

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



ISSN 2304-3369

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

№ 6(12) декабрь 2014



ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Лоскутов Владимир Анатольевич –

доктор философских наук, профессор, директор Уральского института управления – 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 управления – филиала РАНХиГС;

Наталья Ринатовна Бальнская – д.полит.н., профессор, директор института экономики и управления Магнитогорского государственного технического университета им. Г.И. Носова;

Сергей Николаевич Большаков – 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 управления – 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 Еришов – д.ф.н., профессор, заведующий кафедрой философии и политологии Уральского института управления – филиала РАНХиГС;

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

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

Владимир Яковлевич Любовный – д.э.н., профессор, главный научный сотрудник Института макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации, эксперт Комитета по федеративным отношениям и региональной политике Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, академик (действительный член) Российской академии архитектуры и строительных наук;

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

Игорь Николаевич Молчанов – д.э.н., профессор, заместитель заведующего кафедрой экономики социальной сферы экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова;

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;

Тамара Керимовна Ростовская – д.с.н., профессор, профессор кафедры социологии и организации работы с молодежью; Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова;

Яков Петрович Силин – д.э.н., заместитель Председателя Правительства Свердловской области;

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

Наталья Геннадьевна Чевтаева – д.с.н., доцент, заведующая кафедрой управления персоналом Уральского института управления – 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);

Джеффри 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

ОТ РЕДАКЦИИ. ЖУРНАЛ «ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ»: ИТОГИ 2014 ГОДА	7	<i>Устичева Е.Г.</i> Сравнительный анализ систем мотивации в государственных организациях азиатских стран (Япония, Китай и Сингапур) и России.	78
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИНСТИТУТЫ ВЛАСТИ		ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ	
<i>Лоскутов В.А.</i> «Молчаливое большинство» постсоветского термидора: «насилие пустоты».	8	<i>Кульпинский С. В.</i> Макропруденциальное регулирование на финансовом рынке Украины и его влияние на инвестиционное развитие.	85
<i>Иванчук Н.В.</i> Жизнеспособность российского государственного управления: новая рациональность (анализ в контексте социолого-управленческого знания)	18	<i>Альхимович И.Н., Павлова О.В.</i> Концептуальный подход к анализу рисков в контексте управления развитием городов и предпринимательства	94
<i>Исаков А.С.</i> Институт общественных палат в Российской Федерации как комплексная система общественного контроля	26	<i>Тухтарова Е.Х.</i> Исландская экономическая модель привлечения и управления внутренними инвестициями	100
<i>Ковалева М.М., Балынская Н.Р.</i> Специфика создания образа власти в средствах массовой информации (на примере Челябинской области).	31	<i>Ермакова Ж.А., Пергунова О.В.</i> Использование информационно–коммуникационных технологий в управлении на предприятиях промышленности (методический инструментарий оценки эффективности).	107
<i>Перов Е.В.</i> Дорожная карта как инструмент управления Субъективный образ деятельности государственных органов власти в массовом сознании	36	<i>Фраймович Д.Ю., Мищенко З.В., Гундорова М.А.</i> Система экономико-математических показателей для принятия решений по стимулированию малого предпринимательства федерального округа	115
<i>Золочевская Е.Ю., Кривошеева Т.Д.</i> Функциональная характеристика российской системы управления государственными проектами.	42	<i>Чичканов В.П., Федоров Д.В.</i> Применение имитационного моделирования как средства анализа и управления деятельностью энергогенерирующих компаний (на примере ООО «Газпром Энергохолдинг»)	126
<i>Антошин В.А., Меньшикова Е.О.</i> Реализация государственной политики в сфере энергетической безопасности (на примере Свердловской области)	50	<i>Кондраль Д.П., Морозов Н.А.</i> Учёт рисков при формировании стратегических альянсов развития Арктики России: методологический и управленческий аспект	133
УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ		<i>Малыгина Н.В.</i> Формирование управленческих базисов как основа природосбережения в эпоху освоения Арктики.	138
<i>Рочев К.В.</i> Оценка качества труда и материальное стимулирование в вузе на базе системного подхода с помощью информационной Индексной системы	60	СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ПРОЦЕССЫ И ИНСТИТУТЫ	
<i>Филатова Н.Г.</i> Развитие системы ответственности и мотивации государственных служащих в решении проблемы эффективного использования государственной собственности в России.	71	<i>Акьюлов Р.И.</i> Социальный менеджмент как современный инструмент государственной социальной политики	144

