство и распространение знаний в США». В национальной экономике Махлуп в качестве одного из секторов выделял сектор экономики знаний, включающий в себя образование, научные исследования и разработки,

средства массовой информации, информационную технику и информационные услуги. Клейнер и Макаров называют теорию Махлупа интеллектуальным прорывом в понимании истинной социально-экономической роли знания и подчеркивают, что расширение использования знания как одного из эффективных ресурсов производства и управления в рамках предприятия должно привести к качественному изменению коренных основ экономики и общества в целом: первая становится «экономикой знаний», второе – «обществом знаний» [2, с. 25].

Одним из исследователей изменений в структуре современной экономики наряду с Ф. Махлупом является Питер Дракер. В своей книге «Эпоха прерыва постепенности» он ставит вопрос о том, какой ресурс является центральным в современной экономике. Он утверждает, что ни материальные ресурсы, ни финансовые, ни даже управленческие, не являются решающими факторами производства. Современная экономика основана на информации, ее создании и распространении. Знание, по мнению П. Дракера, это «состояние постоянной бдительности организации, внимательного и чуткого отношения к самым «незначительным» признакам перемен, сигналам «раннего предупреждения», способность организации упреждать события, «формировать» будущее» [3, с. 17]. Именно наличие или отсутствие знаний определяет уровень производительности и конкурентоспособности фирм.

В дальнейшем научные взгляды Ф. Махлупа и П. Дракера были развиты в работах М. Шелера, Д. Белла, Э. Тоффлера, Й. Шумпетера, Дж. Нейсбитта и многих других исследователей. Каждый из них по-своему определял черты новой экономики, однако все они сходились на том, что именно знания начинают играть решающую роль в общественном развитии, а их производство становится источником экономического роста и конкурентоспособности.

Сегодня проблемам «экономики знаний» посвящено большое количество научных трудов, авторами которых являются не только ученые-исследователи, но и практики-руководители бизнес-корпораций с мировым именем, такие как Роберт Бакмен, Билл Гейтс, Джеймс Харрингтон. Именно они, в первую очередь, столкнулись с реальными проявлениями экономики знаний. Так Роберт Бакмен в своей книге: «Building a Knowledge-Driven Organization» констатирует наступление эпохи компаний, ориентированных на знания (knowledge-driven organization). «И в этой ситуации, – как отмечает автор, – впереди оказывается тот, кто сумел сконцентрировать в рамках своей организации неформализованный интеллектуальный опыт и понял, как передавать его от одного сотрудника другому» [4, с. 10].

Так, на основе вышесказанного можно выделить следующие признаки экономики знаний:

1. Важнейшим фактором производства и средством осуществления трансакций становится «рассеянность» знаний между экономическими индивидами и хозяйствующими субъектами.

2. В новых условиях происходит изменение характера и структуры труда: от исполнительно-репродуктивного к интеллектуальному и инновационному. Главным и дефицитным ресурсом становится творческий работник, способный генерировать новые идеи, создавать и внедрять современные технологии и продукты.

3. Появляется возможность создания необходимых условий для развития эффективной R&D деятельности организаций.

4. Проявляются глубокие изменения на управленческом уровне: экономические знания становятся исходным и ключевым средством управления на любом уровне хозяйствования (предприятие, кластер, отрасль, национальное хозяйство и мировая экономика в целом).

5. Широкое распространение в современных фирмах получают программы «постоянного обучения» [5].

6. Происходит переход на новые технологии.

7. Экономика нового типа приводится в движение и одновременно является двигателем новых знаний и технологий, позволяющих осуществлять деятельность в масштабах всей планеты. Она также является основной предпосылкой, фактором и источником развития глобализации [6, с. 59].

8. Становление экономики, основанной на знаниях, приводит к тому, что необходимым условием для выживания организации в современных условиях будет являться устойчивая конкурентоспособность, основанная на знаниях и понимаемая как формирование и удержание свойств, «создающих преимущества для хозяйствующего субъекта одержать победу в экономическом соревновании» [7, с. 70].

На основе указанных признаков можно сделать вывод о том, что условием существования компаний в новой экономике является развитие своих конкурентных преимуществ путем объединения «рассеянного знания» в рамках организации и создания на его основе уникальных активов и способностей, которые недоступны для копирования или подражания фирмам-конкурентам в силу своей интерспецифичности [8, с. 161].

Таким образом, в контексте изучения современных экономических процессов, сопровождающих становление экономики знаний, интеграция предприятий в форме стратегического альянса может быть рассмотрена не только в качестве особой формы межфир-

менного взаимодействия, но, главным образом, как эффективный способ объединения «рассеянных» знаний и выработки новых знаний для повышения конкурентоспособности.

Стратегические альянсы предприятий как способ объединения «рассеянного знания»

Стремление современных организаций к объединению «рассеянного знания» и развитию конкурентных преимуществ постепенно приводит к смещению акцента с изучения внутрифирменных знаний на внешний уровень, то есть возможность приобретения новых знаний извне посредством участия в интеграционных процессах межфирменного взаимодействия.

Интеграция – это состояние связанности; процесс, ведущий к объединению отдельных дифференцированных частей и функций системы в единое целое. В связи с этим интегрированные бизнес-структуры – это группы предприятий, ведущих совместную деятельность на основе консолидации активов (корпоративной основе) или договорных (контрактных) отношений для достижения общих экономических и внеэкономических целей [9, с. 83].

Вне зависимости от направленности интеграционного процесса, сущность интеграции, по мнению Е.Ф. Герштейна, включает в себя следующие этапы:

1. Установление связей между ранее разрозненными элементами системы;
2. Углубление, усиление, придание систематического характера существующим связям;
3. Увеличение количества связей и установление новых;
4. Появление новых интегративных (целостных) свойств в системе, согласование связей, изменение структуры системы [10, с. 101].

Таким образом, интеграция представляет собой установление взаимоотношений между предприятиями, основными задачами которых является снижение уровня неопределенности в снабжении, ограничение конкуренции, облегчение процесса обмена знаниями и технологическими новшествами, снижение издержек и, как следствие, повышение конкурентоспособности фирм-партнеров.

Стратегический альянс – это одна из форм интеграции фирм, когда партнерские отношения между двумя или более независимыми организациями направлены на достижение взаимовыгодных целей в течение определенного периода времени до тех пор, пока это представляется экономически рентабельным. Огромное преимущество стратегических альянсов заключается во взаимодействии в сфере НИОКР, освоении новых видов продукции и технологий. В целях максимизации стоимости и получения различных

синергетических эффектов, при интеграции в форме стратегического альянса могут выстраиваться горизонтальные, вертикальные, дифференцированные полные или частично объединенные производственные комплексы.

Преимущество создания стратегического альянса заключается также в сохранении юридического лица и распределении рисков между участниками. Ожидаемый результат от создания стратегического альянса – формирование своей доли в полученных новых разработках, знаниях, видах сырья, а также аккумулярование приобретенного опыта. Стратегический альянс открывает новые возможности консолидации имеющихся ресурсов, выработки совместных идей и знаний, получения надежных партнеров, выхода на новые рынки, диверсификации производства.

На рисунке 1 представлена модель процесса принятия решения о создании стратегического альянса. В основе модели лежит анализ таких рыночных факторов, как однородность рынка, рыночная конъюнктура, финансовые возможности потенциального партнера.

Стратегические альянсы создаются в условиях умеренного контроля со стороны фирм-участниц, в то время как слабые формы контроля присущи, например, партнерствам в рамках франчайзинга. Однако модель слабого контроля не применима для производителей так называемых «нематериальных услуг», которые включают в себя такие сферы как право, бухгалтер, консалтинг, реклама, HR и ряд финансовых услуг (частный банкинг, финансовое консультирование, страхование, брокерские услуги и управление недвижимостью). Стремление к осуществлению политики жесткого контроля приводит к образованию совмест-

ных предприятий или дочерних предприятий со стопроцентным участием (Wholly Owned Subsidiaries).

Таким образом, проведенный сравнительный анализ основных форм интеграции позволяет сделать вывод о том, что стратегические альянсы в силу своей гибкости и адаптивности являются одной из наиболее соответствующих современной экономике форм межфирменного взаимодействия предприятий. В условиях высокой нестабильности внешней среды стратегические альянсы позволяют не только снизить стратегическую неопределенность, но и выступают в качестве эффективного механизма объединения «рассеянных» знаний и организационного обучения.

Обучающийся альянс фирм для создания новых знаний

Стратегический альянс, как правило, представляет собой долгосрочный проект, состоящий из множества подпроектов, объединяющих людей, процессы, технологии или продукты, при этом стороны не только зависят друг от друга, но и получают взаимные выгоды. В отличие от краткосрочных партнерств или соглашений между компаниями, которые носят в значительной степени договорный характер, стратегические альянсы предоставляют компаниям-участникам возможность учиться или получить ноу-хау [12, с. 192].

Качественно иной формой развития стратегического сотрудничества и новым видом стратегического альянса становится сегодня так называемый «обучающийся» альянс [13, с. 195]. Появление обучающихся альянсов обусловлено ярко выраженной потребно-

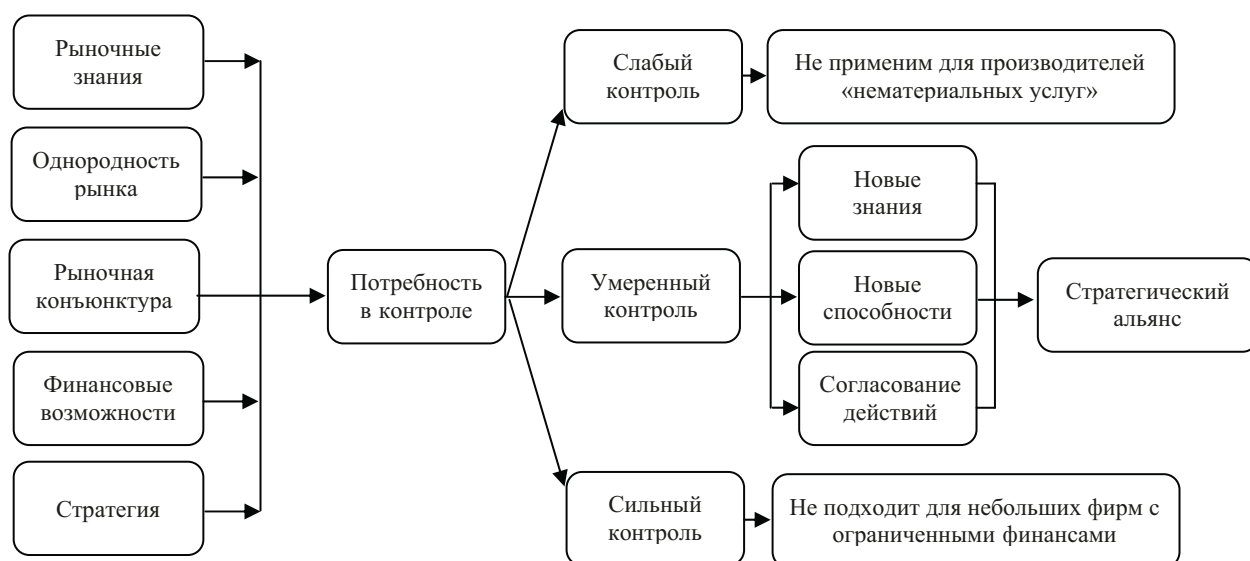


Рис. 1. Процесс принятия решения о создании стратегического альянса

Составлено по: [11, с. 50]

стью современных компаний в приобретении новых знаний и навыков.

Термин «обучающиеся альянсы» предназначен для того, чтобы описать партнерские отношения, созданные с целью создания новых знаний. Действительно, в условиях нестабильности, быстрых и часто радикальных изменений внешней среды знания и, соответственно, способы их получения, обработки и внедрения в компанию приобретают особую важность [14, с. 41]. Однако такие цели всилу неоднозначности их оценки далеко не всегда афишируются партнерами и довольно часто не осознаются компанией – носителем ресурса. Вот почему согласно опросу управляющих крупных западных компаний большинство стратегических альянсов заключается с целью снижения издержек и рисков, получения доступа на рынок, в то время как обучающиеся альянсы являются редкостью [15]. Рисунок 2 отражает эволюцию партнерских отношений от участия во временном сотрудничестве до образования обучающегося альянса [16, с. 27].

Создание стратегического альянса уже само по себе, подобно другим формам интеграции компаний, предоставляет возможности для объединения «рассе-

янного» знания. Однако взаимодействие в рамках обучающихся альянсов происходит на качественно ином уровне и приводит к появлению интерспецифических ресурсов и уникальных возможностей посредством совместного создания новых знаний (Co-creation of new knowledge). В таблице 1 представлен сравнительный анализ создания нового знания и межфирменного обмена знаниями.

Как видно из таблицы, создание нового знания представляет собой сложный процесс, базирующийся на обмене знаниями и присутствующий в рамках любой формы интеграции предприятий. Совместное создание нового знания является следующим этапом в развитии межфирменных отношений, основанных на взаимном доверии партнеров и желании развивать отношения в долгосрочной перспективе. В связи с этим создание обучающихся альянсов редко выступает в качестве первоначальной цели интеграции, так как фирмы-участницы не обладают достаточной информацией друг о друге и не способны проявить необходимую степень доверия.

Таким образом, сам процесс обучения, в том числе обмена знаниями и создания нового знания,

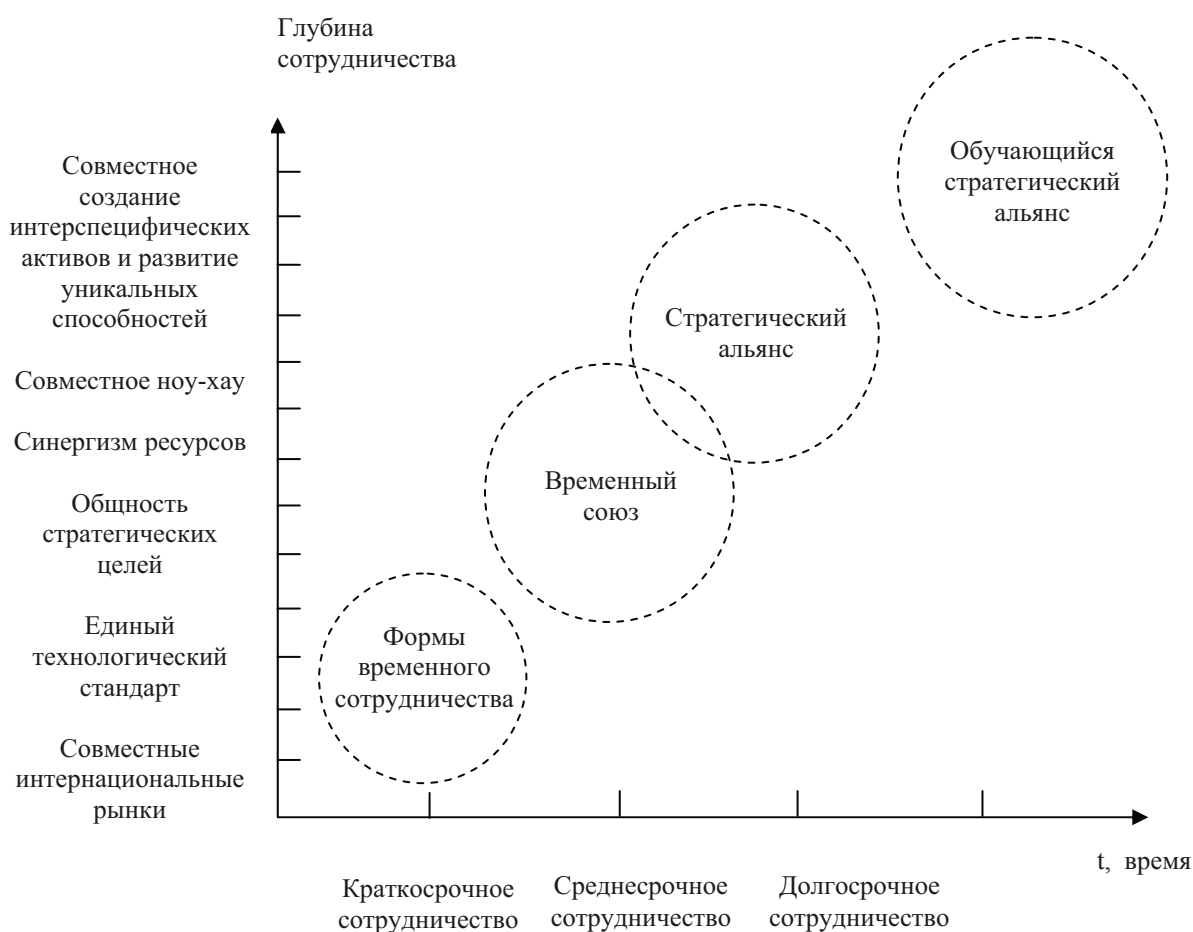


Рис. 2. Эволюция партнерских отношений

Таблица 1

Сравнительный анализ создания нового знания и межфирменного обмена знаниями
в рамках стратегического альянса

Критерий для сравнения	Совместное создание нового знания (Co-creation of new knowledge)	Межфирменный обмен знаниями (Intercompany knowledge exchange)
Возможности для развития знаний	Увеличивает знаниевую специализацию каждого из партнеров альянса	Расширение базы знаний каждого из партнеров
«Выравнивание» знаний	Знания партнеров объединяются, на их основе создается новое знание	Каждый партнер приобретает новое знание, но оно может быть некомплементарным имеющимся знаниям и способностям
Стабильность альянса	Устойчивость альянса повышается с течением времени	Как только партнеры обмениваются знаниями, стабильность альянса снижается
Долговечность альянса	Может быть весьма долгосрочным	Срок деятельности альянса завершается, по истечении времени, которое требуется для приобретения знаний партнера
Количество альянсов, в которые может вступить фирма-участница	Сложность выбора партнера, соответствующего требованиям и налаживания тесных связей сокращает возможное число альянсов, в которое может вступить фирма	При данной форме взаимодействия партнеры могут участвовать в нескольких альянсах одновременно
Изменение стоимости альянса	Увеличивает стоимость партнерства	Не приносит значительных изменений в стоимость альянса

Составлено по: [17, с. 9].

проходит в рамках стратегического альянса определенные стадии развития:

1. Этап 1. Осознание необходимости интеграции и выбор подходящего партнера. Фирмы тратят значительные усилия для разведки совместимых партнеров, ресурсы которых могли бы дополнить имеющиеся у фирмы способности и создать новые возможности для изучения бизнеса. Обучение начинается уже на данном этапе, но имеет одностороннюю направленность.

2. Этап 2. Исследование. На данном этапе партнеры начинают активное взаимодействие и подготовку к долгосрочному взаимодействию в рамках альянса. Обучение по-прежнему в значительной степени имеет односторонний и эмпирический характер, однако, уже появляются элементы взаимного обучения.

3. Этапы 3 и 4. Расширение взаимоотношений и развитие приверженности партнерству. Эти две фазы обладают многими общими чертами. Они характеризуются высокой степенью взаимозависимости, проявлением большего доверия и увеличением инвестиций, направленными на получение взаимной выгоды. Отношения также переходят на более глубокий уровень восприятия общих целей и развитие кооперативности. Усилия партнеров перенаправляются в сторону совместного развития и приобретения новых навыков для альянса.

В таблице 2 представлена смена приоритетов в области обучения в зависимости от конкретного этапа развития стратегического партнерства.

С развитием партнерских отношений постепенно происходит переход стратегического альянса на качественно новый уровень, предоставляющий широкие возможности для совместной деятельности, главным образом, посредством совместного создания нового знания. Рисунок 3 отображает разработанную авторами модель развития конкурентного преимущества на основе совместного создания нового знания.

На рисунке обозначены фирмы, принимающие решение о создании стратегического альянса. Каждая организация обладает определенным набором ресурсов и имеет уникальный опыт развития. При принятии решения о вступлении в альянс каждая сторона оценивает своего потенциального партнера с точки зрения стратегического соответствия (общность стратегических целей, способность работать в сотрудничестве). В случае вступления в стратегический альянс и успешного взаимодействия фирмы постепенно переходят к этапу совместного обучения, обмену знаниями и созданию нового знания. Результатом такого совместного развития становится создание интерспецифических активов и уникальных возможностей, дающих фирмам-участницам возможность выжить в современных экономических условиях [18, с. 65].

Необходимо отметить, что усиление тесноты взаимодействия и развитие обучающегося альянса может иметь не только положительные результаты. Как уже неоднократно отмечалось, в процессе совместного развития создаются интерспецифические ресурсы и развиваются уникальные способности, которые имеют значение только в рамках данного стратегиче-

Таблица 2

Приоритеты обучения в альянсе в зависимости от этапа развития партнерских отношений

Направления развития отношений	Этапы эволюции			
	Этап 1	Этап 2	Этап 3	Этап 4
	Сбор информации и поиск партнера	Разведка	Экспансия	Развитие отношений, основанных на доверии
Внешняя и внутренняя среда	Изучение культурных и национальных особенностей партнера	Внутренние аспекты: организационная культура партнера, практики управления	Создание новых возможностей	Развитие совместных возможностей
Навыки и умения	Получение явных знаний о потенциальных навыках партнера	Начало процесса обмена неявными знаниями и умения	Передача неявных знаний	Развитие и приобретение новых знаний и навыков для достижения общих целей
Цели	Стратегические цели партнеров	Поиск и установление совместных целей в рамках партнерства	Обучение с целью формулировки общих целей	Появление возможности изменить цели альянса, направленные на сохранение конкурентных преимуществ
Задачи	Если имеются, то в небольшом количестве	Начало процесса осознания и установления общих задач в рамках альянса	Появление возможности выделения общих задач в альянсе	Пересмотр задач альянса с целью повышения эффективности работы
Процессы	Если имеются, то в небольшом количестве	Рационализация процессов для выполнения задач альянса	Создание совместных процессов для достижения совместной выгоды	Обучение с целью анализа процессов и прекращения выполнения неэффективных операций
Собственно обучение	Одностороннее обучение	Присутствуют элементы совместного обучения	Как индивидуальное, так и совместное обучение партнеров	Преобладает совместное обучение

Составлено по: [17, с. 23].

ского альянса, что ограничивает возможности применения таких ресурсов в рамках других партнерских отношений. Таким образом, в случае прекращения по каким-либо причинам существования стратегического альянса, фирмы-участницы рискуют потерять свои уникальные активы и не могут испытывать большие затруднения в процессе адаптации к новым условиям.

Однако, несмотря на имеющиеся недостатки, обучающийся альянс, по мнению авторов, может быть рассмотрен сегодня в качестве формы межфирменного взаимодействия, в наибольшей степени соответствующей современным условиям общественного развития, что демонстрирует собой ряд примеров из реальной практики.

Обучающиеся стратегические альянсы в металлургии

В качестве примера создания успешного обучающегося альянса можно выделить стратегическое партнерство таких зарубежных металлургических компаний, как Nippon Steel и Arcelor.

Компания Arcelor была создана в 2001 году путём слияния испанской Aceralia, французской Usinor

и люксембургской Arbed. В 2006 году посредством слияния с Mittal Steel была создана объединенная компания, контролирующая в настоящее время около 8% мирового рынка стали. Сегодня компания представлена на всех основных рынках стали, в том числе автомобильном, строительном, производстве бытовой техники и упаковки, а чистая прибыль крупнейшего в мире сталелитейного концерна Arcelor Mittal, во II квартале 2012 г. составила \$959 млрд [19].

Nippon Steel – японская сталелитейная компания, также известная под именем Shinnittetsu. Является одной из крупнейших сталелитейных компаний мира. Nippon Steel Corp. считается крупнейшей в Японии и второй в мире сталелитейной компанией [20].

Необходимо отметить, что компании Nippon Steel и Arcelor объединяет не только принадлежность к уровню ведущих производителей стали в мире, но и такие показатели, как наличие широкой ассортиментной линии, высокий уровень качества продукции, быстрое реагирование на ожидания клиентов, приверженность принципам экологической безопасности производства и направленность на долгосрочное и устойчивое развитие бизнеса. В связи с этим не

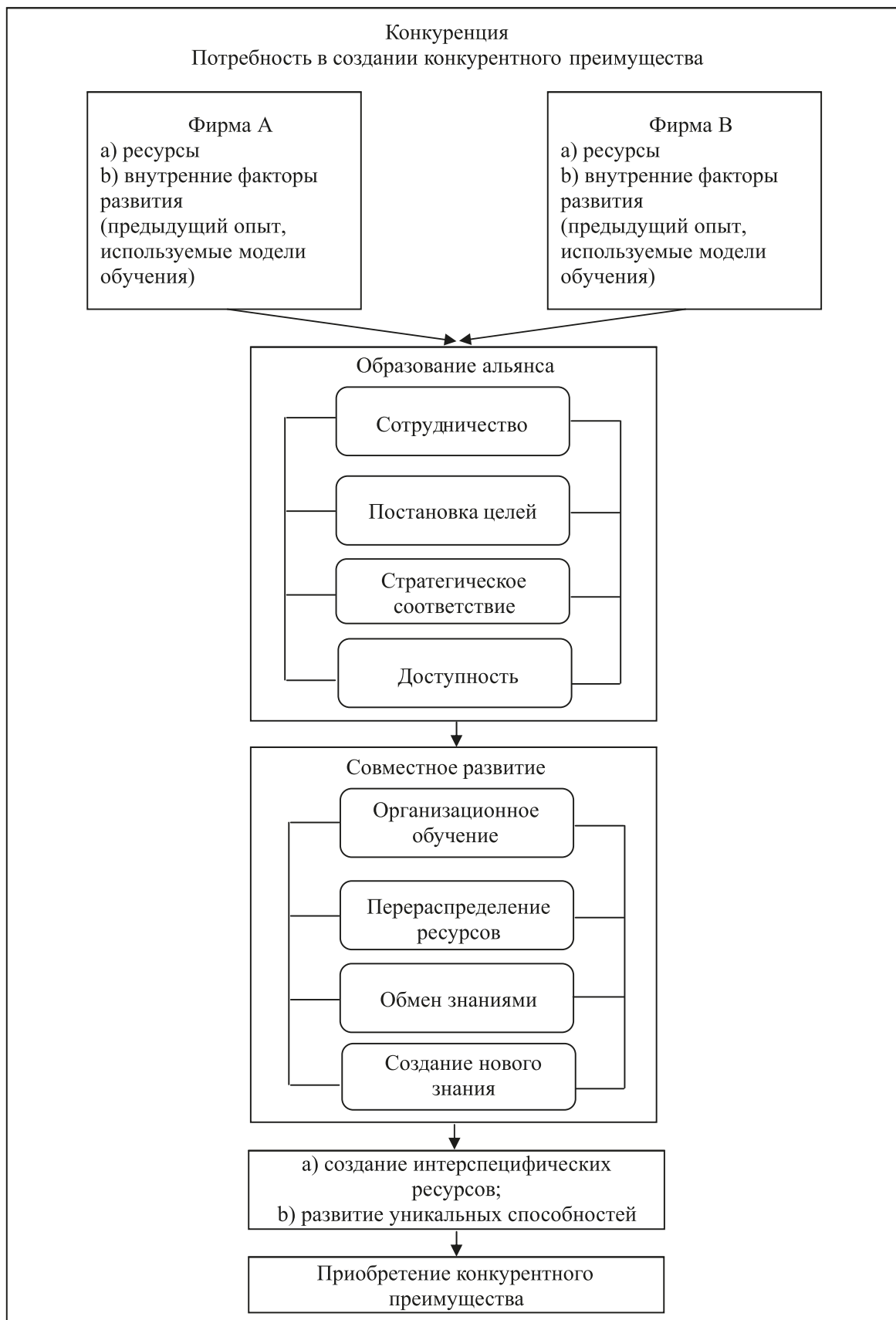


Рис. 3. Модель создания в обучающемся альянсе нового знания как конкурентного преимущества

случайно, что в апреле 2002 года между Arcelor (после слияния с Mittal Steel партнерство было продолжено) и Nippon Steel Corporation было подписано партнерское соглашение о создании глобального стратегического альянса с целью совместной разработки инновационной бизнес-модели и, как результат, получения возможностей для эффективного использования своих стратегических ресурсов и повышения конкурентоспособности [21].

В рамках стратегического соглашения компаниями-участницами был проведен ряд совместных мероприятий, а именно:

1. Разработана единая стратегия предложения товаров на рынке.

В процессе разработки единой продуктовой стратегии было проведено сравнение ассортиментных линий товаров обеих компаний и оценка производственных процессов. В результате было разработано совместное техническое решение задачи по организации автомобильного производства в таких стратегически важных регионах как Европа, Япония, Северная и Южная Америка и Китай. С целью реализации выбранной стратегии предложения товаров был произведен обмен лицензиями на пять видов выпускаемой продукции. Кроме того, список «совместно производимых продуктов» периодически регулярно пересматривается и дополняется новыми лицензионными соглашениями и договорами, направленными на совместное развитие.

2. Применен единый технологический подход к производственным процессам.

Компании-партнеры стремятся гибко реагировать на изменения спроса, и, главным образом, ориентируются на те пожелания, которые поступают со стороны основных потребителей – фирм, производящих автомобили. В частности, все больше растет спрос на высокопрочные стали, позволяющие предоставить более высокий уровень защиты водителю и пассажирам автомобиля в случае аварии. Таким образом, совместные технические предложения в рамках тесного R&D сотрудничества основываются на новых технологиях и знания в области стальных материалов и листового производства и ориентированы на разработку и производство, главным образом, высокопрочной стали. Так первым результатом совместных R&D стала разработка «нового антикоррозионного и высокопрочного вида стали», улучшенного с точки зрения пластичности и безопасности, чье качество было высоко оценено автопроизводителями.

В рамках R&D сотрудничества компаний был совместно разработан новый продукт «ANTRIP», получивший свое имя по первым буквам названий компаний, а также получено более двадцати патентов на совместные разработки.

3. Сформирована единая логистическая сеть и система закупки сырья.

В рамках стратегического альянса компаниями была разработана специальная схема доставки сырья и материалов, которая позволила сделать транспортировку более эффективной и конкурентоспособной. Кроме того, компании проводят совместный анализ средне- и долгосрочных перспектив изменения спроса и предложения на глобальном рынке сырья, ведь одна из основных целей партнерства сегодня – это создание глобальной логистической сети поставки высококачественного стального листа, который может применяться, главным образом, в автомобилестроении.

4. Составлена программа по объединению усилий в области охраны окружающей среды.

Nippon Steel и Arcelor регулярно производят обмен информацией по вопросам изменения состояния окружающей среды в Европе и Японии, а также появления новых разработок и передовых технологий, направленных на защиту окружающей среды и т.д. Также компании выступили инициаторами PSI разработки в рамках международного проекта по созданию технологии, направленной на уменьшение выбросов углекислого газа в процессе производства стали.

5. Согласована стратегия бенчмаркинга.

Компании стремятся повысить свою эффективность, за счет обмена технической информацией между инженерами, отвечающими за организацию основных операций по выплавке стали. Создаются специальные межфирменные рабочие группы, состоящие не только из инженеров обеих компаний, но также основных потребителей.

Сегодня руководство обеих компаний считает данное стратегическое партнерство весьма удачным соглашением, направленным на повышение эффективности использования корпоративных ресурсов и укрепление конкурентоспособности.

Другим примером эффективного обучения и совместной разработки новых технологий в рамках стратегического альянса может выступить стратегическое сотрудничество российской компании ВСМПО-Ависма и американской компании Boeing.

ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» – крупнейший в мире производитель титановой продукции, занимает более 25% мирового титанового рынка, является основным поставщиком титана отечественным потребителям. Главным акционером является госкорпорация «Ростехнологии» (более 70% акций).

Партнерские отношения между компаниями берут начало в 1997 году. С тех пор совместными усилиями «Boeing» и ВСМПО-АВИСМА создан мощный взаимовыгодный альянс, который «способен решать

самые сложные производственные задачи с помощью самых современных технологий и на уровне мировых стандартов качества» [22].

В июле 2009 года компании объявили об открытии совместного предприятия Ural Boeing Manufacturing (UBM) в г. Верхняя Салда (Свердловская область), создание которого стало еще одним важным шагом на пути укрепления партнерских отношений между ВСМПО-Ависма и Boeing. Новый завод, оснащенный самым современным оборудованием и технологиями, будет заниматься механической обработкой титановых штамповок для самого передового самолета в современной гражданской авиации – Boeing 787 Dreamliner и для российских авиалайнеров.

Также в 2009 году компании подписали меморандум о расширении сотрудничества в сфере поставок титана за счет увеличения мощностей совместного предприятия на Урале. В соответствии с ним стороны также объявляют о продолжении сотрудничества в сфере НИОКР, в частности, по разработке новых сплавов и технологий.

В 2010 году было объявлено о создании совместного инновационного научно-исследовательского центра титановых технологий и материалов. В рамках центра «Boeing» и ВСМПО-АВИСМА совместно разрабатывают новые титановые сплавы и технологии. Все результаты исследований и разработок в равной степени принадлежат обеим компаниям.

За последние годы Boeing и ВСМПО-Ависма разработали в совместном инновационном центре три новые технологии, а доля инновационной продукции в ОАО «Корпорация «ВСМПО-Ависма» по итогам 2011 года составляет примерно 95 % [23]. Сегодня стороны ведут совместную работу по созданию двух новых сплавов, которые, в частности, могут быть использованы для нужд российской аэрокосмической индустрии. Кроме того, на титановом производстве работа инженеров с ученой степенью способствует улучшению показателей по выпуску товаров ноу-хау. Так благодаря НИОКР и применению самых современных технологий управления производством стоимость деталей из титана снижается, они становятся доступными для использования в гражданском авиационном строительстве.

В 2012 году корпорация ВСМПО-Ависма договорилась с компанией Boeing на изменение существующего долгосрочного контракта на поставку титановой продукции завода, обеспечивающего трехлетнее продление срока контракта до конца декабря 2018 года. Данный факт свидетельствует о продолжении взаимовыгодного сотрудничества между ВСМПО-Ависма и Boeing, которое позволяет обеим компаниям интенсивно развиваться [24].

Анализ деятельности компаний в рамках данных стратегических альянсов позволяет сделать вывод о влиянии процессов обмена знаниями и совместного создания новых знаний на конкурентоспособность фирм-участниц. Осуществление совместной R&D деятельности, использование единого технологического подхода к производству, применение общей системы предложения продукции на рынке – это результаты продолжительного взаимодействия на уровне объединения «рассеянных» знаний компаний в рамках стратегического альянса. Это результаты совместного создания нового знания, выражающегося в появлении уникальных активов и способностей, лежащих на границе взаимодействия компаний-участниц и недоступных для восприятия другим субъектам рынка. Таким образом, данные стратегические альянсы могут быть в полной мере отнесены к новой форме межфирменного взаимодействия – обучающимся альянсам.

Подводя итоги, необходимо отметить, что в процессе становления экономики знаний, компании вынуждены искать новые пути для создания, развития и сохранения своей конкурентоспособности. Экономика знаний, изменяя устоявшиеся принципы функционирования хозяйствующих субъектов в масштабе мирового экономического пространства, делает необходимым условием «выживания» фирмы в современных условиях наличие конкурентных преимуществ, основанных на знаниях.

В рамках данной статьи авторами было предложено рассмотрение интеграции компаний в качестве одного из наиболее эффективных способов повышения конкурентоспособности. Данный подход основывается на изучении возможностей объединения «рассеянного» знания в процессе межфирменной интеграции. В связи с этим в статье проводится сравнительный анализ различных видов интеграции предприятий.

В результате проведенного анализа была определена форма межфирменного взаимодействия, в наибольшей степени, по мнению авторов, соответствующая современным условиям общественного развития. В качестве такой формы интеграции авторы называют стратегический альянс, акцентируя основное внимание на исследовании такого вида партнерских отношений как обучающийся альянс.

Обучающийся альянс, представляющий собой качественно новый уровень развития партнерских отношений, позволяет фирмам-участницам вступать в процессы знанияемого обмена и совместного создания нового знания, что, в свою очередь, приводит к возникновению интерспецифических ресурсов и уникальных способностей. То есть, обучающийся альянс выступает в качестве эффективного механизма создания конкурентного преимущества.