<i>Симонов С.Г., Грошев И.Л., Сафонов Д.А.</i> Удовлетворенность населения Тюменской области социальной инфраструктурой: социологический анализ посредством экспертных оценок	151	на управление трудом в сфере общественного производства	204
<i>Фельдман М.А., Сивак В.С.</i> Инструменты регулирования современной системы заработной платы на рынке труда (на примере отраслей промышленности Свердловской области)	163	<i>Шахова Е.С.</i> Необходимо ли совершенствование управления товариществом собственников жилья?	210
<i>Чернышев К.А.</i> Образование как фактор миграционной подвижности: опыт оценки и принятия управленческих решений на региональном уровне	173	<i>Борков В.Н.</i> Криминализация коррупционного обогащения как логическое продолжение контроля над доходами и расходами должностных лиц	215
<i>Шиленко А.А.</i> Влияние российских профсоюзов на социально- трудовую сферу: анализ средств массовой информации	180	<i>Шестакова Е.С.</i> Общетеоретическое исследование контрольной (надзорной) деятельности государства	224
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ		<i>Ферран Я.А.</i> Охрана авторских и смежных прав на музыкальные произведения в контексте оценки регулирующего воздействия как инструмента государственной политики	234
<i>Савоськин А.В.</i> Подзаконные акты об обращениях граждан: управленческий контекст	188	<i>Морозова А.С.</i> Сущность правового государства через призму концепций «правовопонимания»	244
<i>Мальцева Т.В.</i> О значении введения уголовной ответственности юри- дических лиц в борьбе с организованной преступностью	196	<i>Тепляков И.И.</i> Определение управленческих компетенций муниципальных образований в Российской Федерации: теоретико-правовой аспект	250
<i>Дымова К.А.</i> Факторы дифференциации и их влияние		Требования к публикации	260

CONTENT

FROM THE EDITORS. THE JOURNAL “MANAGEMENT ISSUES”: RESULTS OF 2014 . . . 7

PUBLIC MANAGEMENT AND POWER INSTITUTES

Loskutov V.A.

“The silent majority” of the Post-Soviet Thermidor:
“Force of nothingness” 8

Ivanchuk N.I.

Survivability of the Russian public management:
new rationality (analysis within the context
of sociological-managerial knowledge) 18

Isakov A.S.

Institute of public chambers in the Russian federation
as a complex system of public control. 26

Kovalyova M.M., Balinskaya N.R.

Specificity of formation of the power image in mass
media (exemplified by Chelyabinsk region) 31

Perov E.V.

Subjective image of state bodies of power activity
in collective consciousness 36

Zolochevskaya E.Yu., Krivosheyeva T.D.

Functional characteristics of the Russian managerial
system of public projects 42

Antoshin V.A., Menshikova E.O.

Government policy accomplishment in the sphere
of energy safety (exemplified by Sverdlovsk region) . . . 50

PERSONNEL MANAGEMENT IN PUBLIC AND BUDGETING ORGANIZATIONS

Rochev K.V.

Quality control of labor and material incentives in higher
educational establishments based on a systematic
approach with the help of an informational index system 60

Filatova N.G.

Development of the responsibility and motivation system
of public executives in solving the problem of efficient
use of public property in Russia. 71

Usticheva E.G.

Comparative analysis of motivation system in public
organization of Asian countries (Japan, China
and Singapore) and Russia. 78

ECONOMICS AND MANAGEMENT

Kulpinskiy S.V.

Macro prudential regulation on the Ukrainian financial
market and its influence on investing development 85

Alkhimovitch I.N., Pavlova O.V.

Conceptual approach to risk analysis within the context
of management of cities and business development 94

Tukhtarova E.H.

Iceland economic model of attracting and managing
internal investments 100

Ermakova Zh.A., Pergunova O.V.

Utilization of information-communication technologies
in management of industrial enterprises
(methodological tools of efficiency assessment) 107

Frainovitch D.Yu., Mishchenko Z.V., Gundorova M.A.

System of economic-mathematical indices
for decision-making on stimulation of small business
of the federal district 115

Chichkanov V.P., Fyodorov D.V.