Однако интерспецифические ресурсы, создающиеся в рамках обучающегося альянса, являются не только основой его успешности и фактором индивидуализации, но и привносят в партнерство некую ограниченность, лишая его мобильности по отношению к другим участникам рынка. Несмотря на это, тщательно разработанные система целей и программа осуществления совместной деятельности в рамках обучающегося альянса дают возможность избежать негативных последствий и способствуют укреплению партнерских отношений в долгосрочной перспективе.

Подтверждением вышесказанному являются успешные примеры создания и функционирования обучающихся альянсов в металлургической отрасли в России и за рубежом. В частности, анализ деятельности таких стратегических альянсов как Nippon Steel – Arcelor и ВСМПО-Ависма – Boeing позволяет сделать выводы о наличии широкого спектра возможностей, открывающегося перед участниками партнерства. Так в процессе совместного развития и создания нового знания в обучающемся альянсе металлургические компании смогли создать интерспецифические ресурсы и развить уникальные способности, ставшие их конкурентными преимуществами и позволившие данным компаниям занимать сегодня лидирующие позиции на рынке.

Литература:

1. Хайек Ф. Индивидуализм и экономический порядок. М.: Социум, 2011. 432 с.
2. Махлуп Ф. Производство и распространение знаний в США. М.: Прогресс, 1966. 462 с.
3. Дракер П. Эпоха разрыва: ориентиры для нашего меняющегося общества. М.: «Вильямс», 2007. 336 с.
4. Robert H. Buckman. Building a Knowledge-Driven Organization. McGraw-Hill, 2004. 210 с.
5. Салихов Б.В. Экономика знаний и системно-интеграционная модель человеческого капитала корпорации [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.bv-salikhov.ru/korporativnaya-kultura-i-znaniya.html> (дата обращения 15.01.2013)
6. Базылев Н.И., Грибанова Н.Л. «Новая экономика», ее движущие силы и тенденции развития // Проблемы современной экономики. 2006. № 1/2 (17/18). С. 57-63.
7. Гельвановский М.И., Жуковская В.М. Трофимова И.А. Конкурентоспособность в микро-, мезо-, макроуровневом измерении // Российский экономический журнал. 1998. № 3. С. 67-77.
8. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» трактовка. СПб.: Лениздат, CEV Press, 1996.
9. Стратегии бизнеса: аналитический справочник / Под общей редакцией Г.Б. Клейнера. М.: «КОНСЭКО», 2001. 254 с.
10. Герштейн Е.Ф. Дифференциация и интеграция в промышленности: теория и практика развития. Минск, 2004. 282 с.
11. Defee C. Creating competitive advantage using non-equity Strategic Alliances: a Small Company perspective / Supply Chain Forum. 2006. № 2. С. 44-57.
12. Лессер Э., Прусак Л. Как превратить знания в стоимость. Решения от IBM Institute for Business Value. М.: Альпина Паблишер, 2006. 320 с.
13. Абашина М.А. Стратегический альянс как форма инновационной интеграции предприятий // Вопросы экономики. 2011. № 3. С. 192 – 197.
14. Janczak S. Knowledge and learning in strategic alliances: how to learn with cooperation // Problems and Perspectives in Management. 2008. № 1. С. 39-47.
15. KPMG International Cooperative [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.kpmg.com> (дата обращения 20.01.2013)
16. Долгоруков А. М. Стратегическое искусство – целеполагание в бизнесе. М.: ООО «1С-Паблишинг», 2004. 367 с.
17. Karthik N.S. Learning in Strategic Alliances: An Evolutionary Perspective // Iyer Oklahoma State University Academy of Marketing Science Review. 2002. № 10.
18. Robert M. Grant and Charles Baden-Fuller. A Knowledge Accessing Theory of Strategic Alliances // Journal of Management Studies. 2004. № 41.
19. Официальный сайт корпорации ArcelorMittal [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.arcelormittal.com/corp> (дата обращения 25.12.2012)
20. Официальный сайт корпорации Nippon Steel & Sumitomo Metal [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.nssmc.com> (дата обращения 25.12.2012)
21. Global Strategic Alliance between Arcelor and Nippon Steel // Nippon Steel News. 2005. № 336.
22. Официальный сайт корпорации Boeing [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.boeing.ru> (дата обращения 10.12.2012)
23. Специализированный электронный журнал «Металлоснабжение и сбыт». ВСМПО-Ависма и Boeing расширяют сотрудничество [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.metalinfo.ru/ru/news/59523> (дата обращения 28.11.2012)
24. Официальный сайт корпорации ВСМПО-Ависма [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.vsmo.ru/ru/news/181/VSMPO_i_Boeing_rasshirajut_dolgosrochnoe_soglasenie (дата обращения 29.11.2012)

References:

1. Hayek F. Individualism and economic order. M.: Society, 2011. 432 p.
2. Mahlup F. The Production and Distribution of Knowledge in the United States. M.: Progress, 1966. 462 p.
3. Drucker P. The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society. M.: «Williams», 2007. 336 p.
4. Robert H. Buckman. Building a Knowledge-Driven Organization / McGraw-Hill, 2004. 210 p.
5. Salikhov B.V. The knowledge economy and system-integration model of the human capital of the company [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.bv-salikhov.ru/korporativnaya-kultura-i-znaniya.html> (access date 15.01.2013).
6. Bazylev N.I. Gribanova N.L. The «new economy» and its driving forces and trends of the development // Problemy sovremennoy ekonomiki. 2006. № 1/2 (17/18). P. 57-63.
7. Gelvanovskiy M.I. Zhukovskaya V.M. Trofimova I.A. The competitiveness at the micro-, middle- and macro level // Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal. 1998. № 3. P. 67-77.
8. Williamson O. E. The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. SPb.: CEV Press, 1996.
9. Business strategy: an analytical guide / Under the G.B. Kleiner's General editorship. M.: «CONSACO», 2001. 254 p.
10. Gerstein E.F. Differentiation and integration in the industry: theory and practice of the development. Minsk, 2004. 282.
11. Defee C. Creating competitive advantage using non-equity Strategic Alliances: a Small Company perspective / Supply Chain Forum. 2006. № 2. P. 44-57.
12. Lesser E., Prusak L. Creating Value with Knowledge: Insights from the IBM Institute for Business Value / Alpina publisher, 2006. 320 p.
13. Abashina M.A. Strategic Alliance as a form of innovative integration of companies // Voprosi ekonomiki. 2011. № 3. P. 192 – 197.
14. Janczak S. Knowledge and learning in strategic alliances: how to learn with cooperation // Problems and Perspectives in Management. 2008. № 1. P. 39-47.
15. KPMG International Cooperative [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.kpmg.com> (access date 20.01.2013).
16. Dolgorukov A.M. Strategic skills – goal setting in business. M.: «IC-publishing», 2004. 367 p.
17. Karthik N.S. Learning in Strategic Alliances: An Evolutionary Perspective // Iyer Oklahoma State University Academy of Marketing Science Review. Volume 2002. №. 10.
18. Robert M. Grant and Charles Baden-Fuller. A Knowledge Accessing Theory of Strategic Alliances // Journal of Management Studies. 2004. № 41.
19. The official website of the ArcelorMittal Corporation [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.arcelormittal.com/corp> (access date 25.12.2012).
20. The official website of the Nippon Steel & Sumitomo Metal Corporation [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.nssmc.com> (access date 25.12.2012).
21. Global Strategic Alliance between Arcelor and Nippon Steel // Nippon Steel News. 2005. № 336.
22. The official website of the Boeing Corporation [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.boeing.ru> (access date 10.12.2012).
23. Specialized e-journal «Metal supply and sales». VSMPO-AVISMA and Boeing expand their cooperation [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.metalinfo.ru/ru/news/59523> (access date 28.11.2012).
24. The official website of the VSMPO-AVISMA Corporation [e-resource] // Access mode: URL: http://www.vsm-po.ru/ru/news/181/VSMPO_i_Boeing_rasshirjajut_dolgosrochnoe_soglashenie (access date 29.11.2012).

**ПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ
МАШИНОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРЕДПРИЯТИЯ КАК ОБЪЕКТ
МОНИТОРИНГА В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ**

Сухотерина М.И.

преподаватель Одесского национального политехнического университета (Украина)

УДК 338.45:621

ББК 65.291.5

В статье показано, что новые условия хозяйствования ставят перед машиностроительными предприятиями Украины важные и сложные проблемы адаптации. В этой ситуации постоянное наблюдение за производственным потенциалом предприятия становится важнейшим условием успешной деятельности предприятия. Мониторинг предполагает выработку показателей эффективности использования производственного потенциала предприятия с учетом состояния финансовых и материальных ресурсов, кадрового потенциала, информационных возможностей.

Ключевые слова: машиностроительные предприятия, производственный потенциал, мониторинг, показатели эффективности.

Sukhoterina M.I.

**PRODUCTIVE POTENTIAL OF A MACHINE-BUILDING ENTERPRISE AS A MONITORING
OBJECT IN MARKET ECONOMY**

In the article the author points out that economic environment puts forward problem important and complicated adaptation problems for machine-building enterprises in Ukraine. In that situation constant observation of the productive potential of an enterprise becomes a crucial condition of successful activity of an enterprise. Monitoring means development of indices of effective use of productive potential of an enterprise including the condition of financial and material resources, staff potential, information capacities.

Key words: machine-building enterprises, productive potential, monitoring, effectiveness indices.

Основой индустриальной мощи экономики любой страны является машиностроение. Экспорт сырьевых ресурсов как стратегическая установка украинского правительства в течение двух последних десятилетий имела катастрофическое воздействие на машиностроительную отрасль. Стабильного экономического роста Украина сможет достичь только после восстановления обрабатывающей промышленности, ядром которой является машиностроение.

Одним из важнейших секторов промышленности Украины является многоотраслевой машиностроительный комплекс который объединяет 11267 предприятий, из которых 146 – крупных, 1834 – средних и 9287 – малых по производству различных машин и оборудования, приборов и аппаратуры, различных видов транспортных средств и т.п. Доля отрасли в общем объеме продукции (работ, услуг) промышленности составляет 13,4%, в валовой добавленной стоимости промышленности – 15,6%. В машиностроении сосредоточено более 15% стоимости основных средств и почти 6% оборотных активов отечественной

промышленности и свыше 22% количества наемных работников [1].

За период трансформаций экономики страны машиностроительный комплекс подвергся длительному разрушительному кризису, реформированию отношений собственности, структурным деформациям и вышел на путь адаптации к условиям рыночной конъюнктуры и освоения новых промышленных рынков. Эти процессы сопровождались значительными потерями производственного и кадрового потенциала, более двукратным сокращением доли продукции машиностроения в промышленном производстве, снижением активности в инновационно-инвестиционной деятельности и т.п.

Машиностроительная отрасль Украины представлена металлургическим, горношахтным, подъемно-транспортным, энергетическим, судо-, авиа-, и автомобилестроением, производством машин и механизмов для химической и нефтехимической, легкой и пищевой промышленности, сельскохозяйственным, строительно-дорожным машиностроением и произ-

водством машин для коммунального хозяйства, производством станков и инструментов и машин и оборудования для вооруженных сил [2, с. 24]. Работа предприятий машиностроения обеспечивает стабильность экономики страны, социальную защиту населения, рост интеллектуального и материального благосостояния, и развитие экономики как отдельных регионов, так и государства [3, с. 25].

Формирования рыночной системы хозяйствования на базе различных форм собственности, создание негосударственного сектора экономики, приватизация машиностроительных предприятий оказались неспособными решительно повлиять на повышение эффективности национальной экономики. Отказ от административных методов управления экономикой в условиях отсутствия цивилизованных рыночных отношений и элементов рыночной инфраструктуры привели к разбалансировке экономики, постепенному физическому и моральному старению основных производственных фондов, ухудшение их возрастной структуры, сделали невозможным динамичное развитие материально-технической базы предприятий.

Плохое техническое состояние и низкая эффективность использования имеющегося производственного потенциала в условиях реформирования экономики свидетельствуют о необходимости осуществления со стороны государства решительных мер по повышению технического уровня машиностроительных предприятий на основе экономических методов управления. Улучшение технического состояния и уровня использования производственного потенциала многие специалисты рассматривают как одно из важнейших направлений повышения эффективности производства и его стабильного развития.

Мероприятия, направленные на стабилизацию ситуации в машиностроительном комплексе страны являются приоритетными по обеспечению устойчивого социально-экономического положения страны.

Анализ последних исследований и публикаций. Деятельность машиностроительного комплекса Украины исследовали в своих работах такие ученые: Д. Малащук [4], Ю. Барташевська [5], Б. Данилишин [1], Л. Довгань [6], Н. А. Романко [7] Н.А. Ефименко [8], и др. Однако некоторые вопросы, связанные с деятельностью машиностроительных предприятий, остаются недостаточно изученными. В современных условиях рынка наблюдается низкий уровень показателей социально-экономического состояния машиностроительных предприятий Украины, нерешенным остается определение перспективных направлений дальнейшего развития украинского машиностроения.

Многие вопросы теоретического и методического характера требуют дальнейших углубленных исследований. Для Украины важным вопросом является

исследование причин, которые привели к разрушению технико-технологической базы производства, разработка механизмов ускоренной реконструкции и технического перевооружения производственного потенциала. Результаты таких исследований помогут сформировать научную основу для создания целостной системы управления производственным потенциалом, включая элементы государственного регулирования экономических процессов и рыночного саморегулирования.

Недостаточное изучение этих вопросов и их актуальность для обеспечения эффективного развития украинской экономики актуализируют необходимость научных исследований в этом направлении.

Производственный потенциал машиностроительного предприятия представляет собой сложную систему, которая состоит из различных элементов с разными функциональными возможностями и особенностями.

Новые условия хозяйствования предъявляют к машиностроительным предприятиям требования эффективного использования производственного потенциала который способен обеспечить устойчивые рыночные позиции. Поскольку машиностроительные предприятия в большинстве случаев неспособны оказывать существенное влияние на внешнюю среду с целью ее изменения в соответствии с собственными интересами они должны больше внимания уделять адаптации к быстро меняющимся условиям хозяйствования т.е. использования производственного потенциала в соответствии с ожиданиями рынка и собственных производственных возможностей. Машиностроительные предприятия должны обеспечивать эффективное использование производственного потенциала как во внутренней среде по производству продукции и задействовать с этой целью все экономические ресурсы, используемые в бизнес-процессах, так и во внешнем окружении по реализации продукции и формированию действенных взаимоотношений с субъектами рынка, от которых зависят жизнедеятельность и развитие предприятий, т.е. с потребителями, поставщиками, институтами государственного регулирования. В этом смысле насущной проблемой является определение эффективности использования производственного потенциала на основе измерения его результатов для внутреннего и внешнего сред предприятий.

Важным индикатором состояния производственного потенциала промышленного предприятия является мониторинг.

Проведение мониторинга предполагает четкое определение показателей.

При выборе показателей оценки производственного потенциала машиностроительного предприятия

тия мы опирались на исследования ведущих ученых [9-19].

Важным является определение внутренней и внешней эффективности. При этом необходимо учитывать состояние финансовых и материальных ресурсов предприятия, кадровый потенциал, информационные возможности.

Финансовые ресурсы с точки зрения внутренней эффективности включают в себя следующие показатели: коэффициент абсолютной ликвидности; рентабельность совокупного капитала; коэффициент оборачиваемости собственного капитала; коэффициент маневренности собственного капитала; коэффициент финансовой стабильности; удельный вес собственных инвестиций в инновационную деятельность в общем объеме инвестиций на инновации; удельный вес собственных инвестиций в производственную сферу в общем объеме инвестиций. Финансовые ресурсы с точки зрения внешней эффективности включают следующие показатели: рентабельность продаж; рентабельность производства продукции; коэффициент финансового риска; коэффициент финансовой автономии; коэффициент оборотности кредиторской задолженности; коэффициент оборотности дебиторской задолженности; удельный вес других источников финансирования инновационной деятельности в общем объеме инвестиций на инновации; удельный вес внешних инвестиций (отдельно -иностранных) в производственную деятельность в общем объеме инвестиций. Материальные ресурсы с точки зрения внутренней эффективности включают в себя следующие показатели: коэффициент пригодности основных фондов; Коэффициент обновления основных фондов; Фондооснащенность грн/чел.; коэффициент интегрального использования оборудования; удельный вес инновационной продукции в общем объеме производимой продукции; удельный вес затрат на технологическую подготовку производства в общем объеме затрат на инновации; удельный вес затрат на машины, оборудование, инструмент другие основные фонды, связанные с внедрением инноваций, в общем объеме затрат на инновации; удельный вес материальных затрат в общих затратах на производство. Материальные ресурсы с точки зрения внешней эффективности включают в себя следующие показатели: Фондоотдача, грн/грн; удельный вес инновационной продукции в общем объеме реализованной продукции; удельный вес материальных затрат в цене продукции.

Кадровые ресурсы с точки зрения внутренней эффективности анализируются по следующим показателям: удельный вес работников, занятых полный рабочий день; удельный вес работников у возрасте от 29 до 50 лет; удельный вес работников, которые окончили вузы; Соотношение количества работников к ко-

личеству административно-управленческого персонала; удельный вес сотрудников, которые выполняют научно-техническую работу; Среднегодовая выработка на одного работающего грн/чел. Кадровые ресурсы с точки зрения внешней эффективности анализируются по следующим показателям: рентабельность персонала; коэффициент текучести кадров; удельный вес затрат на оплату труда в общих затратах на производство; удельный вес работников, обученных новым профессиям; удельный вес работников, которые прошли повышение квалификации.

Информационные ресурсы с точки зрения внутренней эффективности анализируются по следующим показателям: удельный вес инвестиций на информатизацию к общему объему инвестиций; удельный вес инвестиций на программное обеспечение в общем объеме инвестиций на информатизацию; удельный вес инвестиций на вычислительную технику в общем объеме инвестиций на информатизацию; удельный вес инвестиций в нематериальный основной капитал в общем объеме инвестиций в основной капитал. Информационные ресурсы с точки зрения внешней эффективности анализируются по следующим показателям: удельный вес затрат на маркетинг и рекламу в общем объеме затрат на инновации; удельный вес затрат на участие в выставках, ярмарках, конкурсах, брендовых мероприятиях в общих затратах на реализацию продукции; уровень имиджа предприятия.

Несмотря на ограниченное количество предложенных показателей, сделать однозначные выводы и выявить общие тенденции изменения эффективности использования производственного потенциала предприятий без его адаптации к определенным условиям хозяйствования невозможно. Поэтому возникает объективная необходимость их замены на определенный набор некоррелированных параметров, имеющих ценное свойство хранить всю необходимую информацию в сжатом виде, сократив при этом размерность совокупности данных, которые исследуются.

Приведенные показатели типичны, однако в каждом отдельном случае (по отраслевой принадлежности или особенностей его деятельности) их состав может быть уточнен методом многомерного факторного анализа, является эффективным математическим аппаратом, который позволяет решать эту проблему, и входит в совокупности методов мониторинга. Принципиальное отличие мониторинга заключается в том, что экономические объекты и явления рассматриваются с учетом не одного-двух, а одновременно некоторого множества показателей. Это позволяет достигать в исследованиях полноты наблюдаемых (в данном случае – производственного потенциала) явлений и процессов и объективности заключений по ним.

Определение эффективности использования производственного потенциала является важной проблемой, имеет как теоретическое, так и практическое значение, решения которой целесообразно осуществлять с учетом ресурсной парадигмы, которая предусматривает необходимость оценки всех видов экономических ресурсов: финансовых, материальных, кадровых, информационных, с учетом их влияния на внутреннюю и внешнюю среду. Эффективной методикой определения эффективности производственного потенциала является мониторинг, для проведения которого необходима выработка системы показателей эффективности.

Литература:

1. Машинобудування в Україні: тенденції, проблеми, перспективи. /Під заг. ред. чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина. Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2007. 308 с.
2. Шапуров О.О. Стан і тенденції розвитку машинобудування // Актуальні проблеми економіки. 2009. №3. С. 57–63.
3. Савченко С.М. Конкурентоспроможність українського машинобудівного комплексу на зовнішніх та внутрішніх ринках // Проблеми підвищення ефективності інфраструктури. 2011. №29. С.20 – 29.
4. Малащук Д.В. Особливості інноваційного потенціалу машинобудування України // Актуальні Проблеми Економіки. 2005. № 2. С.111-120.
5. Барташевська Ю.М. Розвиток машинобудування України: стан, проблеми, перспективи // Європейський вектор економічного розвитку. 2010. №1. С. 19-25
6. Довгань Л.С., Сімченко Н.О. Сучасні аспекти стало розвитку машинобудівних підприємств // Економіка та управління підприємства машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики. 2008. № 3. С. 71-83.
7. Романко О.П. Чинники формування конкурентоспроможності машинобудівного підприємства // Актуальні проблеми економіки. 2009. № 3. С. 115-125.
8. Єфіменко Н.А. Проблеми сучасного етапу розвитку машинобудування // Вісник Донецького університету СерВ: Економіка і право. Вип.І. 2007. С. 86-93.
9. Перерва П.Г., Побережна Н.М. Визначення ефективності використання виробничого потенціалу машинобудівного підприємства // Маркетинг і менеджмент інновацій. 2012. № 2 [електронний ресурс] // Режим доступа: URL: <http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/> (дата обращения 17.12.2012)

10. Воронкова А.Э. Стратегическое управление конкурентоспособным потенциалом предприятия: диагностика и организация: монография. Луганск: СЛУ им. В. Даля, 2004. 314 с.

11. Дилигенский Н.В. Моделирование, многокритериальная оптимизация и оценка качества функционирования производственных, экономических и медико-экологических систем в условиях неопределенности: монография / Н.В. Дилигенский, Л.Г. Дымова, П.В. Севастьянов. М.: Изд. «Машиностроение», 2004. 397 с.

12. Лапин Е.В. Экономический потенциал предприятия: монография. Сумы: Университетская книга, 2002. 310 с.

13. Отенко И.П. Методологические основы управления потенциалом предприятия: монография. Х.: ХНЭУ, 2004. 216 с.

14. Отенко И.П. Стратегическое управление потенциалом предприятия: монография. Х.: ХНЭУ, 2006. 256 с.

15. Попов Е. Рыночный потенциал предприятия: монография. М.: Экономика, 2002. 559 с.

16. Спирин В.С. Анализ экономического потенциала предприятия. М.: Финансы и статистика, 1994. 295 с.

17. Трофименко Н.А. Оценка и прогнозирование производственного потенциала предприятия // Вісник СумДУ. Сер. Економіка. 2004. №9. С. 147-157.

18. Федонін О.С. Потенціал підприємства: формування та оцінка / О.С. Федонін, І.М. Репіна, О.І. Олексюк. К.: КНЕУ, 2004. 316 с.

19. Якушева Е.С. Подходы к оценке потенциала предприятия // Проблемы экономики. 2008. №1(20). С. 141-143.

References:

1. Machine-building in Ukraine: trends, problems, perspectives / Editor-in-chief associate member NAN Ukraine B.M. Danilishin. Nizhin: TOV «Vidavtitstvo «Aspekt-Poligraph», 2007. 308 p.
2. Shapurov O.O. Stan I tendentsii rozvitku mashibuduvannya // Aktualni problemi ekonomiko. 2009. №3. P. 57–63.
3. Savtchenko S.M. Competitiveness of the Ukrainian machine-building complex on foreign and local markets. 2011. №29. P.20 – 29.
4. Malashchuk D.V. Peculiarities of innovative potential of machine-building in Ukraine // Aktualniye Problemy Ekonomiky. 2005. № 2. P.111-120.
5. Bartashevskaya Yu.M. Machine-building Development in Ukraine: development, problems, perspectives // Evropeiskiy vector ekonomichnogo rozvitku. 2010. №1. P. 19-25

6. Dovgan L.E., Simchenko N.O. Suchasni aspekti stalo rozvitku mashinobudivnikh pidpriemstv // *Ekonomika ta upravlennya pidpriemstva mashinobudivnoi galuzi: problemi teorii ta praktiki*. 2008. № 3. P. 71-83.
7. Romanko O.P. Chinniki formuvannya konkurentnospromozhnosti mashinobudivnogo pidpriemstva // *Aktualniye Problemy Ekonomiky*. 2009. № 3. P. 115-125.
8. Efimenko N.A. Problemi suchasnogo etapu rozvitku mashinobuduvannya // *Visnik Donetskogo universitetu SerV: Ekonomika i pravo*. Vip.1. 2007. P. 86-93.
9. Pererva P.G., Poberezhna N.M. Vyznachnnya effektivnosti vikoristannya virobnichogo potentsialu mashinobudivnogo pidpriemstva // *Marketing I menedzhment innovatsiy*. 2012. № 2[e-resource]. Access mode: URL: <http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/> (access date 28.11.2012).
10. Voronkova A.E. Strategic management of competitive potential of an enterprise: diagnostics and organization: monograph. Lugansk: SNU im. V. Dalya, 2004. 314 p.
11. Diligenskiy N.V. Modelling, multi-criteria optimization and qualitative evaluation of functioning of productive, economic and medical-ecological systems in the conditions of uncertainty: monograph / N.V. Diligenskiy, L.G. Dymova, P.V. Sevostyanov. M.: Published by «Mashinostroyeniye», 2004. 397 p.
12. Lapin E.V. Economic potential of an enterprise: monograph. Sumy: Universitetskaya kniga, 2002. 310 p.
13. Otenko I.P. Methodological basics of managing enterprise potential: monograph. H.: HNEU, 2004. 216 p.
14. Otenko I.P. Strategic management of enterprise potential: monograph. H.: HNEU, 2006. 256 p.
15. Popov E. Market potential of an enterprise: monograph. M.: Ekonomika, 2002. 559 p.
16. Spirin V.S. Analysis of economic potential of an enterprise. M.: Finances and statistics, 1994. 295 p.
17. Trofimenko N.A. Evaluation and forecasting of productive potential of an enterprise // *Vestnik SumDU. Ser. Ekonomika*. 2004. №9. P. 147-157.
18. Fedonin O.S. Potentsial pidpriemstva: formuvannya ta otsenka / O.S. Fedonin, I.M. Repina, O.I. Oleksyuk. K.: KNEU, 2004. 316 p.
19. Yakusheva E.S. Approaches to evaluation of enterprise potential // *Problemy ekonomiki*. 2008. №1(20). P. 141-143.

**ПОДГОТОВКА СТУДЕНТОВ ДЛЯ РАБОТЫ В КОМАНДЕ
КАК ПЕРСПЕКТИВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РОСТА ЭКОНОМИКИ**

Окунева В.С.

аспирант Сибирского федерального университета (Россия)

УДК 378

ББК 74.58

В статье автором рассмотрена проблема умения работать в команде, что особенно важно в современных экономических условиях, когда приоритетным становится человеческий капитал как фактор повышения экономического роста.

Ключевые слова: повышение экономического роста, конкуренция, команда.

Okuneva V.S.

STUDENTS' TRAINING FOR TEAM-WORK AS AN UPCOMING TREND OF ECONOMIC GROWTH

In the article the author considers the problem of working in a team. It is of prime importance in current economic conditions, when a human factor is top as a factor of economic growth improvement.

Key words: economic growth improvement, competition, team.

В условиях формирования новых механизмов хозяйствования, ориентированных на рыночную экономику, предприятия и организации стоят перед необходимостью работать по-новому, считаясь с законами и требованиями рынка, овладевая новым типом экономического поведения, приспособлявая все стороны производственно-хозяйственной деятельности к меняющейся ситуации.

Данные по объему промышленного производства России за последние года свидетельствуют о сильном отставании нашей страны от ведущих западных стран. А ведь промышленность с полным правом можно назвать основой всей российской экономики.

В Бюджетном послании Президента РФ от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» говорится: «Федеральный бюджет на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов должен стать бюджетом, посредством которого решаются задачи выхода на траекторию устойчивого посткризисного развития, *создания условий для развития* и модернизации экономики».

Важнейший фактор интенсивного экономического роста – повышение производительности труда (фактор, определяющий уровень жизни в стране).

Хлунов А.: «Россия существенно уступает своим основным конкурентам, причём значение ряда ключевых индикаторов, таких как производительность труда, характеризующих *технологический* уровень ключевых секторов экономики, уступает зарубежным в

несколько раз. Даже вот такие флагманы, как ядерная индустрия... мы в 10 раз по производительности труда уступаем Соединенным Штатам» [5].

Белоусов Д., ведущий эксперт Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования: «Мы просто не сможем развиваться, если не обеспечим рост производительности труда» [1].

На производительность труда а, следовательно, на экономический рост и его темпы, оказывают влияние следующие факторы:

1. физический капитал (или просто капитал) – это запас оборудования, зданий и сооружений, которые используются для производства товаров и услуг.

2. природные ресурсы – это факторы, обеспечиваемые природой, такие как земля, реки и полезные ископаемые. Хотя запасы природных ресурсов – очень важный фактор экономического процветания, но их наличие отнюдь не является главным условием высоких темпов роста и высокой эффективности экономики.

3. новые технологии делают труд более эффективным и позволяют увеличить производство товаров и услуг.

4. *человеческий капитал* – это знания и трудовые навыки, которые получают будущие работники в процессе обучения (например, в вузе) и в дальнейшем процессе трудовой деятельности.

Три первых фактора на сегодня не эффективны в силу изношенности оборудования, истощения при-

родной среды и отсутствия крупномасштабных технологических прорывов в промышленности [3]. Остается человеческий фактор, который может повлиять на повышение производительности труда. Именно трудовые ресурсы будут являться залогом достижения экономического успеха. На это прямо указывается в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года: «Уровень конкурентоспособности современной инновационной экономики все в большей степени определяется качеством профессиональных кадров, уровнем их социализации и кооперационности, когда возрастает роль человеческого капитала как основного фактора экономического развития [2].

Существует четкая взаимосвязь между уровнем квалификации рабочей силы и повышением производительности. Качество рабочей силы обуславливает 10 - 15% уровня производительности труда.

Все более актуальными становятся вопросы эффективного использования «человеческого фактора» в организации производственной деятельности, а значит, и вопросы разработки высоких технологий формирования профессиональных объединений, в частности – команд. По мнению экономистов Л. Фаткина и К. Морозовой, сегодня конкурируют не компании, а команды, вследствие чего появилась востребованность в специалистах, способных к командным взаимодействиям [4].

Действительно, организации часто реагируют на меняющиеся требования внешней среды, формируя команды с целью улучшить практическую работу, увеличить ассортимент продукции и услуг и найти новые возможности повышения рентабельности дела. Сейчас в мире много говорят о том, что команда – это неожиданно возникшая мощнейшая организационная сила. Эффективность команды в значительной степени зависит от личных качеств ее членов и взаимоотношений между ними. Каждый член команды должен быть готов направить свои способности и знания на решение командной задачи. Обращение к ФГОС ВПО показывает, что его разработчики активно оперируют понятием «команда» при формулировке целей и результатов образовательного процесса, что позволяет заключить, что понятие «команда» имеет педагогический статус.

В связи с вышеизложенным, для поступательного развития экономики выдвигаются новые требования к образовательному процессу технического вуза по качеству человеческого потенциала. И перед вузом, как исполнителем социального заказа, в данном контексте актуальным становится решение **педагогической задачи**, связанной с ориентированием студентов на командные формы работы в процессе их профессиональной подготовки. Формирование

системы знаний и способов действий, образующих умение работать в команде, особенно важно в современных условиях, когда решение большинства экономических и научно-технических задач вырабатывается во взаимодействии. Исследования различных трактовок понятия команды позволили заключить, что команда – это социальная общность высшего этапа её развития, члены которой имеют высокий уровень профессиональной подготовки, разделяют цели, ценности, общие подходы к реализации совместной деятельности, имеют взаимодополняющие умения, способны к выполнению любых внутрикомандных ролей, принимающие на себя ответственность за конечные результаты деятельности, что позволяет достичь синергетического эффекта при выполнении конкретной деятельности.

В результате проведенного исследования нами выделены следующие сущностные характеристики команды:

- развитие группового планирования совместной деятельности;
- ведущая мотивация совместной деятельности – достижение общих целей;
- психологическая готовность к совместной деятельности;
- разделение совместной деятельности;
- взаимопомощь и взаимозаменяемость;
- взаимосвязанность и взаимозависимость членов, принятие ими взаимной ответственности;
- внутренняя самостоятельность и автономность в организации;
- внутригрупповые нормы и правила жизнедеятельности;
- самоуправление;
- частота коммуникационных связей.

Выделенные сущностные характеристики команды и их содержательное наполнение с педагогической точки зрения позволили понять, какие личностные качества необходимо развивать у студентов в образовательном процессе вуза: способность адаптироваться к новым условиям; ответственность за порученное дело; толерантное отношение к членам команды; гибкость; тактичность; правдивость; справедливость; требовательность; забота членов команды друг о друге.

Решение педагогической задачи, связанной с ориентированием студентов на командные формы работы в процессе их профессиональной подготовки, нам видится в развитии выделенных личностных качеств, которое будем осуществлять через систему знаний и способов действий, вырабатываемых во взаимодействии на занятиях, основанных на принципах гуманистической парадигмы.

Литература:

1. Белоусов Д. Из выступления на заседании координационной группы 11.11.2008. (Обсуждение Проекта долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации до 2025 года).
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Лившиц В. Н. Методология оценки эффективности российских инвестиционных проектов. М.: Институт экономики, 2009.
4. Фаткин Л., Морозова К. Командообразование в организации как фактор эффективности совместной деятельности // Проблемы теории и практики управления. М. 2001. №1. С.15-19.
5. Хлунов А. Из выступления на заседании координационной группы 11.11.2008. (Обсуждение Проекта долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации до 2025 года).

References:

1. Belousov D. From the speech at the meeting of the coordinating group 11.11.2008. (Discussion of a long-term project of research and technological development of the RF up to 2025).
2. Concept of long-term social-economic development of the RF up to 2020 [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
3. Livshits V.N. Evaluating methodology of effectiveness of the Russian investment projects. M.: Institut ekonomiki, 2009.
4. Fatkin L., Morozova K. Team development in an organization as a factor of joint activity effectiveness // Problemi teorii i praktiki upravleniya. M. 2001. №1. P.15-19.
5. Khlunov A. From the speech at the meeting of the coordinating group 11.11.2008. (Discussion of a long-term project of research and technological development of the RF up to 2025).

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ: В ПОИСКАХ СОБСТВЕННОГО ПРЕДМЕТА

Выдрин И.В.

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права
Уральского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 342
ББК 67.400

Статья посвящена анализу предмета отрасли конституционного права России, оценке общественных отношений, его образующих, их эволюции и развитию в современных общественно-политических условиях.

Ключевые слова: конституция, общественные отношения, конституционное право, предмет, правовое, демократическое и социальное государство.

Vidrin I.V.

CONSTITUTIONAL LAW IN RUSSIA: IN PURSUIT OF OWN SUBJECT

The article is devoted to the analysis of the constitutional law subject in Russia, evaluation of public relations which form it, their evolution and development in modern public-political conditions.

Key words: constitution, public relations, constitutional law, subject, legal, democratic and social state.

Ставшее аксиоматичным утверждение о том, что конституционное право представляет собой ведущую (главную) отрасль в системе российского права знакомо каждому юристу. Причем, еще по первому курсу обучения в вузе, когда ничего не знающие студенты-первогодки параллельно, дающей азы правоведения теории государства и права, принимаются за изучение права конституционного. Отчего такая спешка?

Причина ее в стремлении познакомить начинающих юристов с Конституцией – Основным законом страны, питающим всю ее правовую систему. И какой бы ни была Конституция современной России, а многие специалисты, общественные и политические деятели всерьез ее критикуют [1], она отнюдь не утрачивает своего значения основного закона, с присущими только ему формально-юридическими особенностями, вроде верховенства, прямого действия конституционных норм, высшей юридической силы и т.п. Любая конституция ведь все равно, что полноводная река, снабжающая живительной влагой все вокруг.

И сколь может быть ни громко или, как сейчас говорят, пафосно, звучали эти слова, на деле конституция всегда являет собой мощный источник национального права.

Такова ее природа, таков предмет ее регулирования: очень разнообразный и чрезвычайно неоднородный, вмещающий отношения власти и собственности, устройства государства и общества, положение личности и способы реализации ее прав. А есть еще множество других общественных отношений, требующих своего упорядочения, внутренней организации, того, что можно назвать конструированием отраслевого предмета.

Подходы в решении этого вопроса отличаются больше нюансами, в главном же они примерно одинаковы.

Так, в совсем новом учебнике «Конституционное право», подготовленном кафедрой конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии, предмет консти-

туционного регулирования сведен к четырем сферам общественных отношений.

Первая группа отношений определяет «основные принципы, на которых основано устройство государства и общества» (Конституция РФ, отмечают авторы, характеризует данные отношения понятием «основы конституционного строя»). Вторая группа охватывает отношения, связанные с основами правового статуса членов общества, главным образом, определяющими их взаимодействие с государством. Еще одна группа касается государственного устройства России, отношений, как подчеркивается в учебнике, складывающихся между федерацией и ее субъектами. Наконец, четвертая группа общественных отношений фокусирует в себе «основные принципы системы органов государственной власти и системы органов местного самоуправления» [2].

Близкую точку зрения высказывает С.А. Авакьян. По его мнению, предмет конституционного права образуют «наиболее фундаментальные общественные отношения, которыми характеризуются: основы конституционного (общественного) строя российского государства, сущность и формы власти народа; основы правового положения личности; государственное устройство России; система, порядок формирования, принципы организации и механизм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления» [3].

Более емко формулирует объекты конституционного регулирования В.Е. Чиркин: «В своей совокупности нормы конституционного права распространяются на четыре главные сферы общественной жизни: экономику, социальные отношения, политику и идеологию» [4].

Оригинальные соображения высказывает А.Н. Кокотов, «нагрузивший» нормы конституционного права помимо регулирования уже известных общественных отношений, еще одной функцией — определения структуры российского права, его целей, принципов и отраслевых ценностей, что, в конечном счете, обеспечивает их согласованное, непротиворечивое действие. Такой вывод обусловлен авторской оценкой конституционного права в качестве общей части права российского: «Одна из задач конституционного права — постановка целей для национального права, закрепление исходных для всех отраслей права ценностей. Такие исходные цели и ценности в нашей стране изначально закрепляет Конституция» [5].

По нашему мнению, это действительно интересная точка зрения на содержание предмета конституционного права, но, кажется, она осталась незамеченной научной общественностью. Приходится гадать, почему? То ли от досады на то, что не пришла кому-то другому, то ли из-за сомнений в принадлежности

«правового» сегмента к общественным отношениям как таковым.

Анализируя приведенные суждения, следует обратить внимание вот на что.

Во-первых, на их общность, что свидетельствует о почти беспримерном тождестве взглядов на предмет конституционного права, сложившемся к настоящему времени. Справедливости ради, заметим, что это тождество не абсолютное, но все же близкое.

Но так было далеко не всегда. Общеизвестно, что в 1950-1970 гг. прошлого века дебаты вокруг этой темы отличались непросто остротой, а даже ожесточением. Посвятивший истории данного вопроса замечательную статью профессор В.И. Фадеев называет ученых, вовлеченных в спор, «непримиримыми участниками научной дискуссии» [6]. Еще более откровенно высказывается профессор С.А. Авакьян: «На каждой стороне были уважаемые и авторитетные ученые, которые не только спорили о научных проблемах, но и терпеть не могли друг друга» [7].

Что ж, для научного мира это не редкость, свои «непримиримые» есть, наверное, в каждой отрасли права. В советском государственном (конституционном) праве спорщики разделились на два лагеря. С одной стороны, «государственники» (С.С. Кравчук, А.И. Лепешкин, Б.В. Щетинин, В.С. Основин, А.И. Ким), с другой стороны, «конституционалисты» (В.Ф. Коток, И.Е. Фарбер, В.А. Ржевский и др.), дебатировавшие не только о составе предмета конституционного права, но и о наименовании данной отрасли. Первые оставались верными государственному праву, вторые были адептами права конституционного. И, кажется, никакие аргументы не могли их примирить.

Несмотря на то, что почти все спорщики ушли из жизни, их противостояние в заочной форме продолжается и в наше время. В прежние годы почти безраздельно доминировали учебники по советскому государственному праву на фоне, крайне редко появлявшихся книг по конституционному праву. Сегодня все ровно наоборот. Учебника по государственному праву России не встретить, а вот конституционное право безоговорочно господствует. Принятие Конституции РФ в 1993 г. мощно стимулировало развитие науки и отрасли именно конституционного права. Безусловно, в этом деле сказались увлеченность правами человека, идеей развития гражданского общества, ограничивающего всевластие государства. Словом, к середине 1990-х гг. конституционное право вытеснило собой право государственное. И, причем, без каких-либо публичных столкновений на этом поприще с сопутствующими им диспутами, спорами до хрипоты, испорченными личными отношениями и т.д. Государственное право сдалось без боя.

Другой вопрос, почему? Думается, потому что новые, неизвестные нам по прежним временам фактические общественные отношения, приковали к себе внимание исследователей в первую очередь. Теоретические проблемы, связанные с предметной классификацией отраслей, отодвинулись на второй план. А стремительное возникновение многих новых отраслей российского права, начавшееся в 1990-х гг., проходило не в пример давним спорам о государственном или хозяйственном праве без эмоциональных и, увы, теоретических всплесков.

Заметим, что сейчас, хотя и редко, но можно встретить отождествление конституционного и государственного права. К примеру, преподаватели кафедры конституционного и муниципального права МГЮА, подготовившие учебник «Конституционное право» (о котором уже говорилось выше), в 1996 г. выпустили учебник под названием «Государственное право Российской Федерации» [8]. И пусть отличающиеся наименования этих книг не смущают читателей – предмет конституционного (государственного) права в них представлен одним и теми же элементами. Или же вот названная здесь статья В.И. Фадеева (заведующего этой уважаемой кафедрой) с очень характерным заголовком «Предмет конституционного (государственного) права России: история и современность». Отчасти название это обусловлено контекстом статьи, посвященной теоретическим баталиям «государственников» и «конституционалистов». Но только отчасти. Использование двойного названия, как представляется, связано главным образом с уравниванием конституционного и государственного права без предпочтений в пользу того или другого. Этот вывод напрашивается также с учетом прежних кафедральных работ.

Свое решение данного вопроса предлагает А.Н. Кокотов. Он не ставит знак равенства между конституционным и государственным правом. Одновременно он не отказывается от государственного права, как это сделало большинство современных конституционалистов. Ему (государственному праву) отводится роль «комплексной составной части конституционного права, призванной упорядочить верховную государственную власть» [9]. С едва уловимым оттенком несогласия оценивает данный вывод В.И. Фадеев, замечая, что это предложение, по сути, разделяет ведущую отрасль российского права [10]. Хотя вряд ли. Да, и сам А.Н. Кокотов специально оговаривается, мол, государственное право только часть права конституционного, а не отдельная отрасль.

Во-вторых, на то, что все многообразие конституционно-правовых отношений уместается преимущественно в четыре основных блока. Даже у родственной конституционному праву (по принадлежности к публично-правовым образованиям) и одновре-

менно подчиненной ему (по степени иерархичности в системе права) отрасли муниципального права предмет регулирования выглядит куда более насыщенным. Различными авторами называется восемь [11] или даже десять [12] групп общественных отношений, образующих его предмет.

Можно, конечно, посетовать на излишнюю увлеченность исследователей дроблением предмета муниципального права, на «молодость» данной отрасли, ее комплексный характер. И все же. Конституционное право ведь в принципе несравненно богаче по объектам своего воздействия, в числе которых находится и местное самоуправление. К слову, во множестве защищаемых кандидатских и докторских диссертаций с завидным упорством доказывается, что Конституция РФ является источником необъятного количества общественных отношений. Под маркой «конституционных основ» или «конституционно-правовых аспектов» исследуется все: от полномочий органов местного самоуправления по уборке улиц до статуса парламента. Не тесно ли столь разнообразным отношениям в рамках четырехсоставного предмета конституционного права, как в четырех стенах недостаточно мебелированной комнаты?

В-третьих, на то, что предмет конституционной регламентации очерчивается понятиями «основные принципы» (как в учебнике МГЮА), «устои», а еще чаще – «основы» организации или устройства чего-то очень существенного. Нормы конституционного права «закрепляют социально-экономические, политико-управленческие, духовно-культурные устои российского общества» (А.Н. Кокотов) [13], «регулируют основы социально-экономической структуры общества, его политической системы, духовной жизни и правового статуса личности» (В.Е. Чиркин). Конституционные установки касаются «таких общественных отношений, которые являются базовыми, основополагающими в каждой из областей жизни общества и государства» (О.Е. Кутафин) [14].

Посредством использования таких категорий настойчиво подчеркивается, что конституционно-правовые отношения являются самыми важными и наиболее значимыми. Это общее, давно сложившееся мнение, которое вряд ли кто-то примется опровергать, во всяком случае, пока существует закон такой силы как конституция. Обремененные частностями, перегруженные мелочами основные законы, недолговечны. «Нет ничего удивительного в том, что эти конституции постоянно «ремонтируются» и заменяются, – замечает американский исследователь Л. Фридмэн, – они ужасно хрупки» [15].

Итак, тема детализированных конституций как будто закрыта. Их век короток и они не практичны. Живучи и работоспособны конституционные акты, фиксирующие принципиальные параметры государ-

ственного и общественного устройства, его костяк, способный выдержать испытание временем и обстоятельствами.

Но, что считать деталями, переполняющими конституции? Они ведь пишутся в конкретных исторических условиях, и то, что в наши дни кажется чем-то неуместным, в то время, возможно, представлялось очень важным, требующим обязательного конституционного закрепления. Советский историк А.З. Манфред, оценивая конституцию Франции 1799 г., замечал, что, имея сугубо практический характер, она приближалась порой к протокольной записи [16]. И уж совсем критически, как несвойственную духу основного закона, этот исследователь воспринял ее ст. 43. Она, между прочим, устанавливала жалование первого консула Республики в размере 500 тыс. франков в год (это должность занимал тогда генерал Бонапарт). С точки зрения конституционалиста наших дней, такие конституционные нормы кажутся почти что кощунственными. Они совершенно недопустимы, как дискредитирующие особое предназначение основного закона, его высокую миссию фундаментального правового акта.

Кстати, тот же Л. Фридмэн приводит аналогичный пример, имеющий, правда, отношение к конституции штата Луизиана 1898 г. Она тоже содержала статью, фиксирующую должностной оклад губернатора штата, к сведению, неплохой для тех лет. Наверное, это совсем уж одиозные примеры, к тому же из далекого прошлого. А что же современность? «Король получает из государственного бюджета, – сказано в ст. 65 Конституции Испании 1978 г., – общую сумму на содержание своей семьи и Двора и свободно распоряжается ею» [17]. Так что же это все-таки? Деталь, частность или же положение, достойное конституционного акта?

Многие нынешние конституции наполнены нормами, регулирующими порядок формирования органов государственной власти, парламентскую деятельность. «Тот, кто выставил свою кандидатуру в Бундестаг, – установлено в ст. 48 Конституции ФРГ, – имеет право на отпуск, необходимый для подготовки своего избрания». Ну, что за важность! В ст. 149 Конституции Швейцарии указывается, что депутаты Национального совета (нижняя палата парламента – И.В.) избираются народом путем прямого голосования по пропорциональной системе [18]. Российская Конституция не обременена такими подробностями. Возможно, именно поэтому уже в четвертый раз меняется порядок формирования Совета Федерации, вновь инициируется вопрос о возврате к смешанному порядку комплектования Государственной Думы. В итоге, не имея твердой конституционной почвы, механизм формирования российского парламента целиком зависит от политической конъюнктуры, ею же и диктуется

то ли в преддверии очередных выборов, то ли по их итогам.

Но вернемся к «конституционным основам»? Какой набор установлений будет отвечать представлениям о них, хотя бы в области государственного устройства? В настоящее время, когда в мире сложились определенные политико-правовые стандарты, появление многих конституционных положений вполне прогнозируемо. Не включить сегодня в конституционный текст положений о правовом или демократическом государстве, значит, прослыть все равно, что еретиком, считаться несовременной, отсталой в политико-правовом, а то и вообще, в цивилизационном смысле страной. В этой связи желающих идти вразрез с правовой глобализацией, с присущим ей перечнем эталонных установок, откровенно немного. Именно этим обстоятельством априори обусловлен целый набор обязательных (стандартизированных) конституционных норм, характеризующих государство XXI века. Данными нормами, в том числе задаются параметры и Российского государства.

К числу конституционных столпов относятся нормы о государственной суверенности. Они не дань юридической моде, а естественным образом укоренившиеся установления. И какой бы слабой по своему потенциалу и небольшой по размерам собственной территории ни была страна, она первым делом объявляет себя суверенной. Делается это в разных формулировках. Латвия и Литва называют себя независимыми демократическими республиками, Эстония – самостоятельной и независимой демократической республикой. Италия конституируется в качестве единой и неделимой республики, признающей местную автономию (ст. 5), Болгария учреждается единым государством, в котором, напротив, не допускаются автономные территориальные образования (ст. 2). Согласно конституции Словении – это территориально единое и неделимое государство, а Румыния так и вообще – национальное, суверенное и независимое, единое и неделимое государство [19]. Словом, суверенность принадлежит к тем конституционным основам, которые не нуждаются в популяризации извне и дополнительных рекомендациях со стороны мирового сообщества. В этом отношении Российская Федерация не исключение, а полноценный член этого сообщества.

В копилку основ, по всей видимости, следует внести и социальное государство. Но здесь не все так однозначно. Если характеристики демократического, правового и суверенного государства действительно считаются конституционными устоями, то к статусу социального государства некоторые конституции подходят с известной долей осторожности. Так, в параграфе 18 Конституции Венгрии сказано, что Венгерская Республика проявляет заботу о нуждающихся через развитую систему социальных мероприятий.

И только! Польская Республика признается демократическим правовым государством, осуществляющим принципы социальной справедливости (ст. 2 Конституции Польши) [20]. Звучит также обтекаемо, как и у венгров. Чем продиктована это осторожность? При всех возможных причинах престижному статусу социального государства надо просто соответствовать. А это далеко не у всех выходит.

Впрочем, есть страны, смело декларирующие себя социальными государствами: Франция, Германия, Испания, Словения, Хорватия и др. В их числе и Российская Федерация – «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7 Конституции РФ). В настоящее время это одна из самых критикуемых статей нашего основного закона, собственно, даже не статья, а расхождение между декларируемой ею нормой и действительностью. «Несмотря на разногласия и различные подходы к пониманию сущности социального государства, практически все сходятся в одном, – констатируют авторы коллективной монографии «Права человека и правовое социальное государство в России», – наше государство пока еще не является социальным». Хотя, оставаясь объективными исследователями, они оговариваются относительно длительности исторических сроков становления и обретения социальности: «Формирование социального государства – долгий, трудный, а по сути дела, нескончаемый путь, на котором неизбежны и обретения и потери» [21]. Более категоричен Н.М. Марченко, называющий социальное государство (имея в виду Россию – И.В.) идеологемой, не подтвержденной жизнью и государственно-правовой практикой [22].

Российская Федерация считается социальным государством уже двадцать лет. Этого срока для воплощения мечты о государстве всеобщего благоденствия в реальность не хватило. На любые критические выпады по этому поводу существует заранее заготовленный ответ-клише: Конституция и провозглашенные ею положения о социальном (как впрочем, и о правовом, демократическом) государстве есть идеал, к которому надо стремиться, и который должен подстегивать всех тех, от кого зависит его достижение. Вряд ли это объяснение устраивает большинство российских граждан, страдающих от социальных неурядиц, зато оно выручает преподавателей конституционного права при ответах на «неудобные» вопросы особо вьедливых студентов. Чем парировать ленинские слова о фиктивности конституций, знает не всякий. «Для конституций нежелательны как отставание от общественного развития, – справедливо пишет профессор С.А. Авакьян, – так и забегание вперед, включение в них норм, которые еще не могут найти применения в действительности» [23]. От себя добавим, что несоот-

ветствие между нормами основного закона и реальностью дискредитирует и саму конституцию. Поэтому задирайте планку конституционных обещаний, гоняясь за примерами развитых стран, в особенности высокоразвитых, чревато неприятностями.

В фонд конституционных основ органично вписываются нормы о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; механизмах сдержек и противовесов между ними; единстве системы государственных органов; разграничении предметов ведения и полномочий. Все это унифицированные положения, ставшие частью конституций в большинстве стран мира.

Таким образом, важнейшие конституционные институты и регулируемые ими общественные отношения, составляющие предмет конституционного права, заимствованы Российской Федерацией в качестве западных либеральных ценностей. Правовое, демократическое, социальное государство, разделение властей – все это в настоящее время эталонные, стандартизированные требования, распространившиеся по всему миру сначала в форме либеральной идеологии, а потом и в виде конституционных норм. И только государственный суверенитет, не окрашенный идеологией, имеет сугубо домашнее происхождение. В этом смысле Конституция РФ один из многих похожих друг на друга основных законов, в первую очередь устоями государственного, да и общественного строя тоже. Привнесенные на недостаточно подготовленную почву, эти нормы и, учрежденные ими общественные отношения, потому и буксуют, что плохо «вмонтированы» в российский политический и административный контекст.

Это и есть одна из особенностей общественных отношений, закрепляемых российским конституционным правом.

Литература:

1. Примеров такой критики много, сошлемся лишь на некоторые мнения. Так, М.Н. Марченко говорит о формальном и идеологизированном характере Конституции РФ 1993 г., манипулировании ею правами и свободами человека и гражданина. Е.А. Лукьянова полагает, что российская Конституция состоит из двух несовпадающих частей. Первая часть включает либеральные принципы, но без механизмов их исполнения. Вторая часть – абсолютно авторитарная, по разграничению властных полномочий похожая на полумонархическую конституцию. С.А. Авакьян с сожалением констатирует об ошибочности некоторых конституционных конструкций, в частности, об отсутствии в перечне полномочий Федерального Собрания РФ парламентского контроля. Ученым вторят политики. С.М. Миронов критикует действующую Конститу-

цию за то, что она не обеспечивает представительную власть достаточными полномочиями. С.Н. Бабуриным высказывается за внесение точечных изменений в текст Конституции, призванных усилить контрольные полномочия парламента и однозначно закрепить процедуру формирования Совета Федерации. См.: Марченко М.Н. Источники права: учебное пособие. М., 2013. С. 201-202; Лукьянова Е.А. Мастер тонких вещей // Олег Кутафин. Первый по праву. М., 2011. С. 350; Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 200; Зюганов, Миронов и Бабуриным предложили изменить Конституцию // http://rus.ruvr/2012_12_05.

2. Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред В.И. Фадеев. М., 2013.

3. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. М., 2011. Т. 1.

4. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 2001.

5. Конституционное право России: учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М., 2003.

6. Фадеев В.И. Предмет конституционного (государственного) права России: история и современность (статья первая) // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права. Сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред В.И. Фадеев. М., 2012.

7. Авакьян С.А. Лидер нашего поколения // Олег Кутафин. Первый по праву. М., 2011.

8. Государственное право Российской Федерации / под ред. О.Е. Кутафина. М., 1996.

9. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. М., 2010.

10. Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др. М., 2010.

11. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001.

12. Фридман Л. Введение в американское право. М., 1993.

13. Манфред А.З. Наполеон Бонапарт. М., 1987.

14. Конституции зарубежных государств: учебное пособие / Сост В.Н. Маклаков. М., 2001.

15. Конституции государств Центральной и Восточной Европы / отв. ред. Н.В. Варламова. М., 1997.

16. Права человека и правовое социальное государство в России / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2011.

17. Источники права: учебное пособие. М., 2013.

References:

1. There are numerous examples of such criticism. We'll cite some of the opinions. So, M.N. Marchenko speaks about formalized and ideology-driven character of the RF Constitution 1993, manipulation of its rights and liberties of a man and a citizen. E.A. Lukyanova believes

that the Russian Constitution consists of two incongruous parts. The first part includes liberal principles, but without mechanisms of their execution. The second part is absolutely authoritarian, similar to the half monarchical constitution as to its power authorities. S.A. Avakyan states incorrectness of some Constitutional constructions, in particular, absence of Parliamentary control in the list of the RF Federal Assembly authorities. Politicians echo scientists. S.M. Mironov criticizes the working Constitution that it doesn't provide the representative part with sufficient authorities. S.N. Baburin speaks for making punctual changes in the text of the Constitution to strengthen controlling authorities of the Parliament and entrench the procedure of the Federation Council formation univocally. Ref.: Marchenko M.N. Sources of law: study book. M., 2013. P. 201-202; Lukyanova E.A. Craftsman of delicate things // Oleg Kutafin. The first by right. M., 2011. P. 350; Avakyan S.A. Constitution of Russia: nature, evolution, modernity. M., 2000. P. 200; Zyuganov, Mironov and Baburin have proposed to change the Constitution // http://rus.ruvr/2012_12_05.

2. Constitutional law: study book for Bachelors / Editor-in-chief V.I. Fadeyev. M., 2013.

3. Avakyan S.A. Constitutional law of Russia. Training course: study book: in 2 volumes. M., 2011. V. 1.

4. Chirkin V.E. Constitutional law of foreign countries: study book. M., 2001.

5. Constitutional law of Russia: study book / Editors-in-chief A.N. Kokotov and M.I. Kukushkin. M., 2003.

6. Fadeyev V.I. The subject of constitutional (state) law of Russia: history and modernity (the first article) // Topical issues of constitutional and municipal law. Collec. Of articles devoted to 75th anniversary of Academician O.E. Kutafin / editor-in-chief V.I. Fadeyev. M., 2012.

7. Avakyan S.A. A leader of our generation // Oleg Kutafin. The first by right. M., 2011.

8. State law of the Russian Federation // edited by O.E. Kutafin. M., 1996.

9. Shugrina E.S. Municipal law: study book. M., 2010.

10. Municipal law of Russia: study book / S.A. Avakyan, V.L. Lutser, N.L. Peshin and others. M., 2010.

11. Kutafin O.E. Constitutional law subject. M., 2001.

12. Fridman L. Introduction to the American law. M., 1993.

13. Manfred A.Z. Napoleon Bonaparte. M., 1987.

14. Constitution of foreign countries: study book / Compiled by V.N. Maklakov. M.

15. Constitution of the Central and Eastern European states / Editor-in-chief N.V. Varlamova. M., 1997.

16. Human rights and legal social state in Russia / Editor-in-chief E.A. Lukasheva. M., 2011.

17. Sources of law: study book. M., 2013.



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ

Несмеянова С.Э.

доктор юридических наук, профессор, директор Института государственного и международного права
Уральской государственной юридической академии (Россия)

УДК 342
ББК 67.400.12

В статье рассмотрены вопросы становления и развития собственно самого конституционного правосудия в Российской Федерации, в том числе проблемы развития конституционной юстиции в России как федеративном государстве, взаимоотношения Конституционного Суда с иными органами, судами, в том числе наднациональными.

Ключевые слова: конституционная юстиция, Конституционный Суд РФ, взаимоотношения Конституционного Суда с Европейским Судом по правам человека.

Nesmeyanova S.E.

TOPICAL ISSUES OF THE CONSTITUTIONAL JUSTICE

In the article the authors considers the issues of formation and development of the constitutional jurisdiction in the Russian Federation including the issues of constitutional justice in Russia as a federative state, relations between the Constitutional Court and other bodies, courts as of supranational ones.

Key words: constitutional justice, Constitutional Court RF, relations between the Constitutional Court and the European human rights Court.

В связи с развитием конституционализма конституционный контроль в XX-XXI веках получает значительное распространение. Отечественная и мировая практика свидетельствует о том, что проверка конституционности нормативных актов может осуществляться в различных правовых формах, но одной из самых эффективных из них является деятельность специализированных органов конституционного контроля. В настоящее время он закреплен конституциями или фактически применяется подавляющим большинством развитых, демократических государств. Подобная форма конституционного контроля применяется и в России. Однако она далека от обретения оптимальных параметров, что во многом определяется тем, что в процессе реформирования находится российская государственность в целом. В этом смысле, становление российского конституционного судебного контроля является органической частью конституционного строительства в стране. Поэтому в настоящее время особенно актуален анализ политико-правовых проблем формирования конституционного судебного контроля, его нормативных основ и практики осуществления.

Закрепление в российской Конституции принципа разделения властей, признание судебной власти самостоятельной ветвью государственной власти со

всеми присущими ей атрибутами расширило сферу ее функционального воздействия на общественные отношения. Судебная власть выступает в качестве одной из важнейших сторон воплощения народовластия, являясь обязательным атрибутом правового государства, основным элементом защиты прав человека и гражданина, не случайно в последнее десятилетие становлению и развитию судебной власти в России уделяется такое большое внимание. Судебная власть, основным предназначением которой, изначально, было осуществление только правосудия, вышла за пределы данной функции, что повлекло изменение полномочий органов судебной власти. В частности, самостоятельной организационно-правовой формой ее реализации стал конституционный судебный контроль.

С учреждением Конституционного Суда РФ проблематика конституционного судебного контроля приобрела в нашей стране особый вес. Большой интерес вызывают вопросы правового положения органа конституционного судебного контроля, его роли в деле защиты государственного строя и конституционной законности, прав и свобод человека и гражданина. Развитие института конституционного судебного контроля, укрепление гарантий его независимости и неукоснительного исполнения его решений – органическая составная часть мер по формированию правового

государства, обеспечению верховенства и высокого авторитета Конституции Российской Федерации.

Актуальность исследования института конституционного судебного контроля в Российской Федерации обусловлена и тем обстоятельством, что орган, осуществляющий такой контроль, должен обеспечивать верховенство и прямое действие Конституции, защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, разрешать конституционно-правовые коллизии в процессе формирования правового государства.

Конституционный контроль в России имеет длительную историю развития в самых разных формах. Последний этап связывают с созданием специализированных органов конституционного судебного контроля, а именно, Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации. Опыт зарубежных федераций не позволяет оценить должным образом становление и развитие органов конституционного контроля именно в федеративных государствах. В Германии земли по-разному относятся к созданию региональных конституционных судов, создавая их или делегируя вопросы правовой охраны основного акта страны Федеральному конституционному суду. В Швейцарии лишь несколько кантонов создали свои органы конституционной юстиции, иные субъекты даже не ставят подобный вопрос на повестку дня. Видимо в России имеют место данные общие тенденции, когда отдельные субъекты формируют соответствующие органы, другие по разным причинам не видят необходимости в наличии лишних контрольных органов на своей территории. Уже больше 15 лет насчитывает история формирования первых органов конституционного судебного контроля в субъектах Российской Федерации. Сегодня они функционируют в 17 субъектах, включая республики, две области и один город федерального значения. Помимо этого, во многих субъектах конституциями (уставами) предусмотрено создание конституционных (уставных) судов и подчас даже приняты соответствующие законы. Однако собственно формирование данных органов затягивается, чему есть несколько причин. Прежде всего, это уже названная причина нежелания иметь на своей территории лишний контрольный орган, имеющий право признавать региональные нормативные правовые акты не соответствующими основным законам. Во-вторых, это финансовые расходы, связанные с содержанием и деятельностью конституционных (уставных) судов. В-третьих, незначительное количество рассматриваемых дел.

В соответствии с правовыми позициями, сформулированными Конституционным Судом РФ, конституционные (уставные) суды субъектов российской

Федерации действуют на основе Конституции РФ и федеральных законов и не могут рассматриваться в качестве самостоятельной системы судебной власти субъекта Российской Федерации, не входящей в судебную систему Российской Федерации. Таким образом, в России судебная система по Конституции находится в ведении федерального центра, что порождает немало коллизий.

Действующее законодательство не определило понятие конституционного судопроизводства, по-прежнему остается нерешенной проблема «конкурирующих» полномочий Конституционного Суда РФ и региональных конституционных (уставных) судов, не определены сферы взаимодействия органов конституционного судопроизводства, действующих на федеральном и региональном уровнях. В связи с этим субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют многие вопросы функционирования этих органов, сталкиваясь при этом с определенными проблемами.

Не все субъекты Российской Федерации считают нужным или возможным создание конституционных (уставных) судов. При отсутствии конституционных (уставных) судов в ряде субъектов, огромный массив регионального законодательства (отнесенный к исключительному ведению субъектов) остается вне проверки в соответствии с конституциями (уставами) соответствующих субъектов Федерации. Безусловным является то, что каждый субъект, имея свой основной закон, нуждается в независимом и эффективном конституционном судебном контроле.

Создание конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации обусловлено объективной необходимостью, имеет соответствующую для начального этапа правовую базу и должно служить укреплению принципа конституционности, режима законности, обеспечению эффективного действия основных законов субъектов Федерации. Органы конституционной (уставной) юстиции должны стать органами судебной власти субъектов Федерации, с одной стороны, обеспечивающими исполнение конституций и уставов, соответствие им нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, функционирующих на региональном уровне, с другой стороны, региональные органы судебного конституционного контроля призваны защищать верховенство Конституции РФ, способствовать сохранению специфическими для них методами баланса интересов Федерации и субъектов.

В настоящее время на обсуждение теоретиков и практиков выносятся новые теоретические новеллы, связанные, например, с созданием некоего надсудебного органа – судебного присутствия для определения общих позиций по смежным сферам или Совета пред-

седателей высших федеральных судебных органов Российской Федерации для принятия совместных постановлений (учитывая опыт ряда зарубежных стран, например, Германии). По-новому обсуждаются вопросы понимания и содержания такого явления, как «правовые позиции», когда они начинают оцениваться не только в отношении Конституционного Суда, но и иных судов.

Меняется законодательство, причем как на федеральном, так и региональном уровне. Изменения касаются не только организационных вопросов деятельности органов конституционной юстиции, но и порядка осуществления самого судебного процесса, например, через введение заочных процедур, статуса принимаемых решений (замена, в ряде случаев, определений постановлениями Конституционного Суда).

В настоящее время практически все государства СНГ имеют свои органы конституционной юстиции (Азербайджан, Армения, Беларусь, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан, Украина). Они были созданы в разное время, на разный срок, были наделены разным статусом. Тем не менее, имело место достаточное количество общих позиций при регулировании организации и деятельности органов конституционной юстиции, что позволяло говорить об общих тенденциях развития института правовой охраны.

Сегодня большинство стран СНГ пытаются самостоятельно определить возможные направления своего развития, с чем связаны разные подходы в регулировании вопросов дальнейшего совершенствования организации конституционной юстиции.

Возможное развитие в регулировании вопросов организации и деятельности органов конституционной юстиции в странах СНГ можно проследить по ряду направлений. Во-первых, это совершенствование самого законодательного регулирования статуса соответствующих органов. Во-вторых, уточнение объема полномочий органов конституционной юстиции. В-третьих, существенно меняются судебные процедуры при рассмотрении тех или иных дел. В-четвертых, в ряде стран по новому регулируются вопросы содержания взаимоотношений между органами конституционной юстиции и иными органами государственной власти.

Таким образом, сегодня можно говорить о неких тенденциях развития механизмов конституционного контроля, которые, безусловно, будут влиять на общие подходы и на дальнейшее развитие конституционной юстиции, в том числе и в Российской Федерации.

Говоря о развитии конституционного контроля, необходимо упомянуть еще об одном уровне, надгосударственном. Сегодня ведение мирового хозяйства требует создание крупных региональных экономических структур или иначе крупных центров мирового

хозяйства. Российская Федерация, безусловно, занимая достойное место в системе мирового хозяйства, сегодня участвует в том или ином варианте в формировании самых разных экономических союзов (СНГ, союзное государство России и Белоруссии, ЕВрАзЭС, Шанхайское соглашение и др.), с целью экономической интеграции.

Для экономической интеграции, прежде всего, необходимо формирование правового пространства, развитие права заинтересованных государств в одном русле. При этом речь идет не только о сближении гражданского, трудового, таможенного права, а изначально это необходимость проведения в одном направлении конституционных реформ, определяющих все будущее развитие заинтересованных государств.

При этом следует иметь в виду, что любое объединение несет в себе не только положительные моменты, но и отчасти негативные последствия (возможно в результате объединения рынок будет перераспределен в пользу более сильных держав, разные страны имеют различный экономический и правовой потенциал и т.д.). Объединяющиеся страны должны учитывать возможные негативные последствия, в том числе определяя правовые параметры будущего экономического развития. Поэтому, уже сегодня, необходимо оценить возможности международного и национального развития, просчитать роль России в решении этих вопросов.

При принятии актов в рамках экономического сообщества, каждое государство и органы сообщества должны учитывать национальные особенности каждой страны, в том числе и правовые. Акты органов сообщества, принятые в интересах экономического развития могут абсолютно не прижиться на территории отдельных государств. Поэтому все решения должны быть поддержаны государствами-членами сообщества с учетом национальных особенностей восприятия учредительных и иных документов объединения. Каждое государство должно просчитать эффективность будущего действия акта сообщества в общих интересах и побочного действия в интересах государства. Необходимо четко проследить соотношение правовых актов государств и актов межгосударственных объединений.

Кроме этого, необходимо оценить соотношение национальных государственных институтов и межгосударственных органов, причем не только по объему их полномочий, но и по юридической силе принимаемых решений.

Особое значение приобретает вопрос о статусе формируемых в рамках каждого межгосударственного объединения судебных органов, объеме их полномочий, юридической силы актов. Необходимо определиться с решениями судов сообществ, которые предна-

значены обеспечивать единообразное применение государстами-членами принятых в рамках сообщества договоров и принимаемых органами сообщества решений и их восприятием национальными системами.

В связи с регулированием на наднациональном уровне вопросов, в том числе касающихся, прав человека, статуса мигрантов, вопросов собственности, предпринимательской деятельности, возникает потребность в защите прав человека в рамках сообщества, а также проверке соответствия национального законодательства актам межгосударственного объединения. Поэтому имеет право на существование вопрос о роли решений судов межгосударственных объединений для национальных судов, в частности, для специализированных органов конституционной юстиции, в том числе и в России. Поставленные вопросы свидетельствуют о необходимости углубления интеграционных процессов, перехода на новый уровень их развития, сближения национальных правовых систем в рамках самых разных межгосударственных объединений.

Для этого нужны принципиально новые решения по совершенствованию действующих институтов, в том числе конституционного судебного контроля в субъектах Российской Федерации, на федеральном уровне и необходимости совершенствования взаимодействия национальных судов, в том числе конституционных, с судами межгосударственных объединений.

В связи с этим, интерес вызывают предложения Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина «о необходимости институционализации существующих форм взаимодействия между Конституционным Судом РФ и ЕСПЧ и поиска новых

форм такого взаимодействия» [1, с.7]. В частности, предлагается наделить Конституционный Суд РФ полномочиями по определению мер общего характера по результатам постановлений ЕСПЧ. Более того, обосновывается необходимость признания конституционного судопроизводства в качестве эффективного внутригосударственного средства правовой защиты и в соответствии с позицией ст. 35 Конвенции в качестве инстанции, прохождение которой является необходимым этапом, предшествующим обращению в ЕСПЧ. Представляется, что подобные нововведения (обеспеченные серьезным изменением законодательства, например, в части исполнения решений Конституционного Суда РФ, установления жестких процессуальных правил при обращении граждан и их объединений с жалобами) могут обеспечить новый этап в развитии не только прогрессивных форм взаимодействия между национальными и наднациональными судами, но и усовершенствовать механизмы защиты прав человека.

Литература:

1. Зорькин В.Д. «Взаимодействие национального и наднационального правосудия: новые вызовы и перспективы // Журнал конституционного правосудия №5(29). 2012. С.1-11.

References:

1. Zorkin V.D. «Relations between national and supranational justice; new challenges and perspectives // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya: noviye vizovy i perspektivy. №5(29). 2012. P.1-11.

ФАКТОР ЭТНИЧЕСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ И ФОРМИРОВАНИЕ ЭТНОНАЦИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ

Блещик А.В.

аспирант кафедры конституционного права Уральской государственной юридической академии (Россия)

УДК 342.7
ББК 66.094

В статье автор рассматривает влияние фактора этнической идентичности на процессы формирования государств. По результатам исследования предлагается типизация государств на основе различных групповых идентичностей: этнической (национальной), религиозной и идеологической.

Ключевые слова: суверенитет, этнос, нация, этнонациональное государство, этническая идентичность.

Bleshchik A.V.

FACTOR OF ETHNIC IDENTITY AND FORMATION OF ETHNIC-NATIONAL STATES

In the article the author considers the influence of the ethnic identity factor on the process of states formation. Using the results of the analysis the author offers states typification on the basis of various groups identities: ethnic (national), religious and ideological.

Key words: sovereignty, ethnos, nation, ethnic-national state, ethnic identity.

В последнее время все чаще из уст как политиков, так и ученых можно услышать призывы к отказу от доктрины национального (этнонационального) государства: высказывается точка зрения о том, что национальный подход к раскрытию сущности некоторых государственно-правовых явлений попросту утратил актуальность, так как современное государство носит уже наднациональный характер, оно сориентировано на интересы индивида, а никак не нации, этноса [1, 2]. Под предлогом равенства всех людей утверждается идея отказа от национального многообразия. Тенденции эти, по нашему убеждению, несут выраженный политический характер, но это отнюдь не является основанием для их игнорирования.

Государство, являясь, с точки зрения сторонников органической теории, самостоятельным «живым, естественным организмом» [3, ст. 156], вместе с тем выступает сегодня главенствующей формой организации человеческого общества и основным субъектом международной политики. Исследованию государства как социального, экономического, культурного или даже космического феномена посвящено множество юридических, философских, экономических, социологических и других исследований. Даже в рамках юридической науки не сложилось единого, универсального взгляда на природу государства: весьма поверхностный анализ основных методологических подходов к его исследованию обнаруживает разнообразие существующих позиций по вопросу о сущно-

сти государства, его признаках, функциях, предпосылках его образования и перспективах его дальнейшего развития. Однако при этом науке удалось сформулировать самые общие теоретические положения, принимаемые большинством исследователей. Примером такого конвенционально принятого теоретического положения является выделение государственного суверенитета в качестве одного из сущностных признаков государства.

Сам термин «суверенитет» в государственно-правовом смысле был впервые введен в XVI веке французским мыслителем Жаном Боденом [4]. Потребность в оформлении концепции государственного суверенитета в Западной Европе Нового времени связывается рядом авторов (в частности, Г. Еллинеком [5], Г. Дж. Берманом [6]) с определенными объективными историческими обстоятельствами, в том числе с господством католической церкви и ее влиянием в Европе, колоссальным внешнеполитическим воздействием Священной Римской империи на европейские государства той эпохи, а также влиянием крупных феодалов на власть монархов. Как утверждает Т.Ф. Кряклина: «задача преодоления этих сил обуславливала необходимость теоретического обоснования суверенной власти государства, олицетворяемой монархом» [7, ст. 7].

Как полагает С.И. Архипов, «теория суверенитета... имеет лишь один смысл – она доказывает необходимость признания в качестве самостоятельного

правового лица государство» [8, ст. 387]. По мысли исследователя, в целях персонификации государства государственный суверенитет производили от личности главы государства – монарха. С развитием государства и гражданского общества понятие суверенитета преобразовывалось, дополнялось. Если изначально олицетворением суверенной власти являлся сам монарх, то впоследствии возникла концепция суверенитета народа, а затем стали говорить о суверенитете нации. В дальнейшем под суверенитетом уже понималось «верховенство и независимость государственной власти, проявляющиеся в соответствующих формах во внутренней и внешнеполитической деятельности государства» [4]. В современной российской правовой доктрине принято выделять государственный, национальный и народный суверенитет. Более подробно рассмотрим каждый из них.

Государственный суверенитет можно охарактеризовать как «верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость во внешней сфере, то есть полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории, исключая всякую иностранную власть, а также неподчинение государства властям иностранных государств в сфере международного общения, кроме случаев явно выраженного и добровольного согласия государства на ограничение своего суверенитета» [9, ст. 380]. А.Н. Кокотов подходит к определению государственного суверенитета через признак самостоятельности государства в определении своего статуса: «государственный суверенитет, – пишет он, это не только самостоятельность и верховенство, но и в первую очередь способность в одностороннем порядке в результате свободного выбора изменить свой внутренний и внешний статус» [10, ст. 73].

Народный суверенитет – это «политико-правовое свойство народа, заключающееся в его верховенстве и полновластии в решении внутренних дел в рамках государства и его независимости при взаимоотношении с другими народами, обеспечиваемое полнотой суверенных прав народа во всех сферах общественной жизни и реализуемое через систему институтов демократии» [11, ст. 28]. Обратим внимание на то, что народный суверенитет в приведенной выше дефиниции определяется через категорию «полновластие». Это дает основание полагать, что народный суверенитет носит синкретный, неделимый характер, он неограничен и абсолютен [12].

Говоря о национальном суверенитете, надо отметить, что «в основе происхождения большинства государств, в частности современных государств, лежит стремление к национальной самоидентификации и легитимации народа на определенной территории, стремление, которое также влечет возникновение на-

ционального суверенитета» [13, р. 15]. По мнению одного из видных советских специалистов по проблеме национального и народного суверенитета Ю.Г. Судницына, «национальный суверенитет – политико-правовое свойство нации (народности), в силу которого она путем свободного волеизъявления самостоятельно и свободно от других наций определяет свой политический статус и осуществляет свое экономическое, социальное и культурное развитие на основе неотъемлемого права каждого народа на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного национального государства...» [11, ст. 29].

Здесь, как видно, акцент сделан на механизме реализации национального суверенитета через самостоятельное определение нацией своего политического статуса, а это созвучно с теми признаками государственного суверенитета, которые были выделены впоследствии А.Н. Кокотовым. Именно это важное положение выстраивает логическую связь между понятиями национального, народного и государственного суверенитета. В продолжение своей мысли о взаимосвязи и соотношении рассматриваемых понятий А.Н. Кокотов замечает: «... в государственно организованном обществе национальный суверенитет выражается как народный суверенитет либо как его определенная модификация. Носителем народного суверенитета является не любой народ, а народ государственно организованный как общегражданская корпорация, представляющая собой субъект власти в своем государстве» [11, ст. 34].

В ходе своих рассуждений о природе народного и национального суверенитета, мы активно оперируем понятиями «народ», «нация», «этнос». Впрочем, в рамках заявленной темы нельзя не коснуться вопроса определения этих понятий и не заострить свое внимание на проблеме классификации различных этнических единиц. Прежде всего обратимся к понятию «народ», так широко используемому не только в юриспруденции, но и других социальных науках, а также в быту. Следует сразу оговориться, что конституционно-правовое понимание этой категории не в полной мере соответствует обыденному, бытовому ее пониманию. Как отмечает О.Е. Кутафин, «С юридической точки зрения, понятие «народ» отождествляется с понятием «граждане» и определяется как принадлежность данной ассоциированной в рамках единого государства совокупности людей к соответствующему государству» [14, ст. 316]. Как видно из приведенного определения, с позиций юридической науки, понятие «народ» не вписывается в систему этнических категорий, то есть категорий, определяющих виды общностей, основанных прежде всего на биологическом (генетическом) или социально-культурном сходстве индивидов. Аналогичной точки зрения придерживаются

и другие ученые, отмечая, однако, существующую неопределенность в понимании термина «народ» в международном праве, где он зачастую выступает синонимом термину «нация» [9, ст. 229]. Фактически можно говорить о том, что понятие «народ» в том смысле, как понимают его большинство исследователей юристов, соответствует понятию «население», а разница между этими терминами состоит в том, что населением обычно называют совокупность людей, проживающих на некоторой территории, не имеющей национально-государственного статуса [15], в то время как народ – это «физический субстрат государства» [14, ст. 316].

Слово «этнос» имеет греческое происхождение и означает «народ». Однако, как известно, в греческом языке имеется несколько лексем, которые мы переводим русским словом «народ», в частности, «демос» – это народ в смысле гражданской общности и «лаос» – в смысле населения некоторой территории. Слово «этнос» же имеет общий корень со словами «этос» и «этика», что закономерно обнаруживает особое значение этноса как культурного феномена.

Согласно определению Л.Н. Гумилева под этносом следует понимать «естественно сложившийся на основе оригинального стереотипа поведения коллектив людей, существующий как энергетическая система (структура), противопоставляющая себя всем другим таким же коллективам, исходя из ощущения комплиментарности» [16, ст. 611]. Заметим, что оригинальная концепция этногенеза, предложенная крупнейшим советским и мировым ученым-этнографом Л.Н. Гумилевым, нередко выступает объектом научной критики со стороны историков, этнографов и философов. Однако в приведенной дефиниции нашли отражение уже ставшие классическими признаки этноса: естественность и единство происхождения этноса; наличие стереотипа поведения представителей этноса; противопоставление представителями этноса себя другим, иноэтническим элементам (комплиментарность). Кроме указанных признаков нередко выделяются также общность языка [цит. по 17, ст. 8], открытость этноса [17, ст. 10], социально-культурный (но не биологический) характер общности [17, ст. 10], общность мотива для образования группы (стремление привязать себя к мощной культурной целостности, и тем самым «избавиться от опыта поражения» [цит. по 10, ст. 11]).

Ключевым в определении понятия «этнос» следует считать то, что этнос – это первичная социальная группа, представляющая собой основную социальную нишу индивидов [10, ст. 8] и отличающаяся сравнительно высоким уровнем внутригруппового доверия. С позиции ряда исследователей, одним из принципиальных признаков этноса можно считать

наличие единой территории его формирования и проживания [16, ст. 219]. Разумеется, в истории находится великое множество примеров того, как группы индивидов сохраняли свою этническую идентичность, не имея при этом собственной земли и будучи вынужденными постоянно менять место своего пребывания. Однако в то же время нужно помнить, что собственно этническая идентичность у представителей этих групп формировалась в конкретных географических пределах, так, например, цыганский этнос формировался в центральных районах современной Индии, а затем в районе Северного Пенджаба. С нашей точки зрения, *тесная связь между этносом и территорией, им населяемой, привела в итоге к тому, что большинство современных государств в мире были или являются национальными, то есть никакая другая социальная идентичность (будь то идентичность религиозная или идеологическая) не является столь мощной предпосылкой для формирования государств.*

В связи с этим скажем, что, например, А.Г. Дугин склонен рассматривать этнос в качестве койнемы, то есть базовой инстанции общества, его неделимой первоосновы [17, ст. 15, 18]. Такой вывод представляется небесспорным, особенно если речь идет о рассмотрении юридических аспектов национальной политики и этнических отношений в обществе и государстве. Следует полагать, что «этнос» – это категория, лежащая скорее в плоскости социологии или истории, нежели в плоскости правовой науки, поскольку сам этнос как явление действительности зачастую не может быть зафиксирован с помощью формальных (в том числе юридических) критериев. Дело в том, что этнос – предельно широкое по объему понятие, в которое включаются понятия иных этнических единиц: племени, народности и нации.

В советской этнографии, как, впрочем, и других науках, безраздельно господствовала марксистская методология, склонная рассматривать все социальные процессы сквозь призму экономических отношений. В связи с этим принято было считать, что процесс формирования наций детерминирован прежде всего развитием экономических отношений между индивидами, относящимися к одной этнической группе, созданием единого национального рынка. Утверждалось, что «в отличие от племени, являющегося категорией этнографической, характерной для первобытно-общинного, родового строя, нация составляет категорию историческую, возникшую впервые лишь в эпоху поднимающегося капитализма» [18, ст. 393]. Исходя из типов хозяйствования, преобладавших в тех или иных национальных общностях, выделялись капиталистические (буржуазные) нации и нации социалистические.

Этот подход не утратил актуальности и по сей день, однако сегодня, анализируя в том числе западные источники, мы можем видеть и альтернативные подходы, не увязывающие напрямую формирование наций с экономическим фактором. Так, в частности, по мнению Г. Гегеля нация является общностью людей с единым национальным характером, который находит свое выражение в «национальном духе». По мысли философа, национальный дух выступает в роли ступени развития мирового духа, что в историческом процессе находит выражение в создании нацией своего национального государства, которое «есть непосредственная действительность отдельного и по своим природным свойствам определенного народа» [цит. по 19, ст. 18]. У Гегеля, как и у других представителей немецкой классической философии, формирование наций является закономерным результатом исторического развития. Следует полагать, что такой подход избран немецкими философами в связи с той конкретной политической обстановкой, – раздробленность и отсутствие единого германского государства – в которой они жили. Стремление к созданию мощной германской державы вдохновляло их на поиск философских оснований для призыва к немецкому государственному единству. В этой связи П.А. Оль и Р.А. Ромашов замечают: «Если во Франции, уже сложившемся национальном государстве, идея нации связывалась со стремлением к классовому единству под лозунгом «Свобода! Равенство! Братство!», то в политически раздробленной Германии это прежде всего идея этнического единства» [19, ст. 21].

Принимая во внимание существующее (и отчасти представленное выше) разнообразие идей, концепций и подходов к пониманию и исследованию нации как особого рода этнической единицы, можно предположить, что *этнос пребывает в форме нации тогда и только тогда, когда он психологически, экономически и социально готов к образованию собственного национального государства*. Иными словами только государственно организованные или готовые к государственной организации этнические сообщества могут претендовать на получение статуса нации и, как следствие, субъекта международного и национального права, по крайней мере, в части права на самоопределение.

Для того чтобы составить полную картину, бегло рассмотрим теперь другие (дополнительные) виды этнических единиц: племя и народность. «Племя – тип этнической общности и социальной организации доклассового общества. Отличительная черта племени – существование кровнородственных связей между его членами, деление на роды и фратрии» [цит. по 10, ст. 17]. Из приведенного определения, в котором, к слову, также использован марксистский научный дис-

курс, видно, что племя – это форма этноса на стадии его раннего развития, где биологический фактор (кровное, генетическое родство) имеет преимущественное значение перед фактором социальным (наличие общей культуры, этнической комплиментарности). Что же касается народностей, то по мнению А.Н. Кокотова, «это этносы, включенные в культурные поля крупных наций» [10, ст. 18], поскольку по уровню своей социальной сложности народность предшествует нации, будучи сходной с последней по большинству критериев: биологических, социальных, культурных и экономических.

Чуть ранее мы уже подходили к мысли о том, что в основе государственно организованного (впрочем, и догосударственного) общества и, как следствие, в основе самого государства лежит определенный социально-психологический фактор, способный превратить не имеющую внутренней организации совокупность индивидов в социальную группу. Таким фактором выступает ощущение причастности индивида к этой группе, то есть его групповая идентичность. Анализируя историю зарождения и развития обществ и государств древности, средневековья и нового времени, мы можем выделить несколько видов такой групповой идентичности:

1) родовая (племенная) идентичность, предполагающая объединение всех членов группы в один род (племя). Родовая идентичность выступает консолидирующим фактором в социальных группах дополитического (догосударственного) периода развития человечества;

2) религиозная идентичность, связанная с принадлежностью всех индивидов, включенных в социальную группу, к одной религиозной конфессии. Этот фактор сплотил, например, представителей разных народов и культур в период расцвета Византии, православной империи, в которой, по выражению Л.Н. Гумилева «этнос по Христу» расширился настолько, что превратился в суперэтнос, а течения христианской мысли стали символом самоутверждения этносов» [16, ст. 453];

3) национальная (этнонациональная) идентичность предполагает отнесение всех участников группы к единому этносу. О роли этого фактора в процессе образования национальных государств мы скажем чуть ниже;

4) идеологическая идентичность – идентичность, которая в качестве социального фундамента предлагает идеологию, единую систему ценностей и взглядов, принятую всеми членами группы. Именно идеологическую идентичность в основе государства рабочих и крестьян видел В.И. Ленин, говоря о том, что: «признавая равноправие и равное право на национальное государство, он (пролетариат – А.Б.) выше

всего ценит и ставит союз пролетариев всех наций, оценивая под углом классовой борьбы рабочих всякое национальное требование, всякое национальное отделение» [20, ст. 383]. Примером государств, в основу которых была положена идеологическая идентичность, может служить Советский Союз или Соединенные Штаты Америки.

Как показывает история, утрата групповой идентичности в государственно организованном обществе – например, идеологической идентичности в СССР – ведет к распаду самой социальной группы, а следовательно, и к распаду или коренному преобразованию государства. Нами уже отмечалось, что фактор этнической идентичности является сильнейшим в ряду государствообразующих факторов в том числе в связи с привязанностью этноса к земле, определенной этнической территории. *Это обстоятельство на протяжении всей истории человечества возбуждало стремление ненациональных государств, то есть государств, основанных на религиозной или идеологической общности индивидов к утверждению квазиэтничности – искусственному конструированию этнической идентичности или приданию религиозной (идеологической) идентичности этнической формы.* Результатами таких попыток стали уже упоминавшийся нами гумилёвский «этнос по Христу» в Византии или хорошо известный нам из недавнего прошлого «многонациональный советский народ». Однако практика показала, что квазиэтничность, являясь чаще всего творением политиков, обречена на провал, а ее создание в целом бесперспективно.

Обратимся к вопросу формирования государств под влиянием фактора национальной (этнонациональной) идентичности. Формирование национальных государств – длительный исторический процесс, который протекал в Европе на протяжении тринадцати столетий с момента падения Рима вплоть до образования новых независимых национальных государств на руинах великих европейских империй, таких как Россия, Австрия или Турция. Как замечает Рудольф Рокер, «после падения Рима почти повсеместно в Европе возникли варварские государства, которые удерживали территорию убийствами и насилием и уничтожали основы культуры» [21]. Разумеется, sporadически создаваемые варварами государственные образования нельзя назвать национальными государствами в силу отсутствия в них сколько-нибудь выраженной этнической идентичности да и вообще государствообразующего этноса.

В течение пяти веков (с X по XV век) Европа переживает «эпоху свободных городов и федерализма» [21]. В этот период вся политическая и культурная жизнь европейцев проходит преимущественно в крупных средневековых городах-государствах, обла-

дающих высокой степенью автономии и предоставляющих своим гражданам широкие права. Отсутствие тесных связей между городскими сообществами средневековой Европы на фоне уже возникшей общеевропейской западно-христианской религиозной идентичности препятствовало формированию европейских наций, поскольку сдерживало развитие экономических отношений и не давало возможности образоваться собственно нациям – гомогенным социальным общностям, связанным общей историей, культурой, традициями, средой обитания и формами хозяйствования.

Еще одним тормозом на пути формирования наций и, как следствие, национальных государств стало отсутствие на данном этапе развития психологии европейца ощущения причастности его к определенному этносу. Как отмечает Б.Ф. Поршнев, формирование самосознания этноса, то есть коллективного «мы» возможно только вследствие осознания и принятия коллективного «они», то есть чужеродного элемента: «это осознание достигается лишь через антитезу, через контраст: «мы» – это те, которые не «они»; те, которые не «они», это – истинные люди» [22, ст. 82]. Именно в связи с отсутствием постоянных межобщинных связей между средневековыми городами их жители не ощущали своего этнического, национального «мы». Однако «вторжения монголов и тюрок в восточноевропейские страны и семисотлетняя война небольших христианских государств на севере Пиренейского полуострова с арабами в значительной степени послужили развитию сильных государств на востоке и западе континента» [21]. Иными словами, национальное государство осознает себя суверенным, то есть государством в полном смысле этого слова, только тогда, когда оно сопротивляется внешнему воздействию иного государства или иной власти вообще, о чем мы уже говорили, рассматривая историю зарождения такого явления, как государственный суверенитет. Добавим, что еще достаточно долго после образования первых национальных государств шел процесс оформления новых европейских наций, почти всегда приводивший к возникновению новых государств и распаду крупнейших европейских империй.

Таким образом, анализ теоретических положений и исторических фактов показывает, что концепция национального (этнонационального) государства не изжила себя. Ярким свидетельством тому являются попытки конструирования квазиэтничности, а также рост сепаратистских настроений в разных частях света и продолжающийся распад неэтнонациональных государств. Вместе с тем мы видим, что фактор этнической идентичности не единственный, но наиболее мощный фактор в процессе формирования государства. Это в том числе косвенно подтверждается и тем,

что в научном сознании государствоведов до сих пор жестко фиксируется связь государственного и национального суверенитета.

Литература:

1. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.
2. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.
3. Авакян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. Т.1. М.: Норма: Инфра-М, 2011.
4. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. СПб, 2004.
5. Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М.: Изд-во МГУ: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1998.
6. Большая Советская Энциклопедия [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://bse.sci-lib.com/article107296.html> (дата обращения 03.02.2013)
7. Бьюкенен, П. Дж. Смерть Запада / Патрик Дж. Бьюкенен; пер. с англ. А. Башкирова. М.: АСТ, 2007.
8. Вопросы теории и практики публичной власти: Коллективная монография. Екатеринбург: Издательский дом УрГЮА, 2005.
9. Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфера земли / Свод № 3. Международный альманах / сост. Н.В. Гумилева; Пред. коммент., общ. ред., карты А.И. Куркчи. М.: Танаис ДИ-ДИК, 1994.
10. Дугин А.Г. Этносоциология. М.: Академический проект; Фонд «Мир», 2011.
11. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.
12. Кокотов А.Н. Русская нация и российская государственность. Екатеринбург, 1994.
13. Краткий философский словарь / Под. ред. М. Розенталя и П. Юдина. М., 1954.
14. Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 томах. Том 1. Предмет конституционного права: монография. М.: Проспект, 2011.

15. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 20. М., 1988.
16. Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2009.
17. Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права: учебник: в 2 т. Т. 1. Государство. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2010.
18. Национальное государство: политико-правовые проблемы формирования и развития: Коллективная монография; под. ред. Т.Ф. Кряклиной. Барнаул: Изд-во ААЭП, 2002.
19. Оль П.А., Ромашов Р.А. Нация (генезис понятия и вопросы правосубъектности). СПб.: Издательство юридического института (Санкт-Петербург), 2002.
20. Поршнев Б.Ф. Социальная психология и история. М.: Изд-во «Наука», 1979.
21. Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2003.
22. Hallet R. Brazelton. The Nature of Russian Federalism and the Impact of Nationalisms. Central European University, Budapest, Hungary, 2004.
23. Rocker R. Nationalism and culture. Volume 1. Chapter 5 The rise of the national state [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.struggle.ws/wsm/ws/2003/ws77/rocker.html> (дата обращения 03.02.2013)

References:

1. In the matter of revision of the constitutionality of certain statements in the Republic Altai Constitution and the Federal law «on general principles of organization of legislative (representative) and executive state power bodies of the RF subjects»: the RF Constitutional Court Decree dated 07.06.2000 № 10-P // Sobraniye zakonodatelstava RF. 2000. № 25. Art. 2728.
2. Upon the request of the State Duma deputies on the verification of conformity of certain statements of the Constitutions of Adygea Republic, Bashkortostan Republic, Ingushetia Republic, Komi Republic, North Ossetia-Alania Republic and Tatarstan Republic to the RF Constitution: The RF Constitutional court decision dated 27.06.2000 № 92-O // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2000. № 29. Art. 3117.
3. Avakyan S.A. Constitutional law in Russia. Training course: study book: in 2 v. V.1. M.: Norma: Infra-M, 2011.
4. Arkhipov S.I. Subject of law: theoretical research. StPetr., 2004.
5. Berman G. J. The western law tradition: epoch of development. M.: Published by MSU: Publishing group INFRA-M – NORMA, 1998.

6. Great Soviet Encyclopedia [e-resource] // Access mode: URL: <http://bse.sci-lib.com/article107296.html> (Access date 03.02.2013)
7. Patrick J. Buchanan, The death of the West / Patrick J. Buchanan; translated from English by A. Bashkirov. M.: AST, 2007.
8. Theoretical and practical issues of public power: Collective monograph. Ekaterinburg: Publishing house UrGYUA, 2005.
9. Gumolyov L.N. Ethnogenesis and biosphere of the Earth / Corpus № 3. International almanac / compiled by N.V. Gumilyov; Introd. Comment., general edition, maps A.I. Kurkchi. M.: Tanais DI-DIK, 1994.
11. Ellinek G. General study about state. StPeters.: Legal Ceneter Press, 2004.
11. Dugin A.G. Ethnosociology. M.: Academic project; Fund «Mir», 2011.
12. Kokotov A.N. The Russian nation and the Russian national identity. Ekaterinburg, 1994.
13. Concise philosophical dictionary / Edited by M. Rozental and P. Yudin. M., 1954.
14. Kutafin O.E. Selectas: in 7 volumes. Volume 1. Constitutional law subject: monograph. M.: Prospekt, 2011.
15. Lenin V.I. Complete works. V. 20. M., 1988.
16. Marchenko M.N. State and law in conditions of globalization. M.: Prospekt, 2009.
17. Marchenko M.N. Issues of general theory of state and law: study book: in 2 v. V. 1. State. M.: TK Velbi. Published by Prospekt, 2010.
18. National state: political-legal issues of formation and development: Collective monograph; edited by T.F. Kryklina. Barnaul: Published by AAEP, 2002.
19. Ol P.A., Romashov R.A. Nation (genesis of the notion and issues of legal standing). StPeters.: Published by Juridical Institute (StPetersburg), 2002.
20. Porshnev B.F. Social psychology and history. M.: Published by «Nauka», 1979.
21. Law encyclopedic dictionary / Edited by V.E. Krutskih. 3d edition, revised and added. M.: INFRA-M, 2003.
22. Hallet R. Brazelton. The Nature of Russian Federalism and the Impact of Nationalisms. Central European University, Budapest, Hungary, 2004.
23. Rocker R. Nationalism and culture. Volume 1. Chapter 5 The rise of the national state [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.struggle.ws/wsm/ws/2003/ws77/rocker.html> (Access date 03.02.2013)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Захаров И.В.

кандидат юридических наук, доцент, председатель Избирательной комиссии
муниципального образования «город Екатеринбург» (Россия)

Елькина А.В.

соискатель кафедры конституционного права
Уральской государственной юридической академии (Россия)

УДК 342
ББК 67.400.82

Настоящая статья посвящена анализу некоторых проблем правового регулирования выборов. Избирательное законодательство в России систематически реформируется. Ряд реформаторских положений подробно разбирается в указанной статье.

Ключевые слова: выборы, избирательное право, избирательная система, кандидаты, избиратели, местное самоуправление, Президент Российской Федерации, муниципальное образование.

Zakharov I.V., Elkina A.B.
**CONSTITUTIONAL-LEGAL ANALYSIS OF REGULATING MUNICIPAL ELECTIONS
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

The article is devoted to the analysis of some problems of legal regulation of elections. Electoral legislation in Russia is systematically reformed. A number of reformatory statements is thoroughly investigated in the above mentioned article.

Key words: elections, electoral legislation, electoral system, candidates, electorate, local self-government, the RF President, municipal entity.

Каждый год избирательное законодательство Российской Федерации подвергается реформированию, что определяется во многом складывающейся политической ситуацией. Государственная власть находится в поиске наиболее эффективных избирательных технологий, для реализации стоящих перед ней политических задач. Поэтому на сегодняшний день нельзя говорить об избирательной системе, как об окончательно сложившейся.

Изменения, связанные с возрастным цензом, с отменой досрочного голосования на муниципальных выборах, с отменой института избирательного залога, а также с введением смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований вызвали наибольший резонанс. Последние изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон о гарантиях) были посвящены фактическому ограниче-

нию избирательных прав граждан. И показательными в этой связи явились изменения, связанные с отменой досрочного голосования на муниципальных выборах. Однако в пояснительной записке к законопроекту единственной причиной отмены досрочного голосования на муниципальных выборах указывалось огромное число нарушений при проведении досрочного голосования. Между тем отмена досрочного голосования на муниципальных выборах лишает избирателей их главного конституционного права – наделения полномочиями по осуществлению власти.

Так, в Екатеринбурге средняя численность избирателей 1 060 000 избирателей. 1 % от указанного числа составляет 10600 избирателей. В свою очередь, 10600 избирателей – это, примерно, треть избирателей одномандатного округа на выборах депутатов городской Думы. Представляется, что даже для Екатеринбурга такая цифра составляет довольно большое количество избирателей. Причем, причины, по которым они не смогут проголосовать в день голосования,

являются весьма убедительными. Избиратель может не реализовать свое избирательное право по причине выезда из муниципального образования в день голосования. В таком случае другое муниципальное образование не сможет обеспечить этому избирателю возможности осуществить волеизъявление. Федеральные органы государственной власти поторопились с отменой института досрочного голосования на муниципальных выборах.

Возникает немало вопросов о возможности выдвигаться кандидатами на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований лиц. В соответствии с Федеральным законом от 9 ноября 2009 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 приложения к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», депутатом представительного органа муниципального образования может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет.

17 июля 2009 г. Президент РФ на заседании Государственного совета во вступительном слове «О молодежной политике в Российской Федерации» пояснил подобную позицию следующим образом: «Любой гражданин, который достиг 18-летнего возраста, должен иметь право, должен получить возможность быть избранным в этот муниципальный орган. А когда получается так, что в одном субъекте Федерации это 18 лет, где-то это 21 год, в некоторых субъектах есть по 20, по 19 лет – это в известной мере ограничение прав молодежи, потому что у нас единая страна, человек может передвигаться по стране, самостоятельно или с родителями. И понятно, что в этих условиях все-таки желательно, чтобы правила, касающиеся возможности быть избранным в муниципальные органы, были унифицированы. Имеется в виду представительные органы муниципальных образований» [1]. Данное изменение закона является поспешным, вполне уверенно можно утверждать, что в 18 лет гражданин еще не сможет на должном уровне осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения.

Что касается отмены избирательного залога [2 ст. 771], который являлся одной из приемлемых форм поддержки выдвижения кандидатов то, можно сказать, что его альтернативой является сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата. Избирательный залог являлся и своеобразной формой пополнения соответствующих бюджетов. Государство добровольно отказалось от данной формы пополнения бюджетов, ведь не всем кандидатам удавалось получить 5 % голосов избирателей, явившихся на избирательные

участки. В этих случаях средства избирательного залога поступали в соответствующий бюджет.

На сегодняшний день законодатель отказывается и от сбора подписей, свидетельство этому ФЗ от 02.05.2012 N 41-ФЗ [3 ст. 2275]. Однако должной замены этим формам законодатель не предлагает. Между тем, думается, что отменять совсем формы поддержки выдвижения, допуская к участию в избирательной кампании практически любого желающего, нецелесообразно. Но найти более адекватную форму поддержки выдвижения кандидатов на данный момент не представляется возможным.

С развитием и широким применением международной сети «Интернет», ряд положений избирательного законодательства, требуют обновления, поскольку уже не соотносятся с практикой. Во-первых, практически у каждого органа государственной власти, государственного органа, органа местного самоуправления, муниципального органа имеется собственный сайт. Министерство юстиции РФ и его региональные подразделения на своих сайтах публикуют перечень партий и общественных объединений, имеющих право участвовать в выборах. Следовательно, нет никакой необходимости обязывать избирательные объединения предоставлять нотариально заверенные копии учредительных документов в избирательные комиссии. Во-вторых, оплата информационных ресурсов «Интернет» законодательно совершенно не урегулирована, и у избирательных комиссий практически отсутствует возможность проверки расходования денежных средств кандидатами на данные ресурсы. Большое количество кандидатов используют в целях агитации собственные сайты, блоги, «живой журнал». Также, совершенно не уместным является положение, фактически запрещающее кандидату изготовить агитационные материалы за собственный счет при использовании собственной организационной техники. Закон регламентирует, что агитационные материалы могут изготавливать только те организации, которые в установленный срок уведомили избирательную комиссию о таком желании.

Что касается процедуры сбора и проверки подписей в поддержку выдвижения кандидатов, то она довольно подробно закреплена в законодательстве. Однако Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19.10.2010 года №1426-0-0 «По жалобе гражданина Болявина Андрея Петровича на нарушение его конституционных прав подпунктом 5 статьи 2 и пунктом 1.1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» фактически блокируется институт проверки подписных листов избирательными комиссиями. Определено, что «закрепленный в пп. 5 ст. 2 Феде-

рального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» общий перечень сведений, образующих понятие адреса места жительства, носит ориентирующий характер. Содержащееся в нем законоположение не означает, что избирательные комиссии, на которые данным Федеральным законом возложена обязанность по обеспечению и защите избирательных прав граждан, должны во всех без исключения случаях требовать указания в подписных листах всех перечисленных в данном перечне сведений, в том числе при отсутствии тех или иных сведений в паспорте гражданина Российской Федерации (свидетельстве о регистрации по месту жительства)». В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ, от 31 марта 2011 года, № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в котором указывается, что «адрес места жительства, который должен быть указан в подписном листе независимо от уровня выборов, референдума, может не содержать всех указанных выше реквизитов с учетом фактических особенностей места жительства избирателя, участника референдума» [4]. Фактически, по мнению Конституционного Суда РФ, теперь избирательная комиссия должна самостоятельно определять адрес места жительства как избирателя, так и сборщика подписей, исходя из паспортных данных. Если в паспорте указан субъект Российской Федерации, то и в подписном листе должен быть указан. То же касается и остальных реквизитов. Но всем понятно, что избирательная комиссия не в состоянии проверить такие реквизиты за 10 дней, не имея на то законных полномочий. Правильным на сегодняшний день продолжать следовать положениям законодательства и требовать от сборщиков подписей и избирателей указания в подписных листах наименования субъекта Российской Федерации.

Актуален вопрос о применении избирательных систем на муниципальном уровне. Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», продолжая реформу избирательной системы, в ст. 23 закрепляет норму о том, что законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. Не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделени-

ями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Законом субъекта РФ могут быть определены условия применения видов избирательных систем в иных муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Законом субъекта РФ могут быть определены условия применения избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей, вида муниципального образования и других обстоятельств. В соответствии с видами избирательных систем, установленными законом субъекта РФ, уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении в нем муниципальных выборов.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» [5 *см.* 4557] выработал правовую позицию, согласно которой использование на муниципальных выборах различных видов избирательных систем, включая пропорциональную, само по себе не свидетельствует об отступлении от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, не противоречит Конституции Российской Федерации и, как показывает мировой опыт, в своей основе совместимо с соответствующими общепризнанными принципами и нормами международного права. Выбор того или иного вида избирательной системы и закрепление в законе соответствующих избирательных процедур, являясь вопросом политической целесообразности, зависит от конкретных социально-политических условий и особенностей общественного развития страны на том или ином историческом этапе.

Законодатель, исходя из того, что свободные и справедливые выборы, в том числе в органы местного самоуправления, обязан устанавливать такое правовое регулирование в этой области, которое надлежащим образом гарантировало бы избирательные права граждан и легитимацию органов публичной власти, формируемых по итогам демократических выборов, не допуская искажения результатов волеизъявления избирателей.

В соответствии с федеральными законами при применении пропорциональной системы выборов право выдвигать кандидатов или списки кандида-

тов на выборах в органы государственной власти имеют только политические партии общенационального уровня, создание же региональных и местных партий, призванных выражать прежде всего местные интересы, не предусмотрено. Тем самым в действующем правовом регулировании политические партии как носители соответствующей публичной функции, по существу, приобретают качество единственных коллективных субъектов избирательного процесса, которые могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной и муниципальной власти посредством проведения своих представителей в соответствующие выборные органы. Применительно к возможности использования пропорциональной избирательной системы в таких муниципальных образованиях, как поселения, это означает соблюдение ряда условий, отвечающих требованию обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления, к которым можно отнести наличие на муниципальном уровне местных отделений политических партий, ставящих своей задачей, в том числе, участие в осуществлении местного самоуправления. Политические партии, создаваемые в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, призваны обеспечивать интеграцию интересов и потребностей как общества в целом. Между тем, на уровне местного самоуправления речь идет преимущественно об интересах и потребностях местного сообщества, которые связаны с повседневной жизнью граждан (жилье, коммунальное обслуживание, общественный транспорт, благоустройство и др.), т.е. требуют от местного самоуправления решения задач локального значения. Следовательно, применение на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы в ее конкретной разновидности должно гарантировать возможно более полное и адекватное реальным предпочтениям избирателей выражение интересов социальных групп, образующих местное сообщество.

На практике применение пропорциональной и смешанной – мажоритарно-пропорциональной – избирательных систем оправдано прежде всего в крупных муниципальных районах и городских округах, представительные органы которых не так малочисленны, как в поселениях. Присутствие в представительных органах депутатов – членов федеральных политических партий позволяет вырабатывать оптимальные решения, отвечающие общегосударственным и региональным интересам, а наличие среди депутатов беспартийных граждан, кандидатуры которых были включены в списки кандидатов либо по их собственной инициативе, либо по инициативе общественных объединений, не позволяет игнорировать

собственно местные нужды и потребности населения муниципального образования.

В отличие от муниципальных районов и городских округов поселения (сельские и городские), которые, как правило, малочисленны по составу населения, в силу объективных закономерностей более приспособлены для самоуправления, нежели крупные муниципальные образования. При этом потенциал личного участия граждан в местных делах, в том числе выборных, в поселениях, прежде всего сельских, с малочисленным населением более высок, чем в муниципальных районах и городских округах, и депутаты их представительных органов находятся в прямых, непосредственных отношениях с избирателями, чему в оптимальной степени соответствует их избрание с применением мажоритарной избирательной системы.

По смыслу части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пропорциональная избирательная система может применяться не только на уровне муниципального района, городского округа, но и в поселениях (городских и сельских), причем независимо от числа депутатов представительного органа, при том, что необходимые гарантии, направленные на устранение риска искажения воли избирателей, федеральным законодателем не установлены.

Конституционный Суд РФ указал, «что при незначительном числе депутатов представительных органов муниципальных образований с малочисленным населением проведение выборов по пропорциональной избирательной системе может привести к искажению волеизъявления избирателей, получению результатов, недостоверно отражающих их волю на выборах. Это может поставить под сомнение легитимность сформированного в таких условиях выборного органа. Следовательно, проведение выборов по пропорциональной избирательной системе в небольших поселениях с малым числом депутатов может повлечь отступление от принципа свободных и справедливых выборов и нарушение равенства избирательных прав граждан»

В заключение хотелось бы отметить, что правовая основа выборов, безусловно, совершенствуется, однако такое совершенствование должно упрощать процедуру выборов и реально гарантировать реализацию избирательных прав граждан.

Литература:

1. Официальный сайт Президента РФ [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/4831>, (дата обращения 02.08.2012)

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов: Федеральный закон от 09.02.2009 № 3-ФЗ (ред. от 02.05.2012) // Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. № 7. Ст. 771.

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления: федеральный закон от 02.05.2012 N 41-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2275.

4. О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. N 5 г. Москва // Российская газета. Федеральный выпуск. 2011. № 5451.

5. По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2011. 18 июля. № 29. Ст. 4557.

References:

1. Official site of the RF President [e-resource] // Access mode: URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/4831> (Access date 02.08.2012)

2. Concerning the Introduction of Amendments to certain legislative acts of the RF due to abolishment of the electoral deposit when performing elections: Federal law dated 09.02.2009 № 3-FL (edited 02.05.2012) // Sobraniye zakonadatelstva RF. 16.02.2009. № 7. Art. 771.

3. Concerning the Introduction of Amendments to certain legislative acts of the RF due to release of political parties from electorate's signatures collection during the elections of the deputies of the RF State Duma of the Federal Assembly to the state power bodies of the RF subjects and local self-government bodies: federal law dated 02.05.2012 N 41-FL // Sobraniye zakonadatelstva RF. 07.05.2012. № 19. Art. 2275.

4. Concerning the juridical consideration of cases on electoral rights defense and the right to participate in the referendum of the RF citizens: Decree of the Plenum of the RF Supreme Court dated March 31, 2011. №5 Moscow // Rossiyskaya gazeta. Federalniy vipusk. 2011. № 5451.

5. Concerning the case involving the examination of constitutional provisions of part 3 article 23 of the Federal law «Concerning general principles of local self-government formation in the Russian Federation» and parts 3 and 3 article 9 of the Chelyabinsk region Law «Concerning municipal elections in Chelyabinsk region» due to complaints of the Ombudsman in the RF and citizens I.I. Boltushenko and Yu.A. Gurman: Decree of the RF Constitutional Court dated 07.07.2011 № 15-P // Sobraniye zakonadatelstva RF. July 18, 2011. № 29. Art. 4557.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

СИСТЕМА ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА МИГРАЦИИ

Беницкий А.М.

преподаватель кафедры административного права и административной деятельности Луганского государственного университета внутренних дел имени Э.А. Дидоренка (Украина)

УДК 342
ББК 67.401.07

В статье посредством анализа концептуальных положений административно-правовой науки раскрываются понятие и сущность принципов административно-правового режима миграции, строится их система, а также определяется их назначение в сфере деятельности публичной администрации.

Ключевые слова: административно-правовой режим, принцип, система принципов, миграционные процессы, миграционный режим, публичная администрация.

Benitskiy A.M.

SYSTEM OF PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE-LEGAL MIGRATION REGIME

In the article using the analysis of concepts of administrative-legal science the author explains the notion and essence of principles of administrative-legal migration regime, their system and determines their assignment in the sphere of public administration.

Key words: administrative-legal regime, principle, system of principles, migration processes, migration regime, public administration.

С недавнего времени, в юридической литературе значительное внимание уделяется исследованиям, посвященным различным административно-правовым режимам. Это обусловливается тем, что эффективное государственное управление невозможно без установления специальных административно-правовых режимов в тех сферах общественной жизни, которые требуют четкой правовой регламентации, и где объектом регулирования выступают специфические общественные отношения, требующие особого внимания со стороны государства. Одной из таких сфер общественной жизни является сфера миграционного обмена населения.

Миграционные процессы в современном глобализованном мире становятся неотъемлемой составляющей нормального процесса развития человечества. Однако, неконтролируемые потенциально дееспособные миграционные процессы могут нести в себе угрозы для стабильности экономического разви-

тия, отражаться на состоянии криминогенной, эпидемиологической и демографической ситуации как конкретного государства так и целого региона. В связи с чем, для регулирования миграционных процессов, с целью обеспечения защищенности охраняемых государственных и общественных интересов, применяется такая юридическая конструкция как административно-правовой режим.

Вопросы правовой природы административно-правовых режимов были предметом исследования в работах А.В. Басова, Ю.П. Битяка, В.В. Белевцовой, В.В. Гущина, А.А. Долгополова, Д.Б. Муратовой, В.В. Коноплева, А.П. Коренева, А.В. Корнийца, С.О. Кузниченко, В.В. Ласточкина, С.С. Маиляна, А.В. Малько, Н.И. Матузова, И.С. Розанова, В.Б. Рушайло, В.Н. Снигура, А.П. Шергина, Ю.А. Тихомирова и других ученых.

Однако, анализ современной научной литературы, а также нормативного массива, которым закре-

плены основы функционирования административно-правовых режимов, в том числе и режима миграции, приводит к выводу о том, что на сегодняшний день, теоретические разработки понятия, содержания и системы принципов установления и функционирования административно-правовых режимов пребывают на стадии зарождения, и не успели найти своего должного отражения в научных работах. Такое положение вещей представляется существенным пробелом в теории административного права, в связи с тем, что принципы выступают одним из центральных организационных элементов административно-правовых режимов и являются идеологической основой установления и реализации режимов. Это обуславливает необходимость интенсификации научных исследований в данном направлении, так как от степени научной проработанности теоретической и правовой основы административно-правового режима зависит и эффективность его реализации, а в конечном итоге – и достижение основной цели – обеспечения безопасности общества и государства.

В нашей работе мы ставим цель, посредством анализа теоретических положений административно-правовой науки, изучить сущность принципов административно-правового режима миграции, определить их значение в сфере деятельности публичной администрации и разработать предложения по их систематизации.

Для полного и комплексного изучения принципов административно-правового режима миграции, руководствуясь законами формальной логики, прежде всего, необходимо рассмотреть понятие и сущность принципов права в целом.

Принципами в праве называют исходные положения (начала) права, которые являются основой его содержания и которые выполняют функции социальных ориентиров [1, с. 22]. Принципы определяют содержание и направленность правового регулирования, определяют пути совершенствования правовых норм, выступая в качестве руководящих идей для законодателя. Они являются связующим звеном между основными закономерностями развития и функционирования общества и правовой системой. Благодаря принципам, правовая система адаптируется к важнейшим интересам и потребностям человека и общества, становится совместимой с ними [2, с. 277].

В юридической науке широкое распространение получило разделение принципов на общеправовые (общие), межотраслевые и отраслевые принципы [3].

Отраслевыми называют принципы, которые лежат в основе содержания той или иной конкретной отрасли права и выражают её особенности [4, с. 27].

Административному праву, как и другим отраслям права характерны свои отраслевые принципы, которые определяют как основополагающие (основные)

идеи, положения, требования, которые характеризуют содержание административного права, отображают закономерности его развития и определяют направления и механизмы административно-правовой регуляции общественных отношений [5, с. 95-96].

Довольно интересной и заслуживающей внимания усматривается позиция С.Д. Князева, который считает, что отраслевые принципы административного права следует искать в узловых (концептуальных) точках соприкосновения предмета и метода отрасли, благодаря чему принципы административного права имеют имманентную связь со спецификой предмета этой отрасли и одновременно отображают основные приоритеты и каналы ее регулятивного влияния на отношения, которые возникают в пределах организации и осуществления государственной (муниципальной) администрации на разных уровнях публичной власти [6, с. 42].

Отраслевые принципы, в свою очередь, разделяются на общие (основные), и специальные (особые, подотраслевые, институциональные, субинституциональные) [7, с. 53].

Общие принципы административного права закреплены в Основном Законе, конкретизируются и развиваются в законодательных и подзаконных нормативно-правовых актах. К этим принципам относятся: принцип законности; принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина; принцип полноты и реальности прав и свобод человека и гражданина в административно-правовой сфере; принцип равенства граждан перед законом; принцип взаимной ответственности государства и человека; принцип гуманизма и справедливости во взаимоотношениях между государством и человеком; принцип социальной ориентации деятельности органов и должностных лиц публичной администрации; принцип судебного контроля за деятельностью всех субъектов исполнительной власти; принцип подконтрольности и подотчетности государственных органов и государственных служащих; принцип служения органов публичной власти человеку и обществу и тому подобное [8].

Общие принципы административного права имеют фундаментальное значение для всей отрасли, они находят свое выражение и детализируются в принципах специальных (особых, подотраслевых, институциональных), которые характерны для отдельных сфер государственного управления, подотраслей или институтов административного права [9, с. 82]. Например, принципы управления в социально-культурной сфере, принципы управления административно-политической деятельностью, принципы государственной службы, принципы административной ответственности, принципы административного процесса, принципы административно-правовых режимов и т.д.

Такие специальные принципы конкретизируют общие принципы административного права относительно определенной сферы общественных отношений [10, с. 36-44]. Они имеют более узкую сферу применения и ограничены рамками конкретных административно-правовых отношений. При этом, как отмечает О.П. Корнев принципы, которые характерны для конкретного института (или соответственно подинститута, подотрасли, режима) предопределены основными (общими) принципами административного права и не могут им противоречить [11, с. 74-78].

Принципы административно-правовых режимов выполняют системообразующую роль, т.к. на их основе формируются дух регулятивного воздействия режима, обуславливается его роль и направленность. Другими словами они составляют определенный консорциум норм, идей и теорий, которые заложены в основы существования конкретного административно-правового режима, определяя, как следствие его границы.

Таким образом, принципы административно-правового режима миграции – можно определить как базовые идеи, положения, обусловленные целью и заданиями, направленными на формирования безопасной среды, которые характеризуют содержание, организационные основы построения данного режима, и определяют условия его развития и функционирования, правовые и моральные нормы поведения должностных лиц во время реализации ими своих властных полномочий в сфере миграции.

Принципы административно-правового режима миграции не являются застывшей категорией, они развиваются параллельно и одновременно с развитием режима, хотя иногда могут и опережать его развитие, формируя тем самым магистральные направления развития последнего.

Принципы, которые ложатся в основу административно-правовых режимов, как и другие специальные принципы, также являются производными от отраслевых принципов, и должны отражать их содержание. При этом следует отметить, что в ходе анализа и обобщении норм, регулирующих конкретные административно-правовые режимы, мы можем увидеть, что для каждой конкретной сферы режимного регулирования, с учетом особенностей набора способов правового воздействия на общественные отношения и самого объекта регулирования, присущи специфические принципы, которые отражают эти особенности и не характерны для других режимов. То есть, в зависимости от особенностей юридической конструкции режима, принципы его построения и реализации имеют определенную специфику. Поэтому целесообразным является, на наш взгляд, выделить общие и специальные принципы административно-правовых режимов.

Общие принципы административно-правовых режимов формируются под влиянием основных принципов административного права, отражают закономерности, направления и механизмы административно-правового воздействия на общественные отношения, которые являются объектом режимной регуляции и характерны для всех административно-правовых режимов.

По нашему мнению, к общим принципам административно-правовых режимов, в том числе и административно-правового режима миграции, следует отнести следующие: законности, объективности, равенства всех перед законом, демократизма, взаимной ответственности государства и субъекта регулируемых общественных отношений (применительно к режиму миграции – субъекта миграционных процессов), публичности, контролируемости, поднадзорности, судебной защиты прав участников правоотношений, гуманизма и справедливости во взаимоотношениях между государством и субъектами правоотношений, всеобщности требований выполнения закона, полноты прав и свобод граждан в административно-правовой сфере и тому подобное.

Специальные принципы административно-правовых режимов, в свою очередь, формируются с одной стороны, под влиянием общих принципов административно-правовых режимов, а с другой – с учетом цели и набора специфических способов правового воздействия, которые применяются для регуляции специальной сферы общественных отношений, являющейся объектом конкретного режима.

На формирование системы специальных принципов административно-правового режима миграции оказывает влияние немалое количество различных факторов. Иначе говоря, в ходе конструирования системы специальных принципов административно-правового режима миграции необходимо опираться на особенности исторического развития правового регулирования миграционной сферы, положения современного законодательства, цели режимного регулирования, а также иностранный и международный опыт.

Учитывая особенности регулируемых отношений, цель административно-правового режима миграции, а также совокупность способов правового воздействия, которые применяются для режимной регуляции сферы миграционного обмена, к специальным принципам данного административно-правового режима, на наш взгляд, следует отнести следующие: применение государственно-властных действий только на основании строгого соблюдения законов; решительное пресечение нарушений миграционного законодательства и неотвратимость ответственности за них; обоснованность установленных критериев, требований и условий обеспечения миграционной

безопасности в процессе осуществления регуляции миграционных процессов; установление наиболее рационального порядка деятельности государственных органов осуществляющих оформление и выдачу миграционных документов; взаимодействие органов осуществляющих предоставление миграционных услуг между собой и с другими государственными органами, которые обеспечивают миграционную безопасность; полнота нормативного обеспечения миграционного режима, что предусматривает минимизацию пробелов и коллизий в правовой регуляции соответствующих отношений; информационное, научное, техническое, материальное и кадровое обеспечение государственных органов, уполномоченных на регулирование миграционных процессов; установление единого порядка выдачи документов в миграционной сфере и тому подобное.

Важность установления принципов административно-правового режима миграции не вызывает сомнения. Так, для частных лиц это та квинтэссенция миграционного режима и правил общения с органами публичной администрации, а для публичной администрации, в свою очередь, принципы административно-правового режима миграции играют роль основного регулятора осуществления властных полномочий. Кроме того, принципы административно-правового режима миграции выступают в качестве дополнительного критерия проверки законности (правомерности) действий и решений органов публичной администрации, которые осуществляют функции в сфере регулирования миграционных процессов.

Таким образом, принципы административно-правового режима миграции играют ведущую роль не только в теории административного права, но и в правоприменительной и даже в правотворческой деятельности соответствующих субъектов регулирования миграционных процессов. Так как все акты правоприменения, а также нормативно-правовые акты, направленные на поддержание административно-правового режима миграции должны приниматься с учетом принципов его установления и функционирования.

С учетом важности принципов административно-правового режима миграции, целесообразным представляется их дальнейшее нормативное закрепление, которое, по нашему мнению, должно осуществляться в двух основных направлениях: во-первых, необходимо ориентироваться на то, что в каждом нормативном акте, который закрепляет правовой статус субъектов обеспечения функционирования миграционного режима, были сформулированы и, соответственно, нормативно закреплены принципы их деятельности; а во-вторых, расширенный и разъясненный надлежащим образом перечень принципов миграционного режима должен обязательно найти свое отражение в

Миграционном кодексе, принятие которого будет служить гарантией эффективности нормативного обеспечения функционирования административно-правового режима миграции.

Литература:

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учеб. Х., 2000.
2. Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Том 2. М., 1982.
3. См. подробнее: Загальна теорія держави і права: підруч. для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова [та ін.] ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Х., 2002.; Скакун О.Ф. Теория государства и права: учеб. Х., 2000; Ведерников Ю.А. Теория держави та права: навч. посіб. / Ю.А. Ведерников, В.С. Грекул. 4-те вид., перероб. і допов. К., 2005; Рабинович П.М. Основы загальної теорії права та держави: навч. посіб. 5-те вид., зі змінами. К., 2001; Колодій А.М. Принципи права України. К., 1998.
4. Погребной И.М. Теория права: Учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Х., 2003.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник.; У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К., 2004.
6. Князев С.Д. Принципы административного права РФ: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. 2003. № 10.
7. Мельник Р.С. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України // Публічне право. 2012. № 3 (7).
8. См. подробнее: Кравцов А.С. Система принципів сучасного адміністративного права України // Юридична Україна. 2009. № 2; Мельник Р.С. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України // Публічне право. 2012. № 3 (7).
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / редакторша кол.: В.Б. Авер'янов (гол.). К., 2004. Т. 1. Общая часть.
10. Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985.
11. Коренев А.П. Принципы советского административного права // Правоведение. 1967. № 3.

References:

1. Skakun O.F. Theory of state and law: study book. H., 2000.

2. Alekseyev S.S. General theory of law. A course in 2 volumes. Volume 2. M., 1982.
3. Ref. details: Zagalna teoriya derzhavi i prava: pidruch. Dlya studentiv yuridicheskikh spetsialnostey vishchikh navchalnikh zakladiv / M.V. Tsvik, V.D. Tkachenko, L.L. Bogachova [ta in.]; za red. M.V. Tsvika, V.D. Tkachenka, O.V. Petrishina. H., 2002.; Skakun O.F. Theory of state and law: study book. H., 2000; Vedernikov Yu.A. Teoriya derzhavi ta prava: navch. Posib. / Yu.A. Vedernikov, V.S. Grekul. 4-te vid., pererob. I dopov. K., 2005; Rabinovitch P.M. Osnovi zagalnoi teorii prava ta derzhavi: navch. Posib. 5-te vid., zi zminami. K., 2001; Kolodii A.M. Principi prava Ukraini. K., 1998.
4. Pogrebnoi I.M. Theory of law: study book. 3d edition, revised and updated. H., 2003.
5. Administrativne pravo Ukraini. Akademichni kurs: Pidruchnik.; U dvoh tomah: Tom 1. Zagalna chstina / Red. Kolegia: V.B. Averyanov (golova). L., 2004.
6. Knyazev S.D. Principles of the RF administrative law: branch format and legal meaning // Gosudarstvo i pravo. 2003. № 10.
7. Melnik R.S. Institut principiv administrativnogo prava u sistemi Zagalnogo administrativnogo prava Ukraini // Publichne pravo. 2012. № 3 (7).
8. Ref. details: Kravtsov A.S. System of modern principles of administrative law of Ukraine // Public law of Ukraine. 2009. № 2; Melnik R.S. Institute the principles of administrative law in the system of the General administrative law // Public law. 2012. № 3 (7).
9. Administrativne pravo Ukraini. Akademichni kurs: pidruch.: u 2 t. / redaktorsha kol.: V.B. Averyanov (gol.). K., 2004. V. 1. Genertal part.
10. Yusupov V.A. Theory of administrative law. M., 1985.
11. Korenev A.P. Principles of the Soviet administrative law // Pravovedeniye. 1967. № 3.

**НИЗКОБЮДЖЕТНАЯ ОПТИМИЗАЦИЯ ПИТЬЕВОГО
ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ПОСЕЛЕНИЙ
(ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)**

Королев С.Н.

кандидат юридических наук, доцент кафедры социального права
Уральского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 628.1.033

ББК 67.407.42

Экологическая ситуация техногенных территорий формируется под воздействием комплекса природных и антропологических факторов среды обитания, среди которых ведущее значение имеет водный фактор. В статье предлагаются основные направления оптимизации питьевого водопользования при низких бюджетных затратах.

Ключевые слова: водопользование, оптимизация, население.

Korolyov S.N.

**LAW-BUDGET OPTIMIZATION OF DRINKING WATER CONSUMPTION
ON THE TERRITORY OF SETTLEMENTS (ORGANIZATIONAL-LEGAL ASPECTS)**

Ecological situation of man-made areas formed under the influence of natural and anthropological factors, among them the leading value has a water factor. This article offers guidelines for drinking water use optimization in low budget cost.

Key words: water management, optimization, people.

Существующее положение

Свердловская область имеет значительные запасы водных ресурсов (по оценкам экспертов 67 км³ в год), что многократно превышает потребности населения и промышленности в воде.

Однако из-за крайне неравномерного распределения водных объектов вследствие объективных природных факторов в регионе наблюдается дефицит вод, пригодных для питьевого водопользования. При этом промышленные объекты обеспечены водными ресурсами технического качества с избытками даже с учетом планируемого до 2020 г. ускоренного развития промышленности области [1].

Положение с обеспечением населения водой стандартного питьевого качества усугубляется тем, что в силу длительного воздействия техногенных факторов поверхностные источники, из которых обеспечивается централизованное водоснабжение, имеют высокую степень загрязнения металлами, нефтепродуктами, бактериальной флорой.

В последнее время в целях ослабления дефицита питьевой воды в регионе производятся работы по переработке части стока отдельных рек. Так Екатеринбург обеспечивается водой рек Уфы, Западная Чусовая.

Однако такой вариант ослабления водной проблемы не гарантирует устойчивого водоснабжения.

Сложившаяся водохозяйственная ситуация показывает ограниченность в возможности принятия управленческих решений по водоснабжению населения.

Ставка только на поверхностные водные источники в централизованном водоснабжении пагубна еще и потому, что их водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы из-за нарушения режима использования (размещения отходов, стоянки и движения транспортных средств и прочее) являются дополнительными источниками негативного воздействия на качество вод.

Для решения водохозяйственных задач принято большое число политико-правовых и нормативно-правовых актов (Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г., Концепция федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах», и др.) Эти акты включают эффективные меры, главная из которых состоит в практическом использовании программно-целевого метода администрирования. По оценкам специалистов, его использование позволит, во-первых, объединить в систему отдельные

водохозяйственные мероприятия, во-вторых, добиться максимального социально-экономического эффекта в области водных пользований, в-третьих, в формировании и проведении единой государственной политики в области использования и охраны вод [2].

Однако государственные планы и намерения, в силу их прогнозного характера, подлежат коррекции с течением времени и появления новых условий, в которых предстоит осуществлять планируемые мероприятия. Особо значимо в контексте взятого в регионе курса на формирование «новой экономики», одним из приоритетов которой является обеспечение населения питьевой водой стандартного качества. (п. 5 раздела 5 Инвестиционной стратегии Свердловской области на период до 2012 г.) [3].

Проектное предложение

В юридической литературе определена задача эколого-правовых исследований, состоящая в том, чтобы научными средствами разработать такой механизм правового воздействия на природоохранные и природоресурсные процессы, который бы позволил обеспечить оптимальное, с общепубличной точки зрения, развитие территорий [4]. Ключевыми элементами такого механизма являются экономико-правовые и организационно-правовые средства, которыми активно пользуются органы государственного управления и местного самоуправления. В современных условиях приоритетными, безусловно, являются средства экономического регулирования, т.к. любой деятельностью обычно движет материальный интерес лиц, её осуществляющих. Однако в условиях непредсказуемости развития экономических отношений, рассчитывать на устойчивое финансирование деятельности не приходится, поэтому в литературе отмечается, что в таких условиях большее внимание следует обращать на разработку новых средств осуществления управленческих (организационно-правовых) функций [5].

В области развития водных отношений, которые являются предметом пристального внимания международного сообщества, право на воду является предпосылкой для обеспечения всех остальных прав человека.

В регионе реализуется программа «Чистая вода». Удалось обеспечить 56% населения водой из поверхностных источников, 38% из подземных источников, остальные 6% пользуются нецентрализованными источниками водоснабжения.

Судя по программным документам, такова ситуация в регионе в целом. Понятно, что в отдельных муниципалитетах она может быть иной. В связи с этим, как это требует законодательство (п.п.10 п.1 ст.1 ЗКРФ), возникает задача дифференцированного под-

хода к обеспечению водоснабжению населения муниципальных образований. В ее решении, как представляется, более энергично, чем прежде, должна делаться ставка на использование ресурсного потенциала месторождений вод, т.е. более широкого внедрения в практику местных «Водоканалов» проектов использования пресных подземных вод в целях обеспечения потребностей граждан в чистой питьевой воде.

Расширения сферы применения децентрализованного водоснабжения граждан качественной пресной подземной водой представляется весьма заманчивым вариантом не только из-за гуманитарных политических соображений, но и с экономической точки зрения. Это могут быть низкзатратные и самокупаемые высокоэффективные проекты, при грамотном, прагматичном подходе к их реализации. К этому следует добавить, что действующее природоохранное, градостроительное законодательство предусматривают правовую основу для организации такого водопользования в населенных пунктах. Т.е. реализация таких проектов является законной.

Смысл проектного предложения заключается в том, чтобы в муниципальных образованиях провести работы по сооружению нескольких оптимально 2 на административный район) артезианских скважин с модулями в антивандальном исполнении для размещения в них фильтра и насоса. Данный объект может использоваться гражданами на безвозмездной основе для самообеспечения чистой питьевой водой. Такой объект не должен иметь водопроводной сети, что исключает возможность ее ремонта в будущем.

Рыночная стоимость такого объекта в пределах 200 тыс. рублей, что является вполне приемлемым для бюджета средних и крупных городов. Сметная стоимость может быть ниже. Средний срок службы объекта по оценке специалистов с глубиной скважины до 100 м «на известняк» – 50 лет.

Дебет воды при не диаметре 133м.м. – от 3 м³ в час, что может обеспечить потребности в питьевой воде граждан с низкими доходами нескольких многоквартирных домов.

С тем, чтобы обеспечить самокупаемость объекта необходимо правильно организовать режим его работы. Предлагается водопользование утром, днем и вечером представлять гражданам на безвозмездной основе. В ночное время на договорной, коммерческой основе – юридическим лицам, в том числе для бутылирования воды.

Проектное решение

Из смысла действующего законодательства вытекает вывод о двоякой возможности реализации проекта:

12. На основе муниципальных программ развития.

13. На основе областных целевых экологических программ.

Предпочтительным представляется второй вариант, так как он позволяет рассчитывать на государственно-частное партнерство в реализации проекта, на организационно-правовое его сопровождение субъектом РФ, субсидирование работ и услуг по проекту.

Понятно, что для того, чтобы «войти» в программу «Экология и природные ресурсы Свердловской области» руководству муниципалитета необходимо заблаговременно, т.е. за год, до года реализации мероприятия начать работу со специально-уполномоченными органами субъекта РФ по согласованию мероприятия, а также предполагаемых работ по их финансированию. Исполнителями поручений главы местной администрации может быть предприятие «Водоканал», а также служащие юридического и планово-экономического подразделений.

Администрации местного самоуправления целесообразно:

Провести работы по выбору земельного участка в границах жилых, либо рекреационных зон поселения для последующего предоставления предприятию «Водоканал» для сооружения артезианской скважины с модулем;

Поручить архитектурно-строительному подразделению выполнить работы по подготовке проекта модуля в антивандальном исполнении;

Поручить финансовому подразделению администрации провести расчеты расходов по реализации проекта в части возможного софинансирования;

Поручить юридическому подразделению администрации провести совместно с юридической службой предприятия «Водоканал» согласования по лицензированию деятельности по добыче пресных подземных вод с территориальным органом Росприроднадзора, по получении подтверждения об отсутствии в месте размещения скважины месторождений

полезных ископаемых, а также других согласований, предусмотренных горными, градостроительными, экологическим законодательством.

Литература:

1. Приложение № 7 к подпрограмме «Экологическая безопасность Свердловской области» на 2013 – 2015 годы областной целевой программы «Экология и природные ресурсы» Свердловской области на 2009-2015 гг. // Областная газета. 2012. 14 ноября.
2. Об утверждении Инвестиционной стратегии Свердловской области на период до 2020 г.: Указ Губернатора Свердловской области от 14.11. 2012 // Областная газета. 2012. 21 ноября.
3. Тихомиров Ю.А. Предисловие // в кн. Институты экологического права / К. А. Боголюбов и др., М.: Эксмо, 2010.
4. Королев С.Н. Об административно-деликтном процессе в области охраны окружающей среды // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2012. № 3.

References:

1. Appendix № 7 to the sub-program «Ecological security of Sverdlovsk region» for 2013 – 2015 of the regional grant program «Ecology and natural resources» of Sverdlovsk region for 2009-2015 // Oblastnaya gazeta. November 14, 2012.
2. Concerning the approval of the Investment strategy of Sverdlovsk region up to 2020: Decree of the Governor of Sverdlovsk region dated 14.11. 2012 // Oblastnaya gazeta. November 21, 2012.
3. Tikhomirov Yu.A. Introduction // in the book Institutes of ecological law / K.A. Bogolyubov and others., M., EKSMO, 2010.
4. Korolyov S.N. Concerning administrative-tort process in the sphere of environment protection // Vestnik Uralskogo institute ekonomiki, upravleniya i prava. 2012. № 3.

ТРУДОВОЕ ПРАВО. ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ЗАЩИТА ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Станскова У.М.

старший преподаватель кафедры трудового и социального права
Южно-Уральского государственного университета (Россия)

УДК 349.22
ББК 67.405.10

В статье рассмотрены некоторые вопросы соотношения защиты персональных данных по нормам ТК РФ и Федерального закона «О персональных данных» в трудовых отношениях. На основе анализа законодательства и судебной практики выявлены проблемы правового регулирования защиты персональных данных нормами трудового законодательства и предложены способы их решения.

Ключевые слова: персональные данные работника, специальные категории персональных данных, сведения о частной жизни работника, сведения о судимости работника.

Stanskova U.M.

PROTECTION OF PERSONAL DATA IN LABOR RELATIONS: CERTAIN PROBLEMS

In the article the author considers some issues of personal data protection according to the norms of the RF Labor Code and the Federal law «On personal data» in labor relations. On the basis of the legislation and judicial practice analysis problems of legal regulation of personal data protection using the norms of the labor legislation are identified and methods of their solution are offered.

Key words: personal data of a worker, special categories of personal data, information about private life of a worker, information about previous convictions of a worker.

Наличие в Трудовом кодексе РФ [1] главы 14, посвященной защите персональных данных, не устраняет проблем правового регулирования данного вида информации.

Во-первых, ТК РФ и Федерального закона «О персональных данных» [2; ст.10] используют различный понятийный аппарат. В частности, возникает вопрос о соотношении специальных категорий персональных данных и сведений о частной жизни работника. Определяя специальные категории персональных данных, законодатель пошел по пути казуистического перечисления (п. 1 ст. 10 Закона № 152-ФЗ). Признаки указанной категории персональных данных в Законе не выделены. Из анализа содержания специальных категорий персональных данных следует, что они каса-

ются интимных сторон жизни субъекта данных, зоны особой чувствительности и зоны эмоционального комфорта их субъекта. Действия с этими персональными данными без должных гарантий обеспечения прав субъектов персональных данных могут нанести ему повышенный ущерб [3; с. 68]. Очевидно, что данные специальной категории составляют информацию о частной жизни субъекта. На первый взгляд несколько иначе обстоит дело с информацией о судимости, которая как следствие осуждения и назначения наказания должна быть публичной. Однако действия, направленные на совершение преступления являются внутренним выбором субъекта, а значит, относятся к его частной жизни. В п. 1 ст. 10 Закона № 152-ФЗ сведения о судимости прямо не названы как специальные

категории, но на возможность их обработки указано в п. 3 этой статьи. Из чего следует, что такие сведения относятся к специальным категориям. И.Н. Басаргин рассматривает сведения о наличии судимости как тесно связанные с публичной сферой и подлежащее передаче работодателю по его требованию [4; с. 20]. Однако, на наш взгляд, по вопросу получения информации о судимости работника ситуация не столь однозначна как с другими публичными сведениями. Для их обработки работодателем необходимо, чтобы такие сведения относились к вопросу о возможности выполнения работником его трудовой функции (ст. 88 ТК РФ и ч. 1 ст. 65 ТК РФ). К информации, которая также может потребоваться в трудовых отношениях, относятся сведения о наличии (отсутствии) запретов на занятие определенной должности или на осуществление определенных видов деятельности при применении ст.ст. 65, 331, 351.1, п.4, 8 и 9 части первой ст. 83 и ст. 84 ТК РФ. Однако получить подобного рода информацию для работодателя в силу законодательства о персональных данных от третьих лиц не возможно, кроме сведений о дисквалификации. Порядок предоставления информации, содержащейся в реестре дисквалифицированных лиц, осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ 11 ноября 2002 г. № 805 «О формировании и ведении реестра дисквалифицированных лиц» [5]. В других случаях решение о сообщении или не сообщении таких сведений зависит от желания работника. Наличие данной информации связывается с возможностью прекращения трудового договора по п. 4 ст. 83 и ст. 84 ТК РФ. Невозможность получения работодателем соответствующей информации ставит под сомнение реализацию уголовных наказаний в виде лишения права занимать определенные должности или права заниматься определенной деятельностью. Поэтому, считаем необходимым вести реестр лиц, осужденных к наказанию в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, по аналогии с реестром дисквалифицированных лиц.

Согласно новой редакции п. 2 ст. 10 Закона № 152-ФЗ работодатель вправе обрабатывать специальные категории данных в соответствии с трудовым законодательством. Однако в ТК РФ термин «специальные категории» не употребляется. В п. 4 и 5 ст. 86 ТК РФ предусмотрен запрет обработки отдельных сведений о работнике. Очевидно, что перечень сведений специальной категории и сведений, обработка которых запрещена по ТК РФ не совпадают. Кроме того, состав сведений, составляющих частную жизнь, требует дополнительного уточнения. На необходимость закрепления в ТК РФ развернутого перечня сведений, которые не могут быть истребованы от работника, указывает А.М. Лушников [6; 78]. Поэтому

для приведения трудового законодательства в соответствие с Законом № 152-ФЗ в ст. 86 ТК РФ следует предусмотреть запрет на обработку специальных категорий персональных данных, в том числе сведений о частной жизни работника, кроме определенных законом случаев.

Во-вторых, Закон № 152-ФЗ закрепляет дихотомическое деление персональных данных по доступу на общедоступные персональные данные (пп.10 части 1 ст. 6) и персональные данные, обеспеченные в режиме конфиденциальности (ст. 7). Однако в ТК РФ подобное деление не прослеживается. В связи с чем возникает проблема с определением тех персональных данных работника, в отношении которых не требуется или не возможно установление режима конфиденциальности. По смыслу ст. 7 Закона № 152-ФЗ все персональные данные должны обеспечиваться в режиме конфиденциальности, в том числе паспортные данные, фамилия, имя, отчество, возраст, место регистрации и жительства, пол, образование, профессия и др. В трудовых отношениях такое правило порождает ряд трудностей. Например, работник требует обеспечения конфиденциальности сведений о его профессии, специальности, квалификации, занимаемой должности. Данные сведения необходимы для осуществления трудовой функции, а потому не могут быть скрыты от других работников и носят публичный (общеизвестный) характер. В п. 10 части 3 ст. 6 Закона № 152-ФЗ допускается обработка персональных данных, доступ неограниченного круга лиц к которым предоставлен субъектом персональных данных или по его просьбе (общедоступных персональных данных). В прежней редакции Закона № 152-ФЗ предусматривалось также, что данные являются общедоступными в силу федерального закона. В новой редакции такого указания нет. Конкретный список общедоступных персональных данных содержит Закон Испании «О защите персональных данных» [7] в котором, в качестве общедоступных источников данных названы списки лиц по профессиям, содержащие только информацию об именах, званиях, профессии, роду деятельности, ученой степени, адресе и указание на принадлежность к этим группам. С.Ю. Головина выделяет в составе персональных данных две составляющие: публичную и частную. Публичная составляющая подлежит передаче работодателю по его просьбе, частная составляющая может быть разглашена лишь с волеизъявления работника [8; с. 241]. Осуществление трудовых отношений связано с обработкой определенной публичной информации о работнике, поэтому в ТК РФ должен быть предусмотрен перечень общедоступных (публичных) персональных данных работника. В качестве таковых предлагается закрепить в ТК РФ фамилию, имя, отчество, пол, сведения о месте регистрации, образовании,

профессии, квалификации работника, если федеральным законом не требуется установления режима ограниченного доступа таких сведений. Наличие такой нормы в ТК РФ позволит избежать появления на практике следующих вопросов: можно ли указывать в трудовом договоре работника, принимаемого на время отсутствия другого работника фамилию, имя и отчество работника, которого он заменяет? В силу действующего законодательства необходимо получить письменное согласие. Такая же проблема возникает с размещением в общедоступных местах табличек с указанием ответственных за технику безопасности и охрану труда, при размещении информации на бейджках работников и т.д.

Приведем пример судебной практики. Т. был уволен по подп. «в» п. 6 части первой ст. 81 ТК РФ за направление истцом по электронной почте объяснительных записок работников на свой электронный адрес. В судебном заседании было определено, что действия Т. не были направлены на передачу персональных данных другим лицам или на ознакомление с персональными данными неограниченного круга лиц. Судом установлено, что объяснительные записки работников К., К., А., П. и Т. содержат фамилии работников, их инициалы и должности. Поскольку данные работники, находясь на рабочем месте, носят бейджи, на которых открыто размещены вышеуказанные сведения, персональные данные, содержащиеся в вышеуказанных объяснительных записках, следует считать общедоступными. Суд приходит к выводу об отсутствии у ответчика оснований для увольнения истца [9]. В приведенном случае отсутствовал сам факт разглашения – сведения, содержащиеся в объяснительных записках, не были сообщены неуполномоченным лицам. Однако в объяснительных записках могла содержаться и другая информация, составляющая конфиденциальные персональные данные.

В-третьих, ТК РФ предоставляет защиту только части персональных данных – персональным данным работника. Отсюда, увольнение работника по пп. «в» п. 6 части первой ст. 81 ТК РФ возможно только за разглашение персональных данных другого работника.

Приведем пример судебной практики. Р. была уволена по подп. «в» п. 6 части первой ст. 81 ТК РФ за разглашение персональных данных: предоставление своей дочери для обращения в суд копий рабочих ведомостей, содержащих сведения о вознаграждении лицам, заключившим договоры подряда. Суд принял во внимание доводы истца о том, что те сведения, которые содержались в предоставленных Р. ведомостях, не являются персональными данными работников предприятия. Однако в Положении МУП об обработке и защите персональных данных, с которым была ознакомлена под роспись Р., под работниками подразумеваются лица, заключившие трудовой договор

с МУП «ССС». По мнению суда, лица, заключившие договоры подряда с МУП «ССС», его работниками в смысле трудового законодательства не являются, так как трудового договора с ними не заключалось. Таким образом, данные лица не относятся к тем, чьи персональные данные подлежат защите в соответствии с Трудовым Кодексом и Положением об обработке и защите персональных данных работников. Следовательно, к дисциплинарной ответственности в виде увольнения Р. привлечена неправомерно [10].

Выходом из сложившейся ситуации могло бы быть отнесение персональных данных лиц, не являющихся работниками, к иным видам охраняемой законом тайны. Однако это не всегда возможно. Например, к коммерческой тайне могут быть отнесены только те персональные данные клиентов и контрагентов, которые имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность. На работодателе как операторе персональных данных лежит обязанность обеспечивать их конфиденциальность. Поэтому, видится необходимость расширения объекта, защищаемого трудовым правом на информацию ограниченного доступа, в состав которой войдут как охраняемые законом тайны, так и иные виды информации, в том числе персональные данные, без конкретизации их субъекта.

В-четвертых, в подп. «в» п. 6 части первой ст. 81 ТК РФ использована не совсем ясная формулировка «охраняемая законом тайна ... в том числе персональные данные другого работника», что ставит вопрос о том, за разглашение каких персональных данных возможно увольнение. Представляется, что серьезные правовые последствия должны влечь разглашение или неправомерное использование только тех персональных данных, которые подпадают под состав охраняемой законом тайны и специальных категорий персональных данных, в отношении которых обладателем установлен режим конфиденциальности, что должно найти свое отражение в ТК РФ. Однако суды подходят к этому вопросу иначе.

За нарушение законодательства о персональных данных по нормам ТК РФ применение полной материальной ответственности не предусмотрено. Пункт 7 части первой ст. 243 ТК РФ применяется только в отношении охраняемой законом тайны. Такое положение также не способствует эффективной защите персональных данных в трудовых отношениях и требует внесения изменений.

Также следует поставить вопрос об изменении традиционного подхода к дисциплинарной ответственности работника, наступление которой возможно только за проступки, совершенные в рабочее время. Принимая во внимание особенность охраняемого объекта – информации ограниченного доступа ответственность к работнику должна быть применена вне

зависимости от времени разглашения – до или после рабочего времени. Такой подход позволит обеспечить эффективное правовое регулирование и защиту информации ограниченного доступа, в том числе персональным данным, так как их разглашение часто совершается во вне рабочее время.

Таким образом, в целях совершенствования механизма защиты персональных данных в трудовых отношениях необходимо расширить объект, охраняемый трудовым правом и ввести в ТК РФ категорию «информация ограниченного доступа», в состав которой войдут любые персональные данные (не только персональные данные работника). Следует привести понятийный аппарат ТК РФ в соответствие с Законом №152-ФЗ и включить в ТК РФ специальные категории персональных данных работника. Необходимо предусмотреть наступление полной материальной ответственности работников за разглашение персональных данных (п. 7 части первой ст. 243 ТК РФ).

Литература:

14. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 29 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

15. О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (в ред. от 25 июля 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч.1).

16. Петров М.И. Комментарий к Федеральному закону «О персональных данных» (постатейный). М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. 160 с.

17. Басаргин, И.Н. Личные неимущественные права в трудовом правоотношении: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002.

18. О формировании и ведении реестра дисквалифицированных лиц: Постановление Правительства РФ 11 ноября 2002 г. № 805 (в ред. от 06 мая 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4584.

19. Лушников А.М. Защита персональных данных работника: сравнительно-правовой комментарий гл. 14 Трудового кодекса РФ // Трудовое право. 2009. № 10. С. 77– 82.

20. Ley Oranica 15/1999, de diciembre, De Protection de Datos de Caracter Personal.

21. Трудовое право России: учебник / под ред. С.Ю. Головиной, М.В. Молодцова. М.: Норма, 2008. 704 с.

22. Решение Фрунзенского районного суда г. Владивостока от 14.01.2010 г. [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://frunzensky.prm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=557&cl=1 (дата обращения 26.12.2012)

23. Решение Ломоносовского районного суда г. Архангельска от 03.06.2009. Дело 2-1880/09 [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://files.sudrf.ru/&sort=0&pagelen=10> (дата обращения 26.12.2012)

References:

1. Labor Code of the Russian Federation: Federal law dated 30.12.2001 № 197-FL (dated December 29, 2012) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2002. № 1 (p. 1). Art. 3.

2. On personal data: Federal law dated 27.07.2006 № 152-FL (dated July 25, 2011) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2006. № 31 (p.1).

3. Petrov M.I. Commentaries to the Federal law «On personal data» (itemized). M.: ZAO Yustitsinform, 2007. 160 p.

4. Basargin I.N. Personal non-property rights in labor legal relation: Abstract of the Candidate's thesis. Ekaterinburg, 2002.

5. Concerning the formation and maintenance of the disqualified persons register: Decree of the RF Government dated November 11, 2002 № 805 (edited May 6, 2011) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2002. № 46. Art. 4584.

6. Lushnikov A.M. Protection of an employee's personal data: comparative-legal commentary chapter 14 of the RF Labor code // Trudovoye pravo. 2009. № 10. P. 77 - 82.

7. Ley Oranica 15/1999, de diciembre, De Protection de Datos de Caracter Personal.

8. The Russian labor law: study book / edited by S.Yu. Golovina, M.V. Molodtsov. M.: Norma, 2008. 704 p.

9. Decision of the Frunzenskiy district court of Vladivostok dated 14.01.2010 [e-resource] // Access mode: URL: http://frunzensky.prm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=557&cl=1 (Access date 26.12.2012)

10. Decision of the Lomonosovskiy district court of Arkhangelsk dated 03.06.2009. Case 2-1880/09 [e-resource] // Access mode: URL: <http://files.sudrf.ru/&sort=0&pagelen=10> (Access date 26.12.2012)

ПРИОРИТЕТ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ РАБОТНИКА КАК УСЛОВИЕ ОПТИМАЛЬНОГО СООТНОШЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ И ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ФУНКЦИЙ ТРУДОВОГО ПРАВА

Иванчина Ю.В.

кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета
Уральского института – филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия)

Виклюк А.М.

аспирант кафедры социального права
Уральского института – филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 349.24
ББК 67.405.10

Статья посвящена исследованию взаимодействия социальной и производственной функций трудового права в современных условиях, охране здоровья работника в рамках данного взаимодействия. Авторы уделяют внимание проблеме поиска критерия для оценки вносимых предложений по совершенствованию трудового законодательства. Критически оцениваются некоторые современные предложения по коренному изменению трудового законодательства, не учитывающие необходимость охраны здоровья работника и социальную функцию отрасли в целом.

Ключевые слова: функции трудового права, охрана здоровья работника, модернизация трудового законодательства, условия труда, социальное назначение трудового права.

Ivanchina Yu.V., Viklyuk A.M.

PRIORITY OF AN EMPLOYEE'S HEALTH PROTECTION AS A CONDITION OF AN IDEAL CORRELATION OF SOCIAL AND PRODUCTIVE FUNCTION OF LABOR LAW

The article is devoted to research of cooperation between social and productive function of labor law in current conditions, to health protection of an employee within the framework of such cooperation. The authors pay attention to the problem of searching a criterion for evaluation of the proposals made on improvement of labor legislation. They exercise judgment in interpreting certain modern proposals concerning revolution in labor legislation, but without taking into account the necessity of an employee's health protection and social function of the branch in general.

Key words: labor law functions, an employee's health protection, labor law modernization, labor conditions, social assignment of labor law.

Значительная часть населения мира более трети сознательной жизни проводит на рабочем месте, внося свой вклад в развитие общества. Право на наивысшие достижимые стандарты здоровья считается общепризнанным, без них человек не может работать и приносить пользу обществу, а также достичь собственного благополучия. Если жизнь на рабочем месте подвергается опасности, то пропадает основа для производительной занятости и социально-экономического развития. Право работников на охрану их здоровья и жизни на рабочем месте входит в компетенцию

не только трудового права, но и считается одним из основных прав человека.

Труд может сказываться на здоровье и жизни работников положительным или отрицательным образом. Труд является источником доходов, необходимых для удовлетворения основных потребностей, и может оказывать позитивное воздействие на социальное, психическое и физическое здоровье и благополучие работников, позволяя им вести здоровый и продуктивный образ жизни как в период активного трудоспособного возраста, так и после него [1].

Социальное назначение и функции трудоустройства права

Социальное назначение права формируется, складывается из потребностей общественного развития, оно есть продолжение этих потребностей, выраженное в виде государственного акта. В соответствии с социальными потребностями общества создаются законы, направленные на закрепление определенных отношений, их регулирование и охрану. Причем то или иное назначение права выступает тем отчетливее, нагляднее, чем острее ощущается потребность именно в его соответствии социальной роли – закрепить, защитить или направить развитие общественных отношений в той или иной сфере. Поэтому социальное назначение права состоит в урегулировании, упорядочении общественных отношений, придании им должной стабильности, единства и динамизма, иначе говоря, создании необходимых правовых условий для нормального и прогрессивного развития общества [2, с. 410].

Социальная потребность в улучшении условий труда и охране здоровья работников – реально существующее явление в жизни общества, ее необходимо учитывать. Следовательно, социальные потребности, осознанные государством, а также участниками наемного труда (субъектами трудового права), воплощаются в социальный интерес, который удовлетворяется посредством норм права, в том числе трудового права. Это происходит в силу того, что трудовое право относится к тем отраслям, которые непосредственно воздействуют на социально-экономические процессы, происходящие в обществе. Именно через правовое регулирование трудовых отношений государство реализует свой интерес.

В результате удовлетворения потребности государства в упорядочении общественных отношений, в определении правил поведения людей в различных ситуациях формируется регулятивная функция права. В свою очередь, потребность в охране наиболее значимых для него общественных отношений формирует охранительную функцию. Регулятивная и охранительная функция свойственны как праву в целом, так и всем его отраслям. Однако отдельным отраслям права свойственны специфические функции, они определяются потребностями государства (общества), субъектами права в различных сферах (экономической, политической, социальной) и связаны с общественными отношениями, входящими в предмет той или иной отрасли права. Применительно к трудовому праву речь идет о социальной и производственной функциях как основных для данной отрасли.

Полагаем, что в основе функций права лежит сущность права – его социальное назначение, т.е.

удовлетворение социальных потребностей общества (государства), которые, в свою очередь, являются выражением объективных закономерностей развития тех или иных сфер жизнедеятельности человека и общества [3].

Функции права и отдельных его отраслей являются исходными по отношению к нормам права. Функции определяют цели и задачи той или иной отрасли права, исходя из потребностей государства (общества), участников наемного труда (субъектов трудового права), на том или ином этапе его исторического, экономического и социального развития.

Социальные потребности государства будут определять пути, формы и способы влияния права (правового воздействия) на общественные отношения для удовлетворения своих социальных потребностей и потребностей субъектов трудового права.

Направление воздействия является результатом познания потребностей общественного развития, которое строится в соответствии с законодательной политикой, концентрирующей эти потребности и трансформирующей их в право.

Например, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. указывается на возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития, а одной из задач, стоящих в этот период, является создание условий труда, позволяющих сохранить трудоспособность работающего населения на всем протяжении профессиональной карьеры [4].

Полагаем, что это послужило основной предпосылкой появления в ноябре 2011 года нового Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [5], поскольку сформировалась социальная потребность граждан, в том числе работающих, в сохранении здоровья и способности к труду.

Однако часто имеет место столкновение социальных потребностей различных групп, в частности, в трудовом праве – работников и работодателя. Работники испытывают социальную потребность в улучшении условий труда и обеспечении охраны их здоровья, при этом все меры, направленные на удовлетворение данной социальной потребности, реализуются, как правило, за счет средств работодателя. В свою очередь работодатель не испытывает острой социальной потребности в улучшении условий труда работников и обеспечении охраны их здоровья, поскольку это влечет определенные затраты, а основной потребностью работодателя является увеличение прибыли и снижение затрат. В таких случаях необходимо императивное их разграничение, установление соотношения между ними, оптимальное их сочетание

с учетом социально-трудовых интересов сторон трудового отношения и социальных потребностей и интересов государства.

Возможно, на первый взгляд покажется, что приоритет отдается социальной функции трудового права, направленной на удовлетворение основных социальных потребностей работников, а не производственной (экономической) функции, посредством которой происходит удовлетворение социальных потребностей работодателя, поскольку одни потребности и интересы, как правило, подчинены другим потребностям и интересам. Однако потребности и интересы сторон трудового отношения в конечном итоге подчинены интересам и потребностям государства.

Полагаем, что государство, осознавая потребность в необходимости улучшении условий труда работников и охраны их здоровья, учитывает потребности работников и работодателя, придерживаясь той же позиции, что и Международная организация труда: «Безопасный и здоровый труд – это единственный путь к повышению производительности». Отсутствие надлежащей охраны труда приводит к снижению производительности, поскольку связанные с работой несчастные случаи и заболевания обходятся весьма дорого и могут иметь множество серьезных последствий. И, наоборот, хорошо налаженная система охраны труда способствует повышению производительности как на уровне предприятия, так и на уровне всей страны. Сопоставление показателей национальной конкурентоспособности и степени безопасности рабочих мест на уровне страны доказывает, что чем лучше состояние дел в области охраны труда, тем выше производительность [1]. Кроме того, социальная функция трудового права выражается в воздействии его норм не только на ту группу отношений, которые связаны с реализацией преимущественно интересов работников, а производственная (экономическая) функция выражается в воздействии его норм не только на ту группу отношений, которые связаны с реализацией интересов работодателей [6, с. 71].

Считаем, что было бы неправильно говорить о простом приоритете производственной функции трудового права над социальной или наоборот, несмотря на то, что интересы сторон трудового отношения в основе своей различны. Акцент надо делать не на различии, а на общности интересов работников и работодателей. Не только работодатель, но и работники должны быть заинтересованы в прибыльной работе организации, во внедрении новых технологий, так как это позволит улучшить условия труда, что, безусловно, будет отражаться на их здоровье. Тем не менее, теоретические споры по поводу приоритета социальной или производственной функции трудового права не утихают до настоящего времени.

Полагаем, что производственная и социальная функции трудового права тесно связаны между собой, и их сбалансированная реализация имеет принципиальное значение для обеспечения социального мира и активного экономического развития страны. Идеальным для общества будет являться гармоничный баланс обеих функций трудового права.

Следует отметить, что производственная и социальная функции трудового права реализуются всеми институтами трудового права. Действительно, нельзя найти такой институт в трудовом праве, который бы противоречил интересам работника. Нельзя также найти институт, который хотя бы в косвенной форме не учитывал интересов работодателя [7, с. 43].

Международная организация труда отмечает, что «все больше предприятий осознают, что безопасность и здоровье рабочей силы – это ценный ресурс, а не трата средств. Вложение средств в создание нормальных условий труда – это хороший бизнес и необходимое условие для успешного сотрудничества на мировом рынке. Подтверждением этого служит то, что многие предприятия начинают публиковать не только финансовые отчеты, но и отчеты о состоянии трудовых ресурсов. Выбирая себе партнеров на мировом рынке, предприятия изучают их финансовую отчетность, людской потенциал и документацию по охране труда» [1].

Здоровье работника в контексте соотношения социальной и производственной функций трудового права

Здоровье человека и гражданина на общегосударственном уровне интегрируется в здоровье нации, становится важнейшим фактором экономического развития и фактором национальной безопасности государства [8, с. 21].

Ст. 7 Конституции РФ [9] провозглашая, что Российская Федерация – социальное государство, указывает, что его политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, закрепляя, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей. Кроме того, что каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37) и каждый имеет право на охрану его здоровья (ст. 41).

Сегодня в связи с социально-экономическими изменениями в государстве задачами любой организации, действующей на рынке, являются стабильное финансово-экономическое положение, повышение инвестиционной привлекательности, а также создание эффективной системы управления производством. Как известно, «в производстве постоянно участвуют четыре фактора: капитал; капитальные блага – сред-

ства производства и земля; деятельность предпринимателя; труд рабочего». [10, с.144]. Труд работников составляет основной ресурс любой организации, и для того, чтобы управление было максимально эффективным, состояние здоровья работников и условия их труда должны быть надлежащими.

Всемирная организация здравоохранения, обобщая на Шестидесятой сессии Ассамблеи ВОЗ Глобальный план действий по охране здоровья работающих на 2008 – 2017 гг., подчёркивала, что здоровье работающих является необходимым предварительным условием повышения производительности и экономического развития как отдельных организаций, так и стран в целом [11].

В апреле 2011 года Президент РФ на совещании по вопросам улучшения условий и труда рабочих отметил, что «улучшение условий труда рабочих – одна из важнейших составляющих модернизации нашей экономики в целом» [12]. Это указывает на то, что нами также осознана социальная потребность в улучшении условий труда и охране здоровья работников на современном этапе общественного развития.

Категория «здоровье работника» в том или ином виде встречается в нормах трудового права большинства развитых государств, включая Российскую Федерацию. Между тем, серьёзных теоретических разработок в данном направлении в теории права, а также в трудовом праве не ведётся, чаще категория «здоровье» становится объектом исследования в праве социального обеспечения. Общее определение понятия «здоровье» раскрывается в Уставе (Конституции) Всемирной организации здравоохранения, преамбула которой закрепляет, что «здоровье является состоянием полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствием болезней или физических дефектов» [13]. Более узкое определение даёт современное российское законодательство в ст. 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». В соответствии с названной нормой под здоровьем понимается состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций и систем организма [5]. При этом состояние здоровья работника можно рассматривать в качестве категории трудового права; самостоятельного юридического факта, влияющего на динамику трудового правоотношения; условия трудовой правосубъектности лица.

Охрана здоровья работника обычно рассматривается в теории трудового права в качестве обязанности работодателя, что вполне соответствует части 2 статьи 22 Трудового кодекса РФ [14], обязывающей работодателя обеспечивать безопасность и условия труда, соответствующие государственным норма-

тивным требованиям охраны труда; осуществлять обязательное социальное страхование работников; возмещать вред, причинённый работникам в связи с исполнением ими трудовых обязанностей. Некоторые исследователи, например, Л.Ю. Бугров, следуют более широкому подходу, рассматривая охрану здоровья работника не только как обязанность работодателя, корреспондирующую с правом работника, но и как обязанность самого работника заботиться о своём здоровье, выраженную в отдельных нормах, предписывающих работнику проходить медицинские осмотры, выполнять предписания медицинских органов [15, с. 9].

Сегодня представляется актуальным рассматривать охрану здоровья работника в контексте необходимости модернизации трудового законодательства, которая не только признана подавляющим большинством учёных, но и поддерживается на государственном уровне. Так, ещё в январе 2011 года Минздравсоцразвития России анонсировало начало работы над концептуально новой редакцией Трудового кодекса РФ, причём подчёркивалось, что «вопрос о комплексной переработке Трудового кодекса РФ назрел» [16]. Поскольку по прошествии почти двух лет результата данной работы представлено не было, Российский союз промышленников и предпринимателей разработал собственную концепцию Трудового кодекса РФ (далее также – Концепция), которая подверглась серьёзной критике со стороны Федерации независимых профсоюзов России и профильного комитета Государственной Думы РФ [17].

Оставляя в стороне процессуальные моменты разработки новых концепций, отметим, что высказанные предложения РСПП были отвергнуты во многом потому, что при разработке Концепции не было учтено одно из фундаментальных диалектических противоречий трудового права, выраженное в его производственной и социальной функциях. На наш взгляд, любое предложение по совершенствованию действующего трудового законодательства в части охраны здоровья работника должно разрабатываться с учётом обеих названных функций, причём социальная должна иметь приоритет над производственной.

Противоречие социальной и производственной функций трудового права неоднократно отмечалось исследователями. По словам Р.З. Лившица «интересы работодателя составляют производственную сторону трудовых отношений, интересы работника – их социальную сторону. Противоречие социального и производственного элементов – неизбежное противоречие, заложенное в природе трудового отношения, его «генетическом коде»» [18, с. 6]. При этом следует согласиться с мнением исследователей, утверждающих, что «нынешний Кодекс ставит на второй план производ-

ственную функцию, выдвигая на первую позицию защитную (социальную)» [19, с. 35].

Защитная (социальная) функция трудового права реализуется через воздействие на общественные отношения, связанные с защитой здоровья работника, закреплением и защитой его трудовых прав и интересов, улучшением условий труда [20, с. 354]. Следовательно, общественные отношения, связанные с охраной здоровья работников, являются одним из элементов, отражающих социальную функцию отрасли трудового права, которой в настоящее время придаётся приоритетное значение. Совершенствование трудового законодательства в целях оптимизации реализации его производственной функции должно осуществляться без ущерба социальному назначению отрасли. Полагая, что приведённые положения необходимо применять на практике посредством учёта перечисленных элементов социальной функции трудового права при формировании новых предложений и рекомендаций по внесению изменений в Трудовой кодекс РФ, иные нормативные правовые акты, регулирующие трудовые и непосредственно связанные с ними отношения.

При создании концепции Трудового кодекса РФ Российским союзом промышленников и предпринимателей данное положение учтено не было, что обернулось невозможностью реализации основных положений Концепции без слома действующего механизма социального партнёрства. Не вдаваясь в подробный анализ всей Концепции, затронем лишь некоторые её положения, которые разработаны без учёта необходимости охраны здоровья работников как неотъемлемого элемента социальной функции трудового права.

Так, Концепция провозглашает, что «новый Кодекс должен основываться на соблюдении международных норм и не должен затрагивать исторически сложившейся нормальной продолжительности рабочей недели – 40 часов. При этом возможность отклонения от нее как в одну сторону (неполная занятость), так и в другую (работа сверх установленной нормы рабочего времени по желанию работника) должна регулироваться сторонами трудовых отношений в договорном порядке» [21]. Между тем, предложение о возможности договорного регулирования нормальной продолжительности рабочего времени в сторону её увеличения не учитывает назначение данного ограничения. В трудовоправовых исследованиях неоднократно подчёркивалось, что «данное ограничение обеспечивает охрану здоровья работника от чрезмерного переутомления и сохранение его профессиональной трудоспособности» [22, с. 30]. Кроме того, аргументируя необходимость этого и других нововведений устареванием действующего Трудового кодекса РФ, его неэффективностью и несоответствием современным социальным и экономическим реалиям, разра-

ботчики Концепции не учитывают ряд других современных условий. В частности, речь идёт об условиях индивидуально-договорного регулирования трудовых отношений на современном этапе, когда практически всегда условия трудового договора определяются работодателем как экономически более сильным субъектом. Предлагая предоставить возможность увеличения нормальной продолжительности рабочего времени на договорном уровне, разработчики Концепции обрекают большую часть работников на произвол со стороны работодателей, который не только понизит уровень жизни работников, что противоречит положениям Конвенции МОТ № 47 «О сокращении рабочего времени до сорока часов в неделю» [23], но и создаст повышенную угрозу профессиональных и иных заболеваний, производственных травм вследствие переутомления.

Если при этом рассматривать предложение разработчиков Концепции о договорном регулировании нормальной продолжительности рабочего времени в совокупности с другим пунктом Концепции, предусматривающим что «Трудовой кодекс и иные нормативные правовые акты не должны устанавливать размеров повышения заработной платы (надбавок, доплат, районных коэффициентов и др.), эти вопросы должны решаться в рамках, определенных коллективными договорами и соглашениями» [21], то становится понятна сущность данных нововведений. Перенос на договорный уровень регулирования трудовых отношений вопросов, связанных с рабочим временем, а также доплатами и надбавками (включая компенсационные) позволит работодателям легализовать то, что действующий Трудовой кодекс РФ называет сверхурочной работой, без какой-либо дополнительной оплаты превышения нормальной продолжительности рабочего времени либо с минимальной доплатой, устанавливаемой по усмотрению работодателя. Данные положения не только нарушают баланс интересов сторон трудовых отношений, достижение которого является основной задачей трудового законодательства, но и создают риск резкого повышения заболеваемости и травматизма среди работников, поскольку не учитывают необходимость охраны их здоровья, элементами которой являются законодательное установление нормальной продолжительности рабочего времени, ограничение сверхурочной работы и установление компенсационных доплат и надбавок за неё.

Не меньшее количество вопросов вызывают и другие предложения Концепции, выработанные без ориентации на социальную функцию трудового права. Например, для малого бизнеса в рамках общего упрощения трудовых отношений предлагается заменить аттестацию рабочих мест по условиям труда декларированием соответствия этих рабочих мест требовани-

ям по охране труда (с усилением ответственности за достоверность этого декларирования).

Между тем, аттестация сегодня предполагает оценку условий труда на рабочих местах в целях выявления вредных и опасных производственных факторов и осуществления мероприятий по приведению условий труда в соответствие с государственными нормативными требованиями охраны труда. В свою очередь условия труда определяются частью 2 статьи 209 Трудового кодекса РФ как «совокупность факторов производственной среды и трудового процесса, оказывающих влияние на трудоспособность и здоровье работника» [14]. В условиях негативной ситуации несоответствия 61,1 процентов рабочих мест установленным требованиям [24], что было выявлено именно по результатам их аттестации, вызывает обоснованные сомнения возможность каких-либо упрощений и послаблений для работодателей в данной сфере. Более того, приведённая статистика свидетельствует о необходимости усиления государственного контроля над соответствием рабочих мест нормативным требованиям, чего практически невозможно добиться при условии замены аттестации декларированием соответствия. Данное предложение также было сделано без осознания приоритета охраны здоровья работника в рамках социальной функции трудового права, что и повлекло негативную реакцию профсоюзов, учёных и чиновников.

Схожими недостатками характеризуется предложение о передаче полностью на усмотрение работодателя вопросов предоставления удлиненных и дополнительных отпусков работникам. В данном случае разработчики Концепции даже не сделали попытки завуалировать явно противоречащее социальной функции трудового права положение посредством передачи его на коллективно-договорный или индивидуально-договорный уровень регулирования социально-трудовых отношений. Между тем, отпуска также имеют своей целью охрану здоровья работника и обеспечение его трудоспособности, что, как уже отмечалось, является одним из основных элементов социального назначения трудового права.

Сторонники выдвинутой Концепции утверждают, что её эффективность будет обеспечиваться механизмами социального партнёрства, поскольку многие вопросы, которые сегодня регулируются на законодательном уровне, предлагается передать социальным партнёрам. Однако, не учитывая социальную функцию всей отрасли трудового права, они не принимают во внимание и неразвитость социального партнёрства, низкую активность представителей работников и объединений работодателей, о которой писала, например, профессор Т.Л. Сошникова [25]. В такой ситуации самой уязвимой стороной окажутся работники, которые

при условии внедрения спорных положений Концепции лишатся минимальных гарантий, установленных трудовым законодательством, но не смогут восстановить данные гарантии через механизмы социального партнёрства.

Следовательно, необходимость модернизации трудового законодательства в части приведения его в соответствие современным социально-экономическим реалиям сомнений не вызывает. Однако предложения по внесению изменений в действующее трудовое законодательство должны вноситься с осознанием приоритета его социальной функции. Повышение производительности труда является важной задачей, однако, её реализация не должна нарушать интересов экономически слабой стороны трудового отношения. Наиболее негативными представляются те предложения, которые не учитывают даже элементарную необходимость охраны здоровья работников средствами трудового права. Поэтому следует согласиться с точкой зрения исследователей, полагающих, что «производственная функция не может реализовываться за счёт ущемления социальной функции трудового права и приоритет, при прочих равных условиях, должен принадлежать последней» [20, с. 359-360]. В противном случае под лозунгом модернизации трудового законодательства будут допущены принципиальные ошибки, которые не только окажут негативное влияние на экономику, но и создадут социальную напряжённость в обществе, вызовут многочисленные нарушения трудовых прав работников в угоду экономическим интересам работодателей.

Литература:

1. Безопасный труд – право каждого человека. Доклад МОТ к Всемирному дню охраны труда – 2009 [электронный ресурс] // Режим доступа: URL:http://www.ilo.org/public/russian/region/europro/moscow/info/publ/ilo_report_sayt.pdf (дата обращения 29.01.2013)
2. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Хрестоматия. Учебное пособие. М.: ИНТЕРСТИЛЬ, 1998. 944 с.
3. Здравомыслов А.Г. Потребности. Интересы. Ценности. М.: Политиздат, 1986. 221 с.
4. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года): Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. от 08 августа 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
5. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 25 июня 2012 г.) «Об основах

охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

6. Трудовое право России: учеб. для студ. вузов / Под ред. Е.Б. Хохлова, В.А. Сафонова. 3-е изд. перераб. и доп. М.: Юрайт, 2010. 671 с.

7. Шкатулла В.И. Функции советского трудового права: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1980. 178 с.

8. Холодова Т.Ю. Конституционно-правовое обеспечение прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 155 с.

9. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

10. Маврин С.П., Хохлов Е.Б. Трудовое право России: учебник. М.: Юрист, 2003. 560 с.

11. Глобальный план действий по охране здоровья работающих на 2008 – 2017 гг. [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.who.int/occupational_health/WHO_health_assembly_ru_web.pdf (дата обращения 29.01.2013)

12. Медведев Д.А. Выступление Президента России на совещании по вопросам улучшения условий труда рабочих [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www.niitruda.ru/about/cat-107/soveshanie_po_voprosam_uluchs.html (дата обращения 29.01.2013)

13. Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения. Принят в г. Нью-Йорке 22 июля 1946 г. [электронный ресурс]. Документ опубликован не был // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 28 июля 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

15. Бугров, Л.Ю. Изменение трудового договора в связи с охраной здоровья работников // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 2. С. 9 - 18.

16. Минздрав готовит ответ Михаилу Прохорову [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://kommersant.ru/doc/1574860> (дата обращения 29.01.2013)

17. Представители Госдумы и профсоюзов раскритиковали новую концепцию ТК [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://ria.ru/tv_economy/20120904/742148835.html (дата обращения 29.01.2013)

18. Трудовое право России: учебник / Под ред. Р.З. Лившица, Ю.П. Орловского. М.: Норма-Инфа-М, 1998. 480 с.

19. Сойфер В.Г. Производственная функция трудового права // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2011. № 4. С. 35-43.

20. Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права: Учебник в 2 томах. Том 1. Сущность трудового права и история его развития. Трудовые права в системе прав человека. Общая часть. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2009. 879 с.

21. Предложения о коренной модернизации Трудового законодательства, включая обновление Трудового кодекса (Концепция нового Трудового кодекса Российской Федерации) [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://rspp.ru/position/view/51?year=2012> (дата обращения 29.01.2013)

22. Сувернева А.И. Учёт рабочего времени // Отдел кадров коммерческой организации. 2011. № 1. С. 30 - 40.

23. Конвенция Международной организации труда от 22 июня 1935 г. № 47 «О сокращении рабочего времени до сорока часов в неделю» // Ведомости ВС СССР. 1956. № 13. Ст. 280.

24. Труд во вред [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.rg.ru/2012/05/16/rabochie.html> (дата обращения 29.01.2013)

25. Сошникова Т.Л. Проблемы совершенствования законодательства о социальном партнёрстве // Трудовое право. 2008. № 12. С. 80-87.

References:

1. Safe labor is the right for every person. Report MOT for the Universal labor protection day – 2009 [e-resource] // Access mode: URL: http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/ilo_report_sayt.pdf (Access date 29.01.2013).

2. Khropanyuk V.N. Theory of state and law: Chrestomathy. Study book. M.: INTERSTIL, 1998. 944 p.

3. Zdravomislov A.G. Demands. Interests. Values. M.: Politizdat, 1986. 221 p.

4. «Concerning the concepts of long-term socioeconomic development of the Russian Federation up to 2020» (together with «The Concept of long-term socioeconomic development of the Russian Federation up to 2020») Decree of the RF Government dated November 17, 2008 № 1662-r (dated August 8, 2009) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2008. № 47. Art. 5489.

5. Federal law dated November 21, 2011 № 323-FL (dated June 25, 2012) «Concerning the basics of the RF citizens' health protection» // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2011. № 48. Art. 6724.

6. Labor law in Russia: study book for university students / edited by E.B. Khohlov, V.A. Safonov. 3d edition revised and updated. M.: Yurait, 2010. 671 p.

7. Shkatulla V.I. Functions of the Soviet labor law: Candidate's thesis. M., 1980. 178 p.

8. Kholodova T.Yu. Constitutional-legal enforceability of the citizens' rights to health protection and medi-

cal care in the Russian Federation: Candidate's thesis. M., 2006. 155 p.

9. The RF Constitution. Approved by national voting on December 12, 1993 // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 2009. № 4. Art. 445.

10. Mavrin S.P., Khohlov E.B. Labor law of Russia: study book. M.: Yurist, 2003. 560 p.

11. Global scenario on employees' health protection for 2008 – 2017 [e-resource] // Access mode: URL: http://www.who.int/occupational_health/WHO_health_assembly_ru_web.pdf (Access date 29.01.2013).

12. Medvedev D.A. Speech of the RF President at the meeting on the issues concerning the improvement of employees' working conditions [e-resource] // Access mode: URL: http://www.niitruda.ru/about/cat-107/soveshanie_po_voprosam_uluchs.html (Access date 29.01.2013).

13. Charter (Constitution) of the World health protection organization. Adopted in New-York July 22, 1946 [e-resource]. The document was not published // Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».

14. Labor code of the RF: Federal law dated December 30, 2001 № 197-FL (edited July 28, 2012) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 2002. № 1 (p. 1). Art. 3.

15. Bugrov L.Yu. Alteration of the treaty due to employees' health protection // *Trudoviye pravo v Rosii i za rubezhom*. 2012. № 2. P. 9 - 18.

16. Ministry of Health of the Russian federation is preparing an answer to Michael Prokhorov [e-resource] // Access mode: URL: <http://kommersant.ru/doc/1574860> (Access date 29.01.2013).

17. Representatives of the State Duma and Trade Unions criticized the new concept of LC [e-re-

source] // Access mode: URL: http://ria.ru/tv_economy/20120904/742148835.html (Access date 29.01.2013).

18. Labor law of Russia: study book / Edited by R.Z. Livshits, Yu.P. Orlovskiy. M.: Norma-Infa-M, 1998. 480 p.

19. Soifer V.G. Production function of labor law // *Kadrovik. Trudovoye pravo dlya kadrovika*. 2011. № 4. P. 35-43.

20. Lushnikov A.M., Lushnikova M.V. Labor law course: Study book in 2 volumes. Volume 1. Essence of labor law and history of its development. Labor rights in the system of human rights. General part. 2d edition, revised and updated. M.: Statut, 2009. 879 p.

21. Proposals concerning fundamental modernization of Labor legislation including updating Labor code (Concept of a new Labor code of the Russian Federation) [e-resource] // Access mode: URL: <http://rspp.ru/position/view/51?year=2012> (Access date 29.01.2013).

22. Suverneva A.I. Work time logging // *Otdel kadrov kommercheskoy organizatsiyi*. 2011. № 1. P. 30 - 40.

23. Convention of the World labor organization dated June 22, 1935 №47 «On reduction of working hours up to forty hours a week» // *Vedomosti VS SSSR*. 1956. № 13. Art. 280.

24. Labor in prejudice [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.rg.ru/2012/05/16/rabochie.html> (Access date 29.01.2013).

25. Soshnikova T.L. Improvement problems of legislation on social partnership // *Trudovoye pravo*. 2008. № 12. P. 80-87.

**К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И ЗНАЧЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ
СТАНДАРТОВ В СФЕРЕ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Бондарева Э.С.

кандидат юридических наук, советник Аппарата Уполномоченного
по правам человека в Иркутской области (Россия)

УДК 349.2
ББК 67.405

В статье исследуются теоретические и практические вопросы правового регулирования государственных социальных стандартов по трудовому праву и праву социального обеспечения, предпринята попытка сформулировать понятие социальных стандартов и определить их роль в регулировании общественных отношений.

Ключевые слова: социальные стандарты, государственные минимальные социальные стандарты, правовые гарантии.

Bondareva E.S.

**ON THE QUESTION OF THE NOTION AND MEANING OF SOCIAL STANDARDS
IN THE SPHERE OF LABOR AND SOCIAL SECURITY**

In the article the author investigates theoretical and practical questions of legal regulation of state social standards on labor law and social security law, made an effort to formulate the notion of social standards and determine their role in regulation of public relations.

Key words: social standards, state minimal social standards, legal guarantees.

В качестве одного из средств обеспечения реализации социальных и экономических прав граждан, в том числе прав в сфере труда и социального обеспечения, а также реализации конституционного права на достойную жизнь экономисты и юристы нередко называют социальные стандарты. Для того чтобы обеспечить минимальные или рациональные гарантии для граждан, необходим не только экономический потенциал государства, но и правовой инструментарий в виде системы социальных стандартов в праве в целом, а в трудовом праве и праве социального обеспечения – в особенности. Поэтому, поддерживая утверждение специалистов в области права, что критерием эффективности закона должен быть национальный интерес как выражение формулы «право служит обществу, государству и гражданам» [1, с. 17], следует сделать вывод, что приоритету интересов личности будет способствовать закрепление социальных стандартов в законодательстве различных отраслей права (трудовом, праве социального обеспечения, жилищном, семейном и т.д.).

В настоящее время ни в законодательстве, ни в трудах ученых (экономистов и юристов) нет общепризнанного определения социальных стандартов. Более того, различны взгляды на их целевое назначение. Для одних это всего лишь способ повышения обеспечен-

ности социально незащищенных слоев населения; другие видят в них инструмент обоснованного расчета трансфертов и формирования межбюджетных отношений или рассматривают государственные социальные стандарты исключительно с позиции совершенствования механизма адресной социальной поддержки. Отдельные авторы справедливо указывают на комплексное социально-экономическое значение социальных стандартов в правовой системе государства [2, с. 7, с. 123, с. 191].

В Концепции социального государства Российской Федерации, разработанной творческим коллективом под руководством Н. Н. Гриценко социальные стандарты определяются как социальные нормы и нормативы различного уровня [3, с. 29]. По мнению Н. М. Римашевской социальные стандарты – это социальные минимальные гарантии государства [4, с. 80]. Из высказываний В. Б. Савостьяновой можно сделать вывод, что социальные стандарты она рассматривает как социальные ориентиры [5, с. 53-54, 56].

И. В. Кохова рассматривает минимальные социальные стандарты в качестве средства для оценки минимальной бюджетной потребности регионов в финансовой поддержке, а следовательно, как средство по обеспечению равного уровня и условий жизни с учетом объективных природно-климатических,

социально-экономических особенностей регионов, выравнивания межрегиональных различий в доходах населения, уровне занятости, степени развитости социальной инфраструктуры [6 с. 123]. По мнению В. Н. Бобкова социальные стандарты служат критериями оценки различных сторон жизни [7, с. 13].

Каково же смысловое значение слова «стандарт»? Современный словарь иностранных слов определяет стандарт как образец, эталон, модель, принимаемые за исходные для сопоставления с ним других подобных объектов; нормативно-технический документ, устанавливающий единицы величин, термины и их определения, требования к продукции и производственным процессам, требования, обеспечивающие безопасность людей и сохранность материальных ценностей и т.д.; нечто шаблонное, трафаретное, не содержащее в себе ничего оригинального, творческого. Стандартизация означает установление в государственном масштабе, а также в рамках международных организаций единых норм и требований, предъявляемых к сырью, полуфабрикатам, материалам, производственным процессам, готовым изделиям, приборам и т.д. [8, с. 740].

Большой юридический словарь дает только одно значение стандарта: это нормативно-технический документ, устанавливающий комплекс норм, правил, требований к объекту стандартизации [9, с. 586].

В юридическом энциклопедическом словаре повторяется определение стандарта как образца, эталона, модели принимаемых за исходные для сопоставления с ними других подобных объектов [10, с. 818].

Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза, И. А. Ефрона называет стандартом узаконенную меру, образец [11, с. 549].

В зарубежной правовой доктрине термин «стандарт» используется гораздо шире, чем в отечественной. Например, этот термин используется в антитеррористической, правоохранительной, социально-экономической сфере сотрудничества государств, а также в сфере прав и свобод граждан. Например, С. В. Черниченко определяет международные стандарты в области прав человека как международно-правовые обязательства, развивающие и конкретизирующие принцип уважения прав человека [12, с. 309]. Существует большой разбой в толковании нормативного содержания международных стандартов и их источников. В юридической литературе встречаем определение правовых стандартов Совета Европы как комплекса мер касающихся непосредственно реализации принципов и целей организации европейских договорных норм, нарушение которых, как и других международно-правовых норм, предполагает международно-правовую ответственность, характер которой определяется самими участниками той или иной конвенции,

заключенной в рамках Совета Европы [13, с. 45]. Д. Ю. Матвеев рассматривает европейские стандарты защиты прав человека, как юридические нормы, касающиеся всех общепризнанных прав и свобод человека, а также механизмов их гарантирования [14, с. 46].

Приведенные примеры свидетельствуют, что авторы в основном воспринимают стандарты как правовые нормы, наполненные тем или иным содержанием. Социальные стандарты, бесспорно, имеют и экономическую, и правовую природу. Можно согласиться с тем, что социальные стандарты представляют собой юридическую форму опосредования, с одной стороны, экономических возможностей государства в обеспечении социальных прав граждан, а с другой – меру признаваемых государством социально-экономических потребностей гражданина, неудовлетворение которых ставит под сомнение человеческое достоинство, возможность реализации всех иных конституционных прав и свобод, что ведет по существу к отрицанию конституционного статуса личности [15, с. 191].

Различна и применяемая в работах терминология: «социальные стандарты», «государственные социальные стандарты», «минимальные социальные стандарты». Представляется, что, говоря о социальных стандартах, закрепленных в нормативных правовых актах государства, авторы ведут речь о государственных социальных стандартах, даже если не употребляют слово «государственные». Минимальные стандарты можно считать одной из разновидностей социальных стандартов, поскольку стандарты могут определять не только низший порог, но и более высокий (рациональный, оптимальный) уровень удовлетворения социально-экономических прав граждан.

Что же касается содержания правовых норм о социальных стандартах, то для каждой отрасли права оно, естественно, свое.

К трудовому праву и праву социального обеспечения ближе всего определение, которое дал государственному минимальному социальному стандарту М. И. Лепихов. По его мнению, это законодательно установленный на определенный период времени и единый на всей территории Российской Федерации минимальный уровень государственных гарантий социальной защиты населения, выраженный в социальных нормативах и нормах предоставления общедоступных и бесплатных (безвозмездных) социальных услуг, финансируемых из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных социальных фондов, обеспечивающий уровень дохода для достойной жизни каждого человека [16, с. 95].

В этом определении представляется правильно учтены следующие характеристики социального стандарта:

- он определяется федеральным законом;
- един для всей территории России;
- не является раз и навсегда определенным (устанавливается на определенный период времени);
- в нем называются нормативы и нормы (применительно к рассматриваемой М. И. Лепиховым сферы);
- финансовой основой реализации социального стандарта являются бюджетные ассигнования и внебюджетные фонды.

Что же вызывает возражения в определении государственного социального стандарта, предложенного М. И. Лепиховым?

Во-первых, сомнительно, что минимальные государственные социальные стандарты могут обеспечить уровень дохода для достойной жизни человека.

Во-вторых, вряд ли только предоставление бесплатных (безвозмездных) социальных услуг, которые осуществляются на основании минимальных государственных социальных стандартов, могут привести к уровню дохода для достойной жизни человека.

В-третьих, есть противоречие в том, что не только федеральные бюджетные средства и средства федеральных внебюджетных фондов, но и бюджеты иных уровней бюджетной системы называются источниками финансирования, а государственные социальные стандарты едины на всей территории России. Если в субъекте Российской Федерации установлены свои социальные стандарты, то можно ли считать их едиными для всей страны?

Вернемся к взглядам российских ученых на правовое предназначение социальных стандартов, о которых упоминалось в начале данной статьи. Приемлемым являются утверждения, что в социальных стандартах содержатся нормы и нормативы и что социальные стандарты принадлежат к числу минимальных правовых гарантий государства. Не противоречит этому определение социального стандарта как средства реализации социальных и экономических прав граждан, поскольку оно совпадает по значению с отнесением социального стандарта к правовым гарантиям.

Представлять социальные стандарты как социальные ориентиры, безусловно, можно, но такая характеристика социальных стандартов несколько умаляет их значение: они не просто определяют направления в достижении какой-либо цели, но и являются конкретными, закрепленными в законодательстве шагами в нужном направлении.

Говорить о том, что социальный стандарт является средством реализации государственных гарантий бессмысленно, поскольку гарантии сами являются средствами (способами, условиями) обеспечения прав граждан в области социально-трудовых отношений: юридически (да и филологически) неправильно гово-

рить, что средства реализации есть средства обеспечения прав граждан.

Представляется, что в определении социальных стандартов должны быть отражены: уровни их правового регулирования; виды стандартов, их содержание и их роль (правовая категория) в правовой системе. Итак, не претендуя на истину в последней инстанции, рискнем предложить определение социальных стандартов. На наш взгляд, социальные стандарты – это установленные законами или в порядке, определенном законами, на федеральном, региональном, муниципальном уровне минимальные, рациональные, максимальные нормы и нормативы, относящиеся к правовым гарантиям, обеспечивающими реализацию социально-экономических прав граждан.

Что касается социальных стандартов по трудовому праву и праву социального обеспечения. Под ними соответственно следует понимать: установленные соответствующими законами или в порядке, определенном соответствующими законами, на федеральном, региональном, муниципальном уровне минимальные, рациональные, максимальные нормы и нормативы, относящиеся к правовым гарантиям в сфере труда и социального обеспечения, обеспечивающими реализацию трудовых прав граждан, а также права граждан на социальное обеспечение.

Часто экономисты отождествляет понятия «гарантии» и «социальные стандарты». Однако эти понятия не являются полностью тождественными.

Легальное определение «гарантий» впервые дано в Трудовом кодексе Российской Федерации [17, ст. 164]. Под гарантиями понимаются средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление предоставленных работникам прав в области социально-трудовых отношений. М. В. Баглай гарантиями называет правовые средства, обеспечивающие реализацию того или иного права человека и гражданина. Каждое право только тогда может быть реализовано, когда ему соответствует чья-то обязанность его обеспечить [18, с. 256]. Иными словами, гарантии – общеправовое понятие. Законодательное установление минимальных социальных стандартов в первую очередь говорит о том, что определен низший предел удовлетворения тех или иных социально-экономических прав. В связи с этим иногда можно говорить о минимальных социальных стандартах как о минимальных правовых гарантиях. Например, обеспечение работодателем минимального размера оплаты труда еще не означает, что он оплачивает труд работника в зависимости от его квалификации, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, как того требует статья 21 Трудового кодекса Российской Федерации, устанавливающая права работников. В статье 130 Трудового ко-

декса Российской Федерации величина минимального размера оплаты труда названа лишь в качестве одной из многих государственных гарантий по оплате труда работников.

Попутно следует заметить, что такой минимальный социальный стандарт как прожиточный минимум в настоящее время не является государственной гарантией обеспечения уровня жизни для всех граждан не ниже этого стандарта. В законодательстве отсутствуют механизмы безусловного приближения доходов всех без исключения граждан до уровня установленной величины прожиточного минимума. Эти механизмы начинают появляться в отношении отдельных категорий граждан, например пенсионеров. Так, Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [19, ст. 12.1] с 1 января 2010 года предусмотрена социальная доплата к пенсии. Указанным Законом устанавливается, что общая сумма материального обеспечения пенсионера, проживающего на территории Российской Федерации, не осуществляющего работу и (или) иную деятельность, в период которой он подлежит обязательному пенсионному страхованию, пенсия (пенсии) которому установлена (установлены) в соответствии с законодательством Российской Федерации, не может быть меньше величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в субъекте Российской Федерации в соответствии с пунктом 4 статьи 4 Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» [20, ст. 4]. Причиной создания такого правового механизма, скорее всего, явилась сформулированная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации. Суд сделал вывод о том, что историко-теологический анализ законодательного регулирования пенсионных отношений свидетельствует о проявлении в федеральном законодательстве тенденции к отказу от использования при определении гарантированного государством объема трудовой пенсии по старости параметров прожиточного минимума как в целом по Российской Федерации, так и в субъектах Российской Федерации. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что в процессе реформирования системы социального обеспечения федеральному законодателю надлежит гарантировать такую величину трудовой пенсии по старости, которая в совокупности с иными мерами социальной поддержки позволяла бы удовлетворять минимальные естественные потребности, стоимостной оценкой которых – в рамках действующего правового регулирования – является прожиточный минимум в субъекте Российской Федерации, где проживают пенсионеры. В этом случае не будет поставлена под сомнение возможность достойной жизни пенсионера,

осуществление им как гражданином иных провозглашенных Конституцией Российской Федерации прав и свобод личности [21].

Таким образом, следует понимать, что само по себе установление социальных стандартов еще не гарантирует потребление в объеме не ниже этих стандартов. Важно, по нашему мнению, рассматривать социальные стандарты как часть механизма реализации социальных и экономических прав граждан. Необходимо обеспечить законодательным путем, чтобы минимальные социальные стандарты являлись социальными и правовыми гарантиями, то есть предусмотреть правовой механизм аналогичный гарантированности минимального размера оплаты труда (статья 130 Трудового кодекса Российской Федерации) или социальной доплаты к пенсии (Федеральный закон «О государственной социальной помощи»). То есть, социальные стандарты необходимо не только законодательно установить, но следует возвести их в ранг государственных гарантий.

В экономической научной литературе высказана мысль, что важнейшей стратегической целью активной региональной политики в социальной сфере является стремление к обеспечению равного уровня и условий жизни с учетом объективных природно-климатических, социально-экономических особенностей регионов, выравнивание межрегиональных различий в доходах населения, уровне занятости, степени развитости социальной инфраструктуры. Немаловажную роль при этом могло бы сыграть практическое внедрение минимальных социальных стандартов для оценки минимальной бюджетной потребности регионов в финансовой поддержке [22, с. 123]. Соглашаясь с указанной ролью минимальных социальных стандартов, следует отметить, что достаточная финансовая поддержка нуждающимся регионам обеспечит и более полную реализацию социальных и экономических прав граждан – жителей этих регионов, а именно в этом, на наш взгляд, заключается основная роль и значение социальных стандартов.

Следует всемерно поддержать высказанное мнение о важности в современный период системно-содержательных характеристик экономического и социального законодательства (в сферу которого включается и законодательство о труде, о социальном обеспечении) и его соотношении с основополагающими конституционными принципами и высшими правовыми ценностями [23, с. 5]. Именно такой подход важен при определении роли социальных стандартов в праве, изменении ситуации с реализацией прав граждан в Российской Федерации. Нельзя не согласиться с мнением Н. С. Бондаря, что модернизацию экономики и повышение жизненного уровня населения невозможно осуществить без уяснения того очевидного

обстоятельства, что социально-экономическая сфера, как никакая другая, крайне остро реагирует на несоблюдение баланса интересов бизнеса и власти, труда и капитала, мелкого и крупного предпринимательства, наемных работников и работодателей, нуждающихся в социальной помощи и трудоспособного населения и т.д. [24, с. 13]. Очевидно, что необходим поиск эффективных механизмов правового регулирования социально-экономических отношений, в том числе отношений в сфере труда и социального обеспечения.

Задача правовой науки (в том числе и науки трудового права и права социального обеспечения) и законодательной практики сегодня состоит в том, чтобы создать действенный и оптимальный механизм реализации конституционных положений о высшей ценности прав и свобод человека и гражданина (статья 2 Конституции Российской Федерации), условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека (часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации). Социально-экономическим правам должны соответствовать корреспондирующие им юридические обязанности государства, целью которых должно являться поддержание определенного уровня жизни всего населения страны, определенного уровня социальной защищенности всех членов общества.

Говоря о государственных социальных стандартах следует понимать, что они являются не только элементами социальной политики, ориентирами в правотворческой деятельности, средством борьбы с бедностью, механизмом выравнивания социальной обеспеченности граждан различных социально-демографических групп и регионов, как они представлены в правовой и экономической литературе, но и частью механизма реализации социальных прав граждан, в том числе их конституционного права на достойный уровень жизни. Последнее обязывает устанавливать научно обоснованные размеры социальных стандартов, используя в первую очередь экономические расчеты и учитывая правовое решение того или иного вопроса в историческом разрезе.

В современном российском законодательстве нет целостной, социально и экономически обоснованной системы социальных стандартов, хотя можно сказать, что процесс появления социальных стандартов уже начался. Сегодня есть основания называть законодательно утвержденными социальными стандартами в сфере труда и социального обеспечения потребительскую корзину (набор продуктов, непродовольственных товаров и услуг, входящих в потребительскую корзину гражданина), прожиточный минимум, минимальный размер оплаты труда, квоты для приема на работу инвалидов, базовые части трудовых пенсий и др. Установленные в законодатель-

стве немногочисленные социальные стандарты разрозненны, требуют представления в качестве таковых в законодательстве, систематизации в общем плане и в отраслевом разрезе. Работа эта большая и трудная. Но идти по этому пути надо, ибо российские люди давно ждут от государства реальной заботы, прозрачных и справедливых правил. В юридической литературе справедливо отмечается, что социальная функция государства связана с юридическим закреплением ответственности государства за достойный уровень жизни и свободное развитие личности. Социальная функция одно из основных направлений деятельности государства, осуществляемое в социальной сфере общественных отношений по обеспечению гражданам достойного уровня жизни, сглаживанию социальных противоречий и реализации согласованных интересов граждан на основе признаваемых в данном обществе и законодательно закрепленных социальных стандартов [25, с. 61-62].

Литература:

1. Хабриева Т. Я., Тихомиров Ю. А. Право и интересы // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 16-17.
2. Понятковская О. Социальные стандарты на финишной прямой // Газета «Ваше право». 1998. № 27. С. 7; Кохова И.В. Региональная дифференциация уровня жизни населения России: дис... канд. экон. наук. М. 2004. 178 с.; Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М. 2006. 223 с.
3. Гриценко Н.Н. Концепция социального государства Российской Федерации // Уровень жизни населения регионов России. 2005. № 8 - 9. С. 22-37.
4. Римащевская Н. М. О социальной доктрине России // Уровень жизни населения регионов России. 2005. № 8 - 9. С. 63-93.
5. Савостьянова В. Б. Значение социальных прав человека в концепции бедности и социальной исключительности // Материалы всероссийской научно-практической конференции на тему «Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения». М.: МГЮА, 2004г. С. 53 - 56.
6. Кохова И. В. Региональная дифференциация уровня жизни населения России. Дис.... канд. экон. наук. М. 2004. 178 с.
7. Бобков В.Н. О социальной стратегии России // Уровень жизни населения регионов России. 2005. № 8-9. С. 7 - 13.
8. Современный словарь иностранных слов. // М.: Рус. яз., 1992 г. 740 с.

9. Большой юридический словарь. // Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Кружских. М.: Инфра-М. 2004 г. 704 с.

10. Юридическая энциклопедия. // под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Юринформ, изд. 5-ое, 2005 г. 972 с.

11. Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. М.: «Эксмо». 2003 г. 672 с.

12. Международное право / Под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. М.: Омега –Л. 2006г. 831 с.

13. Демичева, З. Б. Правовые стандарты совета Европы. Дис....канд. юрид. наук. М., 2006. 218 с.

14. Матвеев Д. Ю. Европейские правовые стандарты в правовой системе Российской Федерации. Дис....канд. юрид. наук. М., 2003 . 167 с.

15. Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М., 2006. 223 с.

16. Лепихов М.И. Государственные социальные стандарты и социальная защита населения // Труд и социальные отношения. 2006. № 1. С. 93-98.

17. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3014; 2012. № 31. Ст. 4325.

18. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: Изд-во «Норма». 2002 г. 800 с.

19. О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699; 2012. № 31. Ст. 4322.

20. О прожиточном минимуме в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 43. Ст. 4904; 2011. № 49 (ч.1). Ст. 7042.

21. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 г. № 17-О по жалобе гражданки Енборисовой Прасковьи Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 5.

22. Кохова И. В. Региональная дифференциация уровня жизни населения России. Дис.... канд. экон. наук. М., 2004. 178 с.

23. Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М., 2006. 223 с.

24. Королева Е.В. Правовые формы реализации социальной функции государства // Социальное государство: мировой опыт и реалии России. М., 2001. С. 61 - 65.

References:

1. Khabriyeva T.Yu., Tikhomirov Yu.A. Law and interests // Zhurnal rossiyskogo prava. 2005. № 12. P. 16-17.

2. Ponyatkovskaya O. Social standards on the homestretch // Gazeta «Vashe radio». 1998. № 27. P. 7; Kokhova I.V. Regional differentiation of the social standard of living in Russia: Candidate's thesis. M. 2004. 178 p.; Bondar N.S. Constitutionalisation of social-economic development of the Russian national identity (within the context of the RF Constitutional court decisions). M. 2006. 223 p.

3. Gritsenko N.N. The Concept of the social state of the Russian Federation // Uroven zhizni naseleniya regionov Rossii. 2005. № 8 – 9. P. 22-37.

4. Rimashevskaya N.M. On social doctrine of Russia // Uroven zhizni naseleniya regionov Rossii. 2005. № 8 - 9. P. 63 - 93.

5. Savostyanova V.B. Meaning of social human rights in the concept of poverty and social exclusiveness // Materials of the All-Russian research and practice conference on «The role of social security in solving the problem of poverty and improvement of teaching methods on social security law». M.: MGUA, 2004. P. 53 - 56.

6. Kokhova I.V. Regional differentiation of the social standard of living in Russia. Candidat's thesis. M. 2004. 178 p.

7. Bobkov V.N. On social strategy of Russia // Uroven zhizni naseleniya regionov Rossii. 2005. № 8-9. P. 7 - 13.

8. Modern dictionary of foreign words // M.: Rus. yaz., 1992 г. 740 p.

9. Gross dictionary of law // Edited by A.Ya. Sukharev, V.E. Kruzshskih. M.: Infra-M. 2004. 704 p.

10. Encyclopedia of law // edited by M.Yu. Tikhomirov. M.: Yurininform, 5th edition, 2005. 972 p.

11. Brokgauz F.A., Efron I.A. Encyclopedic dictionary. M.: «Eksmo». 2003. 672 p.

12. International law / Edited by A.A. Kovalyov, S.V. Chernichenko. M.: Omega –L. 2006. 831 p.

13. Demicheva Z.B. Legal standards of the European Council. Candidate's thesis. M., 2006. 218 p.

14. Matveyev D.Yu. The European standards in the legal system of the Russian Federation. Candidate's thesis. M., 2003 . 167 p.

15. Bondar N.S. Constitutionalisation social-economic development of the Russian national identity (within the context of the RF Constitutional court decisions). M. 2006. 223 p.

16. Lepikhov M.I. State social standards and social security of population // Trud i sotsialniye otnosheniya. 2006. № 1. P. 93-98.

17. Labor code of the Russian Federation: Federal law dated 30.12.2001 № 197-FL // Sobraniye zakono-

datelstva RF. 2002. № 30. Art. 3014; 2012. № 31. Art. 4325.

18. Baglay M.V. Constitutional law of the Russian Federation. Study book for university students. M.: Published by «Norma». 2002. 800.

19. On the state social care: Federal law dated 17.07.1999 № 178-FL // Sobraniye zakonodatelstva RF. 1999. № 29. Art. 3699; 2012. № 31. Art. 4322.

20. On minimum wage in the Russian Federation: Federal law dated 24.10.1997 № 134-FL // Sobraniye zakonodatelstva RF. 1997. № 43. Art. 4904; 2011. № 49 (p.1). Art. 7042.

21. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation dated February 15, 2005. № 17-О

concerning the complaint by the citizen Enborisova Praskovya Fyodorovna for infringement of her constitutional rights clause 8 article 14 of the Federal law «On labor pensions in the Russian Federation // Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsiyi. 2005. № 5.

22. Kokhova I. V. Regional differentiation of the national living standard in Russia. Candidate's thesis. M., 2004. 178 p.

23. Bondar N.S. Constitutionalisation of social-economic development of the Russian national identity (in the context of the RF Constitutional Court decisions).

24. Korolyova E.V. Legal forms of realization of the state social function. M., 2001. P. 61– 65.

СОЦИАЛЬНЫЙ РИСК ИНВАЛИДНОСТИ И СПОСОБЫ ЕГО КОМПЕНСАЦИИ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Истомина Е.А.

кандидат юридических наук, доцент кафедры социального права
Уральского института – филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия)

УДК 349.3
ББК 67.405.2

В настоящей статье социальный риск инвалидности рассмотрены с точки зрения основных способов его компенсации: предоставления социальных выплат, обеспечения занятости инвалидов, иных мер, закрепленных в действующем законодательстве. Сделан акцент на эффективности правового регулирования предоставления выплат и гарантий.

Ключевые слова: социальное обеспечение, социальный риск, инвалидность, пенсии, квота.

Istomina E.A.

SOCIAL RISK OF DISABILITY AND METHODS OF ITS COMPENSATION: EFFECTIVENESS OF THE WORKING LEGISLATION

In the article social risk of disability is considered from the point of view of main methods of its compensation: provision of social benefits, provision of disabled persons' employment, other measures enumerated in the working legislation. The author points out the effectiveness of legal regulation in provision of benefits and guaranties.

Key words: social security, social risk, disability, pensions, quota.

Активное развитие социального законодательства обусловлено необходимостью создания действенной, эффективной системы социального обеспечения в нашей стране. Изменения, вносимые в нормативные правовые акты, часто вызывают оживленные дискуссии и неоднозначную оценку в обществе. Редкая публикация по праву социального обеспечения обходится без предложения что-либо изменить в действующем законодательстве. Представляется, что наряду с выявлением недостатков действующего законодательства, обоснованием предложений по его совершенствованию актуальным является вопрос об эффективности реализации положений действующих нормативных правовых актов.

Ежегодно численность инвалидов в России увеличивается на 1 млн. человек. Предполагается, что к 2015 году их количество может превысить 15 млн. человек, то есть 10 % населения России [1]. В Свердловской области в настоящее время более 320 тысяч человек являются инвалидами. Поэтому можно говорить о том, что социальный риск инвалидности является на сегодня одним из основных социальных рисков.

Согласно ст.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ» [2] инвалид – лицо,

которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты. В настоящее время российское законодательство базируется на медико-социальной модели инвалидности. Специалистами в сфере права социального обеспечения отмечается, что в нашем законодательстве закреплена более гуманная по сравнению с международным законодательством концепция инвалидности, которая не абсолютизирует способность осуществлять трудовую деятельность, а исходит из комплексной оценки ограничения иных видов жизнедеятельности [3, с.647].

Социальный риск инвалидности традиционно признавался одним из юридических фактов, влекущих за собой возникновение правоотношений по социальному обеспечению. Э.Г.Тучкова характеризует его как юридический факт, определяющий субъективное право, к примеру, на пенсию [4, с.45-46]. Р.И.Иванова писала об объективных основаниях социальной алиментации – тех жизненных обстоятельствах, закрепленных в нормах права, которые вызывают потребность до-

ставления благ и услуг на алиментарных началах, а не по труду. К ним она относилась и инвалидность [5, с.60].

Наступление инвалидности влечет за собой значительные затруднения для лица, которые оно не в состоянии преодолеть самостоятельно. Социальный риск инвалидности является в первую очередь экономическим, поскольку ограничение жизнедеятельности влечет за собой снижение (зачастую, при переводе на другую работу) заработка либо его утрату (в случае признания полностью нетрудоспособным). Нельзя забывать и социальный аспект, связанный с интеграцией (реинтеграцией) лица с ограниченными возможностями в общество и достижение полноценного социального статуса, означающего способность на равных с иными людьми участвовать в жизни общества. Под социальной защитой инвалидов понимается система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки. Н.В. Антипьева уточняет данное определение, приводя позицию М.Ю. Федоровой: «социальная защита – система мер, направленных на предотвращение, смягчение или ликвидацию последствий социально рискованных ситуаций» [6, с.25, 30]. Соглашаясь с высказанной позицией, можно констатировать, что под социальной защитой инвалидов можно понимать комплексную компенсацию социального риска инвалидности. Сюда относятся меры, имеющие социально-правовую природу: пенсии, пособия, ежемесячные денежные выплаты, медицинская помощь, санаторно-курортное лечение, протезирование. Кроме того, можно выделить меры иной отраслевой принадлежности, например, трудовые гарантии, направленные на обеспечение занятости инвалидов.

Реабилитация инвалидов представляет собой процесс осуществления системы мер различного характера, направленных на устранение или возможно более полную компенсацию ограничений жизнедеятельности, вызванных нарушением здоровья со стойким расстройством функций организма. Основная цель реабилитации: восстановление социального статуса инвалида, достижение им материальной независимости, его социальная адаптация [6, с.31-32].

В первую очередь следует, конечно, отметить пенсионное обеспечение как основную меру материальной поддержки инвалидов. Характеризуя пенсионное обеспечение инвалидов, Р.Н.Жаворонков указывает, что в российском праве по сравнению с нормами Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» закреплён более гуманный подход к назначению и выплате пенсий, не зависящий от степени ограничения способности к трудовой деятельности. Кроме того, пенсии выплачиваются независимо от продолжения работы пенсионером [6, с.648-649]. Не оспаривая названной позиции в це-

лом, отмечу следующее. Размер пенсий по инвалидности не всегда соответствует такому принципу права социального обеспечения, как установление уровня социального обеспечения, гарантирующего достойную жизнь человека [7, с.103]. В 2009 г. законодателем была предпринята попытка решить вопрос недостаточности пенсионного обеспечения путем закрепления социальных доплат к пенсиям неработающим инвалидам [8, ст. 12.1]. Если инвалид не работает, а его пенсия не достигает величины прожиточного минимума пенсионера, то он приобретает право на социальную доплату. Однако размер названного прожиточного минимума установлен на 2013 год по России в целом в размере 6131 руб. Естественно, даже с учетом доплаты реальные потребности инвалидов не могут быть обеспечены. Поэтому следует ставить вопрос не об эффективности реализации закреплённых норм, а о недостатках действующего законодательства, которые необходимо устранять.

Как уже было отмечено, компенсация социального риска инвалидности носит комплексный характер, поэтому большое значение имеют не только материальные выплаты, но и возможность для инвалида трудиться и самому обеспечивать себе средства к существованию. Индивидуальная программа реабилитации инвалида включает в себя различные виды, формы, объёмы, сроки и порядок реализации профессиональных реабилитационных мер, направленных на восстановление, компенсацию способностей инвалида к выполнению определенных видов деятельности. Индивидуальная программа реабилитации достаточно подробна, чтобы позволить достичь этой цели. Однако на практике часто встречаются случаи, когда разделы «Мероприятия профессиональной реабилитации» и «Рекомендации о противопоказанных и доступных условиях и видах труда» заполняются без должного внимания, иногда ограничивая лишь словосочетанием «легкий труд». В науке трудового права много говорится о том, что дефиниция и критерии легкого труда в нормах права не закреплёны. Поэтому, при наличии достаточно четкого правового регулирования компенсации одного из аспектов социального риска инвалидности, можно констатировать крайне низкую эффективность этих норм.

Кроме того, реализация права на труд инвалидами осуществляется при помощи установления в организациях квоты по приему на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов. Установление квоты имеет целью обеспечение дополнительных гарантий права на труд и социальную защиту от безработицы. Субъекты РФ должны принять нормативный правовой акт, устанавливающий точное количество инвалидов (2, 3 или 4%) при среднесписочной численности работников

организации 100 человек и более. Примером такого нормативного правового акта является Закон Свердловской области «О гарантиях занятости инвалидов в Свердловской области», в соответствии с которым квота по приему на работу инвалидов организациям, расположенным на территории Свердловской области, с численностью работников более 100 человек устанавливается в размере 3% от среднесписочной численности работников [9].

С 1 января 2005 г. внесение обязательной платы в бюджет субъекта РФ в случае невозможности выполнения квоты отменено, из статьи 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ» удалена соответствующая норма. Таким образом, эффективность квотирования как одного из способов компенсации социального риска значительно снизилась. Нетрудоустроенными по-прежнему остается большое количество инвалидов. А поскольку штраф остался единственной мерой ответственности за невыполнение квоты, размер его сравнительно мал, для работодателей это является недостаточным стимулом к принятию на работу инвалидов [10, с.24-25]. Об эффективности правового регулирования в данном случае приходится лишь сожалеть.

Кроме того, говорить о полноценной интеграции лиц с ограниченными возможностями в общество рано, ведь многим из них недоступны важнейшие объекты инфраструктуры (административные здания, общественный транспорт, даже дороги и тротуары). Так, по данным Министерства социальной защиты Свердловской области, лишь около 48 % объектов оборудованы необходимыми элементами доступности [11, с.39].

Конституцией Российской Федерации [12] установлено равенство прав и свобод человека и гражданина. Это означает, что состояние здоровья не может служить основанием для какой бы то ни было дискриминации. Социальный риск инвалидности в силу действующего законодательства предполагает такую компенсацию, которая позволит лицу с ограниченными возможностями быть равноправным членом общества. В этой сфере принято значительное число нормативных правовых актов, многие из них действительно содержат положения, позволяющие достичь этой цели. В то же время следует обращать внимание на их реализацию, потому что неэффективное применение действующего законодательства сводит на «нет» лучшие нормы права.

Литература:

1. Концепция совершенствования государственной системы медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов (проект). Региональная обще-

ственная благотворительная организация инвалидов (г. Москва) [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.roboi.ru/legislation/koncepcijaMSE/> (дата обращения 30.01.2013)

2. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. 30.12.2012г.) // Собрание законодательства РФ.1995. 27 ноября. № 48. Ст. 4563; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7621.

3. Жаворонков Р.Н. Российское законодательство о трудовых пенсиях по инвалидности и Конвенция МОТ № 102: сравнительно-правовой анализ некоторых положений // Международное, российское и зарубежное законодательство о труде и социальном обеспечении: современное состояние (сравнительный анализ): Материалы VII межд.науч.-практ.конференции. М.: Проспект, 2011. С.644-650.

4. Тучкова Э.Г. Общие вопросы советского пенсионного права. М., 1986. 79 с.

5. Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М.: изд. Московского ун-та, 1986. 176 с.

6. Антипьева Н.В. Социальная защита инвалидов в Российской Федерации: Правовое регулирование: учеб. пособие. М.: изд. ВЛАДОС-ПРЕСС, 2002. 224 с.

7. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учебник. М.: изд. БЕК, 2001. 576 с.

8. О государственной социальной помощи: Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред.25.12.2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7583.

9. О гарантиях занятости инвалидов в Свердловской области: Закон Свердловской области от 12.07.2011 № 76-ОЗ // Областная газета. 2011. 15 июля.

10. Корсаненкова Ю.Б. Квотирование рабочих мест для инвалидов: проблемы правового регулирования // Трудовое право в России и за рубежом. 2010. № 2. С. 23 - 26.

11. Отчет Министерства социальной защиты населения Свердловской области по работе с инвалидами в 2011 г. Екатеринбург, 2012.

12. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

References:

1. Concept of improvement of the state system of medical-social expertise and rehabilitation of disabled persons (draft). Regional public charity organization of disabled persons (Moscow) [e-resource] // Access mode:

URL: <http://www.roboi.ru/legislation/koncepcijaMSE/>
(Access date 30.01.2013)

2. On social security of disabled persons in the Russian Federation: Federal law dated 24.11.1995 № 181-FL (dated 30.12.2012) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. November 27, 1995. № 48. Art. 4563; 2012. № 53 (p. 1). Art. 7621.

3. Zhavoronkov R.N. The Russian legislation concerning labor pensions on disability and the Convention MOT № 102: Comparative-legal analysis of some statements // *International, Russian and foreign legislation on labor and social security: current situation (comparative analysis): Materials of VII international scientific and practical conference*. M.: Prospekt, 2011. P. 644-650.

4. Tuchkov E.G. General issues of the Soviet pension law. M., 1986. 79 p.

5. Ivanova R.I. Legal relations on social security in the USSR. M.: published by Moscow university, 1986. 176 p.

6. Antipyeva N.V. Social security of disabled persons in the Russian Federation: Legal regulation:

study book. M.: published by VLADOS-PRESS, 2002. 224 p.

7. Zakharov M.L., Tuchkova E.G. Social security law of Russia: study book. M.: published by BEK, 2001. 576 p.

8. On state social security: Federal law dated 17.07.1999 № 178-FL (published 25.12.2012) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 1999. № 29. Art. 3699; 2012. № 53 (p. 1). Art. 7583.

9. On guaranties of disabled persons' employment in Sverdlovsk region: Law of Sverdlovsk region dated 12.07.2011 № 76-OZ // *Oblastnaya gazeta*. July 15, 2011.

10. Korsanenkova Yu.B. Setting quotas of working places for disabled persons: problems of legal regulation // *Trudovoye pravo v Rossii i za rubezhom*. 2010. № 2. P. 23 – 26.

11. Report of the Ministry of social safety net for the population of Sverdlovsk region on the work with disabled persons in 2011. Ekaterinburg, 2012.

12. Constitution of the Russian Federation. Adopted by the national voting December 12, 1993 // *Rossiyskaya gazeta*. December 25. 1993.

ОБ АВТОРАХ

Абиров М.С.

Ингушский государственный университет
Должность: доцент кафедры социологии и политологии
Ученая степень: кандидат социологических наук
Ученое звание: доцент
Телефон: 89888124060
Адрес: 386001, Республика Ингушетия, г. Магас,
ул. Д. Мальсагова, д. 26, к. 3
E-mail: voki1910@mail.ru

Семченко А.А.

Одесская национальная академия связи им. А.С. Попова
Должность: преподаватель кафедры политологии
Ученая степень: кандидат политических наук
Телефон: (05692) 3-26-01
Адрес: 51931, Днепропетровская область, г. Днепродзержинск, ул. Медицинская, д. 9
E-mail: cfifc@yandex.ua

Веретенников А.С.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Должность: соискатель кафедры теории и социологии управления Уральского института-филиала
Телефон: 89126782828
Адрес: 620052, г. Екатеринбург, ул. Энгельса, д. 19, к. 29
E-mail: Vereten66@yandex.ru

Большаков С.Н.

Санкт-Петербургский государственный университет
Должность: декан факультета прикладных коммуникаций, заведующий кафедрой менеджмента массовых коммуникаций
Ученая степень: доктор экономических наук, доктор политических наук
Ученое звание: профессор
Телефон: (812) 323-00-67
Адрес: 199004, г. Санкт-Петербург, 1-я линия В.О., д. 26
E-mail: dekan.ac@jf.pu.ru

Григорьев А.Н.

Администрация города Великий Новгород
Должность: председатель комитета экономики
Ученая степень: кандидат экономических наук
Телефон: (81622) 994-208
Адрес: 173007, г. Великий Новгород, ул. Десятинная, д.20/10
E-mail: gan@adm.nov.ru

Хорошкевич Н.Г.

Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина
Должность: доцент кафедры социологии и социальных технологий управления
Ученая степень: кандидат социологических наук
Ученое звание: доцент
Телефон: (343) 375-48-22
Адрес: 620085, г.Екатеринбург, ул.Агрономическая, д. 34а, к.14
E-mail: natali_gx@r66.ru

Куршиева Н.М.

Дагестанский государственный технический университет
Должность: старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления
Ученая степень: кандидат экономических наук
Телефон: (872) 62-90-01
Адрес: 367000, г. Махачкала, пр. И. Шамиля 70, УЛК-1, к. 305
E-mail: fgimu_gimu@mail.ru

Климова А.В.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
Должность: доцент кафедры теории организации
Ученая степень: кандидат социологических наук
Ученое звание: доцент
Телефон: 89162005667
Адрес: 123007, г. Москва, ул. Полины Осипенко, д.22, кор.3, к.333
E-mail: klimovaav@list.ru

Терехова Т.М.

Кадровый холдинг ANCOR
Должность: аналитик 1 категории отдела маркетинга, рекламы и PR
Телефон: 89162005667
Адрес: 123007, г. Москва, ул. Полины Осипенко, д.22, кор.3, к.333
E-mail: klimovaav@list.ru

Карпенко Е.В.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Должность: доцент кафедры социологии и политологии Брянского филиала
Ученая степень: кандидат социологических наук
Ученое звание: доцент
Телефон: (4832) 72-28-21

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

Адрес: 241050, г.Брянск, ул.Горького, д. 18
E-mail: ekakarpenko@yandex.ru

Соколова И.Б.

Аппарат Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа
Должность: руководитель, заместитель Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа
Телефон: (34922) 2-27-24
Адрес: 629008, г.Салехард, пр.Молодежи, д. 9
E-mail: ISokolova@apparat.gov.yanao.ru

Шагиева И.Т.

Башкирский государственный университет
Должность: аспирант кафедры макроэкономического развития и государственного управления
Телефон: 89053071371
Адрес: 450106, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Менделеева, д. 112, к. 254
E-mail: shagievaimira@mail.ru

Башкирцев А.С.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Должность: аспирант кафедры экономики и управления Уральского института-филиала
Телефон: (343) 2-517-825
Адрес: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 25
E-mail: aleksandr.bashkirtsev@uapa.ru

Маковкина С.А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Должность: эксперт научного отдела Уральского института-филиала
Телефон: (343) 2-517-898
Адрес: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 321
E-mail: svetlana_makovkina@uapa.ru

Голубцов А.Н.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Должность: заведующий кафедрой экономики Нижегородского института управления-филиала
Ученая степень: доктор экономических наук
Ученое звание: профессор
Телефон: (831) 412-17-42
Адрес: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 46, к. 118
E-mail: Economic@vvpaa.vvags.ru

Батрак В.С.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Должность: аспирант кафедры экономики Нижегородского института управления – филиала
Телефон: (831) 412-17-42
Адрес: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 46, к. 118
E-mail: vik-batrak@yandex.ru

Тишков С.В.

Институт экономики Карельского Научного Центра РАН
Должность: младший научный сотрудник
Ученая степень: кандидат экономических наук
Телефон: (8142) 57-07-27
Адрес: 185030, г. Петрозаводск, пр. А. Невского, д. 50
E-mail: insteco_85@mail.ru

Славин В.В.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Должность: соискатель кафедры теории и социологии управления Уральского института – филиала
Телефон: (343) 251-77-786
Адрес: 660990, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, к. 506
E-mail: sir.slava66@yandex.ru

Безвиконная Е.В.

Омский государственный педагогический университет
Должность: доцент кафедры правоведения, государственного и муниципального управления
Ученая степень: кандидат исторических наук
Ученое звание: доцент
Телефон: (3812) 23-25-62
Адрес: 644050, г. Омск, ул. 2-я Поселковая, 53-б, к. 50
E-mail: bezvikonnaja@rambler.ru

Ерегина А.Г.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Должность: аспирант кафедры «Социология и психология» Нижегородского института управления – филиала
Телефон: 89506062742
Адрес: 603070, Россия, г. Нижний Новгород, ул. Сергея Есенина, д. 3, к. 9
E-mail: anna_eregina@mail.ru

Восколович Н.А.

Московский государственный университет имени
М.В. Ломоносова

Должность: профессор кафедры экономики социаль-
ной сферы

Ученая степень: доктор экономических наук

Ученое звание: профессор

Телефон: (495) 939-29-16

Адрес: 109377, г. Москва, Рязанский пр-т, д. 60, корп.
4, к. 36

E-mail: voskolovitch@mail.ru

Секриер В.М.

Московский государственный университет имени
М.В. Ломоносова

Должность: докторант кафедры экономики социаль-
ной сферы

Ученая степень: кандидат экономических наук

Ученое звание: доцент

Телефон: (495) 939-29-16

Адрес: 198412, г. Санкт-Петербург, Ломоносов, Ора-
ниенбаумский пр-кт, д. 31, к. 26

E-mail: vidana13@mail.ru

Черкасова В.Ю.

Российская академия народного хозяйства и государ-
ственной службы при Президенте Российской Феде-
рации

Должность: доцент кафедры теории и социологии
управления Уральского института – филиала

Ученая степень: кандидат социологических наук

Ученое звание: доцент

Телефон: (343) 2-517-786

Адрес: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, к. 507

E-mail: violetta.cherkasova@uapa.ru

Романенко В.Ю.

Российская академия народного хозяйства и государ-
ственной службы при Президенте Российской Феде-
рации

Должность: соискатель кафедры теории и социологии
управления Уральского института – филиала

Телефон: (343) 2-517-786

Адрес: 620026, г. Екатеринбург, ул. Тверитина, д. 34/9,
к. 525

E-mail: romanenko555@yahoo.com

Соколов С.Л.

Российская академия народного хозяйства и государ-
ственной службы при Президенте Российской Феде-
рации

Должность: аспирант кафедры государственного и
муниципального управления Сибирского института
управления – филиала

Телефон: 89139443115

Адрес: 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская,
д. 6

E-mail: sl_sokolov@mail.ru

Сазонов В.Е.

Комитет Государственной Думы по вопросам соб-
ственности, коллегия адвокатов «Сазонов, Маркин и
партнеры»

Должность: член Экспертного совета, председатель

Ученая степень: кандидат юридических наук

Телефон: 89164450311

Адрес: 112250, г. Москва, пр. Завода Серп и Молот,
д. 3 А, стр. 2

E-mail: vsevolod.sazonov@gmail.com

Волчкова А.Ю.

Российская академия народного хозяйства и государ-
ственной службы при Президенте Российской Феде-
рации

Должность: соискатель кафедры экономики и управ-
ления Уральского института – филиала

Телефон: (3467) 352-421

Адрес: 628000, г. Ханты-Мансийск, ул. Ленина, д. 87/5

E-mail: anna-u86@mail.ru

Михалицына Ю.В.

Министерство экономики Свердловской области

Должность: главный специалист отдела государствен-
ной поддержки инвестиционной деятельности

Ученая степень: кандидат экономических наук, Doctor
rerum politicarum (университет Айштата-Ингольшта-
та, Германия)

Телефон: (343) 362-17-66

Адрес: 620031, г. Екатеринбург, пл. Октябрьская, д. 1,
к. 2212

E-mail: j.mikhalitsyna@mail.ru

Рябков В.А.

Уставный Суд Свердловской области

Должность: руководитель аппарата

Ученая степень: кандидат юридических наук

Телефон: (343) 217-89-74

Адрес: 620075, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, д. 19

E-mail: vitaliekb@mail.ru

Федорова Л.А.

Московский авиационный институт

Должность: докторант кафедры экономики инвести-
ций

Ученая степень: кандидат экономических наук

Ученое звание: доцент

Телефон: 89623953157

Адрес: 390035, Рязань, ул. Черновицкая, д. 24, корп. 1,
к. 24

E-mail: LAF2006@yandex.ru

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

Вышегородский Д.В.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Должность: заведующий кафедрой экономической теории Уральского института – филиала

Ученая степень: кандидат экономических наук

Ученое звание: доцент

Телефон: (343) 2-517-453

Адрес: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, к. 421

E-mail: daniil.vishegorodsky@uapa.ru

Будлянская Д.Д.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Должность: аспирант кафедры экономики и управления Уральского института – филиала

Телефон: (343) 2-517-473

Адрес: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, к. 420

E-mail: darya.budlyanskaya@uapa.ru

Сухотерина М.И.

Одесский национальный политехнический университет

Должность: преподаватель

Телефон: (0482) 52-75-91

Адрес: 65025, Украина, г. Одесса, ул. акад. Заболотного, д. 2, кв. 119

E-mail: maybe@breezein.net

Окунева В.С.

Сибирский федеральный университет

Должность: аспирант

Телефон: 89130585733

Адрес: 655117, Республика Хакасия, г. Абакан, ул. Чертыгашева, д. 81, к. 29

E-mail: bolgan30@yandex.ru

Выдрин И.В.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Должность: заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского института – филиала

Ученая степень: доктор юридических наук

Ученое звание: профессор

Телефон: (343) 2-517-425

Адрес: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 425

E-mail: igor.vydrin@uapa.ru

Несмеянова С.Э.

Уральская государственная юридическая академия

Должность: директор Института государственного и международного права

Ученая степень: доктор юридических наук

Ученое звание: профессор

Телефон: (343) 378-84-54

Адрес: 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21

E-mail: nesmeyanova@yandex.ru

Блещик А.В.

Уральская государственная юридическая академия

Должность: аспирант кафедры конституционного права

Телефон: (343) 378-84-54

Адрес: 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21

E-mail: bleszczyk@yandex.ru

Захаров И.В.

Избирательная комиссия муниципального образования «город Екатеринбург»

Должность: председатель

Ученая степень: кандидат юридических наук

Ученое звание: доцент

Телефон: (343) 354-55-25

Адрес: 620000, г. Екатеринбург, ул. Ленина, д. 24а, к. 106

E-mail: izbirkom@ekadm.ru

Елькина А.В.

Уральская государственная юридическая академия

Должность: соискатель кафедры конституционного права

Телефон: (343) 354-55-25

Адрес: 620000, г. Екатеринбург, ул. Ленина, д. 24а, к. 106

E-mail: izbirkom@ekadm.ru

Беницкий А.М.

Луганский государственный университет внутренних дел имени Э.А. Дидоренка

Должность: преподаватель кафедры административного права и административной деятельности

Телефон: +38095 56 77 095

Адрес: 91493, Украина, г. Луганск, п. Юбилейный, ул. Генерала Дидоренко 4

E-mail: a4u4@rambler.ru

Королев С.Н.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Должность: доцент кафедры социального права Уральского института – филиала

Ученая степень: кандидат юридических наук

Ученое звание: доцент

Телефон: (343) 2-517-667

Адрес: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, к. 608

E-mail: sergey.korolev@uapa.ru

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

Станскова У.М.

Южно-Уральский государственный университет
Должность: старший преподаватель кафедры трудового и социального права
Телефон: 89043092066
Адрес: 454108, г. Челябинск, ул. Барбюса, д. 16 к. 26
E-mail: uljana-st@yandex.ru

Иванчина Ю.В.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Должность: декан юридического факультета Уральского института – филиала
Ученая степень: кандидат юридических наук
Ученое звание: доцент
Телефон: (343) 251-78-82
Адрес: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 628
E-mail: yulia.ivanchina@uapa.ru

Виклюк А.М.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Должность: аспирант кафедры социального права Уральского института – филиала

Телефон: (343) 251-78-82

Адрес: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 628

E-mail: viklukam@yandex.ru

Бондарева Э.С.

Аппарат Уполномоченного по правам человека в Иркутской области
Должность: советник
Ученая степень: кандидат юридических наук
Телефон: (3952) 24-16-15
Адрес: 664027, г. Иркутск, ул. Горького, д. 31, к. 325.
E-mail: upch@govirk.ru

Истомина Е.А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Должность: доцент кафедры социального права Уральского института – филиала
Ученая степень: кандидат юридических наук
Ученое звание: доцент
Телефон: (343) 251-78-65
Адрес: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 608
E-mail: Elena.istomina@uapa.ru

ABOUT THE AUTHORS

Abirov M.S.

Ingush state university
Position: assistant professor of the sociology and political studies department
Degree: Candidate of science
Academic Title: Assistant Professor
Telephone: 89888124060
Address: app. 3, 26Malsagova str., Magas, Ingush republic, 386001
E-mail: voki1910@mail.ru

Semtchenko A.A.

Odessa national academy of telecommunication after A.S. Popov
Position: lecturer of the political studies department
Degree: Candidate of science
Telephone: (05692) 3-26-01
Address: 9 Meditsinskaya str., Dneprodzerzhinsk, Dnepropetrovsk region, 51931
E-mail: cfifc@yandex.ua

Veretennikov A.S.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Position: a post-graduate student of the theory and practice of management department of the Ural institute-branch
Telephone: app.29, 19 Engelsa str., Ekaterinburg, 620052
E-mail: Vereten66@yandex.ru

Bolshakov S.N.

StPetersburg state university
Position: Dean of the applied communication faculty, Head of the management of mass communication department
Degree: Doctor of science
Academic title: Professor
Telephone: (812) 323-00-67
Address: 26 1-ya liniya V.O., StPetersburg, 199004
E-mail: dekan.ac@jf.pu.ru

Grigoryev A.N.

Administration of Velikiy Novgorod city
Position: Chairman of the economics committee
Degree: Candidate of science
Telephone: (81622) 994-208
Address: 20/10 Desyatinnaya str., Velikiy Novgorod, 173007
E-mail: gan@adm.nov.ru

Khoroshkevitch N.G.

The Ural federal university after the first President of Russia B.N. Eltsin

Position: Assistant Professor of the sociology and social technologies department
Degree: Candidate of science
Academic title: Assistant Professor
Telephone: (343) 375-48-22
Address: app.4, 34 Agronomicheskaya str., Ekaterinburg, 620085
E-mail: natali_gx@r66.ru

Kurshiyeva N.M.

Dagestan state technical university
Position: Senior lecturer of the state and municipal department
Degree: Candidate of science
Telephone: (872) 62-90-01
Address: app.305, ULK-1, 70 I.Shamilya prosp., Mahachkala, 367000
E-mail: fgimu_gimu@mail.ru

Klimova A.V.

National research university "Higher school of economics"
Position: Assistant Professor of the sociology and social technologies department
Degree: Candidate of science
Academic title: Assistant Professor
Telephone: 89162005667
Address: app.333, build. 3, 22 Poliny Osipenko str., Moscow, 123007
E-mail: klimovaav@list.ru

Terekhova T.M.

Staffing holding ANCOR
Position: Analyst of the 1st category of the marketing department, advertising and PR
Telephone: 89162005667
Address: app.333, build. 3, 22 Poliny Osipenko str., Moscow, 123007
E-mail: klimovaav@list.ru

Karpenko E.V.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Position: Assistant Professor of the sociology and political studies department of Bryansk branch
Degree: Candidate of science
Academic title: Assistant Professor
Telephone: (4832) 72-28-21
Address: 18 Gorkogo str., Bryansk, 241050
E-mail: ekakarpenko@yandex.ru

Sokolova I.B.

Administration of the Governor of Yamal-Nenets autonomous area



ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ



Position: chief manager, Vice-Governor of Yamal-Nenets autonomous area
Telephone: (34922) 2-27-24
Address: 9 Molodyizhi pr., Salekhard, 629008
E-mail: ISokolova@apparat.gov.yanao.ru

Shagiyeva I.T.

Bashkortostan state university
Position: a post-graduate student of the macroeconomic development and state management department
Telephone: 89053071371
Address: app.254, 112 Mendeleyeva str., Ufa, Bashkortostan Republic, 450106
E-mail: shagievaimira@mail.ru

Bashkirtsev A.S.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Position: a post-graduate student of the economics and management department of the Ural institute-branch
Telephone: (343) 2-517-825
Address: room 25, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990
E-mail: aleksandr.bashkirtsev@uapa.ru

Makovkina S.A.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Position: expert of the research department of the Ural institute-branch
Telephone: (343) 2-517-898
Address: room 321, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990
E-mail: svetlana_makovkina@uapa.ru

Golubtsov A.N.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Position: Head of the economics department of Nizhniy Novgorod institute of management – branch
Degree: Doctor of science
Academic title: Professor
Telephone: (831) 412-17-42
Address: room 118, 46 Gagarina pr., Nizhniy Novgorod, 603950
E-mail: Economic@vvpaa.vvags.ru

Batrak V.S.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Position: a post-graduate student of the economics department of Nizhniy Novgorod institute of management – branch
Telephone: (831) 412-17-42
Address: room 118, 46 Gagarina pr., Nizhniy Novgorod, 603950
E-mail: vik-batrak@yandex.ru

Tishkov S.V.

Institute of economics of Kareliya Research Center RAS
Position: junior research scientists
Degree: Candidate of science
Telephone: (8142) 57-07-27
Address: 50 A.Nevskogo pr., Petrozavodsk, 185030
E-mail: insteco_85@mail.ru

Slavin V.V.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Position: a post-graduate student of the theory and sociology department of the Ural institute-branch
Degree: Candidate of science
Telephone: (343) 251-77-786
Address: room 506, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990
E-mail: sir.slava66@yandex.ru

Bezvikonnaya E.V.

Omsk state pedagogical university
Position: assistant professor of the legal studies, state and municipal department
Degree: Candidate of science
Academic title: Assistant Professor
Telephone: (831) 412-17-42
Address: room 50, 53-b, 2-ya Poselkovaya str., Omsk, 644050
E-mail: bezvikonnaya@rambler.ru

Eregina A.G.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Position: a post-graduate student of the department «Sociology and psychology» of Nizhniy Novgorod management institute – branch
Telephone: 89506062742
Address: room 9, 3 Esenina str., Nizhniy Novgorod, Russia, 603070
E-mail: anna_eregina@mail.ru

Voskolovitch N.A.

Moscow state university after M.V. Lomonosov
Position: assistant professor of the social sphere economy department
Degree: Doctor of science
Academic title: Professor
Telephone: (495) 939-29-16
Address: room 36, build. 4, Ryazanskiy prosp., Moscow, 109377
E-mail: voskolovitch@mail.ru

Sekriyer V.M.

Moscow state university after M.V. Lomonosov
Position: postdoctoral student of the social sphere economics department

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

Degree: Candidate of science
Academic title: Assistant Professor
Telephone: (495) 939-29-16
Address: room 26, 31 Oranienbaumskiy prosp.,
StPetersburg, 198412
E-mail: vidana13@mail.ru

Cherkasova V.Yu.

Russian Presidential Academy of National Economy and
Public Administration
Position: assistant professor of the theory and sociology
of management department of the Ural institute-branch
Degree: Candidate of science
Academic title: Assistant Professor
Telephone: (343) 2-517-786
Address: room 506, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990
E-mail: violetta.cherkasova@uapa.ru

Romanenko V.Yu.

Russian Presidential Academy of National Economy and
Public Administration
Position: post-graduate student of the theory and sociolo-
gy of management department of the Ural institute-branch
Telephone: (343) 2-517-786
Address: room 525, 34/9 Tveritina str., Ekaterinburg,
620026
E-mail: romanenko555@yahoo.com

Sokolov S.L.

Russian Presidential Academy of National Economy and
Public Administration
Position: post-graduate student of the state and municipal
management department of Siberian institute of manage-
ment – branch
Telephone: 89139443115
Address: 6 Nizhegorodskaya str., Novosibirsk, 630102
E-mail: sl_sokolov@mail.ru

Sazonov V.E.

State Duma Committee on property issues, faculty of ad-
vocates „Sazonov, Markin i partnery«
Position: member of the Expert council, chairman
Degree: Candidate of science
Telephone: 89164450311
Address: build. 2, 3 A Zavoda Serp i Molot prosp., Mos-
cow, 112250
E-mail: vsevolod.sazonov@gmail.com

Volchkova A.Yu.

Russian Presidential Academy of National Economy and
Public Administration
Position: post-graduate student of the economics and
management department of the Ural institute-branch
Telephone: (3467) 352-421
Address: 87/5 Lenina str., Khanti-Mansiysk, , 628000
E-mail: anna-u86@mail.ru

Mikhalitsina Yu.V.

Economics Ministry of Sverdlovsk region
Position: chief officer of the state support of investment
activity department
Degree: Candidate of science, Doctor rerum politicarum
(Universität Eichstätt-Ingolstadt, Germany)
Telephone: (343) 362-17-66
Address: room 2212, 1 Oktybrskaya square, Ekaterin-
burg, 620031
E-mail: j.mikhalitsyna@mail.ru

Ryabkov V.A.

Statutory Court of Sverdlovsk region
Position: Head of the Administration
Degree: Candidate of science
Telephone: (343) 217-89-74
Address: 19 Pushkina str., Ekaterinburg, 620075
E-mail: vitaliekb@mail.ru

Fyodorova L.A.

Moscow aviation institute
Position: postdoctorate student of the economy of invest-
ments department
Degree: Candidate of science
Academic title: Assistant Professor
Telephone: 89623953157
Address: room 24, build. 1, 24 Chernovitskaya str.,
Ryazan, 390035
E-mail: LAF2006@yandex.ru

Vishegorodskiy D.V.

Russian Presidential Academy of National Economy and
Public Administration
Position: Head of the economic theory department of the
Ural institute-branch
Degree: Candidate of science
Academic title: Assistant Professor
Telephone: (343) 2-517-453
Address: room 421, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990
E-mail: daniil.vishegorodsky@uapa.ru

Budlyanskaya D.D.

Russian Presidential Academy of National Economy and
Public Administration
Position: post-graduate student of the economics and
management department of the Ural institute-branch
Telephone: (343) 2-517-473
Address: room 420, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990
E-mail: darya.budlyanskaya@uapa.ru

Sukhoterina M.I.

Odessa national polytechnic university
Position: lecturer
Telephone: (0482) 52-75-91
Address: app. 119, 2 acad. Zabolotnogo str., Odessa,
Ukraine, 65025
E-mail: maybe@breezein.net

Vidrin I.V.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Position: Head of the constitutional and international law department of the Ural institute-branch

Degree: Doctor of science

Academic title: Professor

Telephone: (343) 2-517-425

Address: room 425, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990

E-mail: igor.vydrin@uapa.ru

Nesmeyanova S.E.

The Ural state law academy

Position: Director of the Institute of state

Degree: Doctor of science

Academic title: Professor

Telephone: (343) 2-517-425

Address: 21 Komsomolskaya str., Ekaterinburg, 620137

E-mail: nesmeyanova@yandex.ru

Bleshchik A.V.

The Ural state law academy

Position: post-graduate student of the constitutional law department

Telephone: (343) 378-84-54

Address: 21 Komsomolskaya str., Ekaterinburg, 620137

E-mail: bleszczyk@yandex.ru

Zakharov I.V.

Election commission of the municipal entity «Ekaterinburg city»

Position: Chairman

Degree: Candidate of science

Academic title: Assistant Professor

Telephone: (343) 354-55-25

Address: room 106, 24 Lenina str., Ekaterinburg, 620000

E-mail: izbirkom@ekadm.ru

Elkina A.V.

The Ural state law academy

Position: post-graduate student of the constitutional law department

Telephone: (343) 354-55-25

Address: room 106, 24 Lenina str., Ekaterinburg, 620000

E-mail: izbirkom@ekadm.ru

Benitskiy A.M.

Lugansk state university if internal affairs after E.A. Didorenko

Position: lecturer of the administrative law and administrative activity department

Telephone: +38095 56 77 095

Address: 4 Generala Didorenko str., p. Yubileyniy, Lugansk, Ukraine, 91493

E-mail: a4u4@rambler.ru

Korolyov S.N.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Position: assistant professor of the social law department of the Ural institute-branch

Degree: Candidate of science

Academic title: Assistant Professor

Telephone: (343) 2-517-667

Address: room 608, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990

E-mail: sergey.korolev@uapa.ru

Stanskova U.M.

The South-Ural state university

Position: senior lecturer of the labor and social law department

Telephone: 89043092066

Address: room 26, 16 Barbyusa str., Chelyabinsk, 454108

E-mail: uljana-st@yandex.ru

Ivanchina Yu.V.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Position: Dean of the law department of the Ural institute-branch

Degree: Candidate of science

Academic title: Assistant Professor

Telephone: (343) 251-78-82

Address: room 628, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990

E-mail: yulia.ivanchina@uapa.ru

Viklyuk A.M.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Position: post-graduate student of the law department of the Ural institute-branch

Telephone: (343) 251-78-82

Address: room 628, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990

E-mail: viklukam@yandex.ru

Bondareva E.S.

Administration of the Ombudsperson in Irkutsk region

Position: Legal advisor

Degree: Candidate of science

Telephone: (3952) 24-16-15

Address: room 325, 31 Gorkogo str., Irkutsk, 664027

E-mail: upch@govirk.ru

Istomina E.A.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Position: assistant professor of the social law department of the Ural institute-branch

Degree: Candidate of science

Academic title: Assistant Professor

Telephone: (343) 251-78-65

Address: room 608, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, 620990

E-mail: Elena.istomina@uapa.ru

ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ

Статьи должны быть написаны на актуальную тематику по обозначенным в названии журнала направлениям (политология, экономика, социология, право), но в содержательном отношении обязательно связанные с управленческой тематикой (управление политическими, социальными, экономическими процессами, правовое регулирование различных сфер жизни общества и государства, социальное и гуманитарное развитие, актуальные проблемы современной России и международного сообщества). Редакция оставляет за собой право публиковать статьи по иным направлениям науки, помимо перечисленных (например, по истории, психологии, проблемам высшей школы).

Автор представляет статью в электронном варианте (на диске (CD диске) или по электронной почте по адресу nvestnik@uapa.ru). Другие варианты представления статей не предусматриваются.

Объем статьи должен составлять не более 1 п.л. (40 тыс. знаков с пробелами, **шрифт Times New Roman 14 кегль, 1,5 интервала, поле со всех сторон 20 мм, текст должен быть отформатирован по ширине, без переносов, с абзацным отступом 1,25 см.**)

Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию

Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими. Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц – сквозная. Сокращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения. Электронный вариант каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле. **Оформление таблиц – шрифт Times New Roman 12 кегль через одинарный интервал.**

Название статьи указывается первой строкой, выравнивание по центру (жирным 14 шрифтом, только первая буква в названии статьи прописная, остальные строчными. В правом верхнем углу над названием статьи указывается фамилия (имя и отчество автора – инициалы), место работы (учебы) занимаемая должность, ученая степень и звание (если имеются).

Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [9, с. 36], [18, с. 4]).

Пристатейный библиографический список – обязательный элемент статьи, он входит в общее количество страниц. Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Список литературы оформляется в соответствии с

требованиями ГОСТ 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления».

Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они даны в источнике информации.

Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.

Помимо текста статьи автором представляются отдельным файлом в электронном виде на русском:

- а) краткая (2 - 4 коротких предложения) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора,
- б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти);
- в) пристатейный библиографический список, оформленный согласно ГОСТу 2008 года.
- г) сведения об авторе в следующей последовательности: ФИО (полностью), место работы (учебы), занимаемая должность, ученая степень, ученое звание, почтовый адрес, рабочий телефон, адрес электронной почты.

Дополнительные сведения к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.

Статьи подлежат рецензированию внешними рецензентами, членами редакционной коллегии, специалистами УрАГС соответствующего профиля, после чего принимается предварительное решение о возможности публикации.

Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия. Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:

- а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала
- б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, установленным редакцией журнала к публикации

Автор информируется об отклонении материалов, не соответствующих требованиям, установленным редакцией журнала.

Авторам бесплатно высылаются один авторский экземпляр журнала. Дополнительные экземпляры можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции.

Адрес редакции: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, к. 525,
тел. 343–2517–825, 343–2517–863
e-mail.: nvestnik@uapa.ru



REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL

1. Articles should be written on actual subjects indicated in the title of the journal in the areas of eg (political science, economy, sociology and law), but must be connected with an administrative subject (management of political, social, economic processes, legal regulation of various spheres of society and the state, current problems of state policy of modern Russia and corporate management). The editorial board reserves the right to publish articles in other areas of research besides those listed (for example, on philosophy, history, psychology and problems of higher education).

2. The Author should submit the article in an electronic form (on a diskette or CD disk or by E-mail *nvestnik@uapa.ru*) and on paper (1 copy). Other means of submission are not accepted. The editors do not return manuscripts, CD's and diskettes.

3. The length of the article should be no more than 1 printed page (40,000 characters including spaces, font Times New Roman size 14, spacing 1.5, 20 mm margins, the text should be justified without hyphens, with paragraph indentation 1, 25 cm).

4. Illustrative materials (figures, drawings, schedules, diagrams, schemes) must be submitted in electronic format. All figures should have consecutive numeration.

5. Figures should be presented in the form of a table. Tables should not be large. Each table should have a serial number and a title. Numbering of tables should be consecutive. Abbreviations are not permitted except for units of measure. The electronic version of each table and figure should be submitted as a separate file.

6. The title of the article should be centered and underlined in bold, font size 14. Only the first letter of the title should be capitalized, the others lower case. In the top right corner above the title, the full name of the author should be written in full. This should be followed by the author's institutional affiliation, position, degrees if appropriate.

7. Footnotes should be placed in square brackets at the bottom of each page, with the number that corresponds to the number of the source in the bibliography, together with a page reference, the bibliographic list and page or article reference, for example: [8, p. 16], [8, article 16]).

8. A bibliography is essential and is included in the total number of pages. The bibliography must be placed at the end of article in their order of appearance in the text, (not alphabetically and nor hierarchy of sources).

The numbered order of references in the text should be the same in the Bibliography.

9. For statutory acts in the list, both original and most recently amended version should be included.

10. In addition to the text of the article, the author should submit in a separate electronic file the following information in Russian:

a) A brief summary of the article (2–4 short sentences), including the title of the article and surname and initials of the author;

b) Keywords and word combinations (no more than five);

c) Bibliography;

d) Author details – full name, position and institutional affiliation and, contact information (postal address, e-mail address, and phone contact) – for the publication.

11. Articles are subject to external review and by members of the editorial board and UAPA experts in corresponding subject areas. Only after this will a final decision be taken on publication of the article.

12. Decision on the publication of the materials submitted is taken by the editorial board. Reasons for a decision against publication may include:

a) a discrepancy between the subject of the article and the fields covered by the journal

b) a discrepancy between the article and the publication specifications of the journal

In case of rejection, the author will be informed in due course by the editorial of the reasons for non-publication.

The author will receive one copy of the journal free of charge. Additional copies are available if the author places an order with the editorial board.

Address of the editorial board: 620990, Ekaterinburg, 8 Marta Street, 66, room № 525.

Tel. 343 2517 825; 343 2517 863.

E-mail.: *nvestnik@uapa.ru*



Журнал выходит ежеквартально

Учредитель и издатель:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

Адрес редакции:

620990, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66.

Телефоны:

(343) 251-78-25, (343) 251-78-63.

e-mail: nvestnik@uapa.ru

<http://www.uapa.ru>

*Статьи рецензируются. Редакция не несет ответственности
за позицию и точку зрения авторов*

При перепечатке ссылки
на «Вопросы управления»
обязательны.

Дизайн-макет

А.А. Панов

Компьютерная верстка

Издательский Дом «Ажур»

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки
А. П. Воробьева и С. П. Кожина.

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации
в Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций
(Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77 – 49260 от 02.04.2012 г.)

Подписано в печать 29.03.2013.

Формат 60 x 84 1/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 30,6. Тираж 999.

Отпечатано РИО Уральского Института – филиала РАНХиГС.

Заказ № 45