Application of simulation modelling as a means
of analysis and controlling the activity of energy
generating companies (exemplified by LLC
“Gazprom Energyholding” 126

Kondral D.P., Morozov N.A.

Risk assessment in developing strategic alliances
of the Arctic region development in Russia:
methodological and managerial aspect 133

Malygina N.V.

Formation of managerial basis as a foundation
of nature conservation in the epoch of the Arctic region
reclamation. 138

SOCIAL MANAGEMENT, PROCESSES AND INSTITUTES

Akyulov R.I.

Social management as a modern tool of the state
social policy 144

Simonov S.G., Groshev I.L., Safonov D.A.

Public satisfaction Tyumen region social infrastructure:
the sociological analysis through expert judgment 151

Feldman M.A., Sivak V.S.

Regulation tools of the modern remuneration system

on labor market (exemplified by industrial branches of Sverdlovsk region)	163	<i>Shakhova E.S.</i> Is it necessary to improve control of condominium? . . .	210
<i>Chernishev K.A.</i> Education as a factor of migrating ability: experience of assessment and managerial decision-making on a regional level	173	<i>Borkov V.N.</i> Criminalization of corrupting enrichment as a logical continuation of control over income and expenditure of executives	215
<i>Shilenko A.A.</i> Influence of the Russian trade unions on social-labor sphere: analysis of mass media	180	<i>Shestakova E.S.</i> General-theoretical research of controlling (supervisory) activity of state.	224
LEGAL ASPECTS OF MANAGEMENT			
<i>Savoskin A.V.</i> Bylaws on citizens' appeals: managerial context.	188	<i>Ferran Ya.A.</i> Copyrights and related rights protection on musical compositions within the context of regulating influence assessment as an instrument of state policy.	234
<i>Maltsev T.V.</i> On the importance of introduction of criminal responsibility of juridical persons in fighting with organized crime	196	<i>Morozova A.S.</i> Essence of law-governed state through the prism of the "legal consciousness" concept.	244
<i>Dymova K.A.</i> Differentiation factors and their influence on labor management in the sphere of public production	204	<i>Teplyakov I.I.</i> Definition of managerial competences of municipal entities in the Russian federation: theoretical-legal aspect	250
		Requirements to publications.	263



**ОТ РЕДАКЦИИ.
ЖУРНАЛ «ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ»:
ИТОГИ 2014 ГОДА**

Журнал «Вопросы управления» издается Уральским институтом управления – филиалом РАНХиГС с 2007 года. Изначально журнал задумывался как мультидисциплинарное издание по основным научным школам института и выпускался под названием «Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право». В связи с ребрендингом журнала и увеличением количества годовых выпусков журнала с четырех до шести в 2013 году редакционной коллегией была реализована возможность перехода от тематического планирования содержания к проблемному.

Одним из показателей роста качества и научного уровня журнала стало включение его в 2010 году в Перечень ведущих научных изданий, рекомендуемых ВАК РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание учёной степени доктора и кандидата наук. Сегодня с уверенностью можно сказать, что за семь лет, прошедших с момента первого выпуска, журнал «Вопросы управления» приобрел собственную нишу в сфере периодических изданий управленческой проблематики. Данное утверждение подтверждается расчетами Российского индекса научного цитирования – пятилетний индекс Херфиндаля – Хиршмана по цитирующим журналам по состоянию на 31.12.2014 года составил всего 203 пункта, что говорит о широкой аудитории читателей, которых заинтересовали статьи, опубликованные на страницах журнала «Вопросы управления». Доля самоцитирования журнала уже который год подряд равна нулевому значению, поскольку редакционная коллегия не стремится искусственно повысить показатели журнала, делая акцент на качестве издаваемого материала.

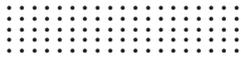
Несмотря на незначительный период издания (с 2007 года), журнал стал изданием, в котором публикуют результаты своих исследований ученые и практики не только России, но и зарубежных стран (Польши, США, Бельгии, Франции, Великобритании, Украины, Казахстана, Армении и т.д.). География российских авторов журнала постоянно расширяется. В 2014 году период публиковались авторы из Москвы,

Санкт-Петербурга и более чем 25 субъектов Российской Федерации. Представители бизнеса, органов государственной власти и местного самоуправления также активно публикуют результаты своих исследований на страницах издания. Своими знаниями в сфере практики управления делятся специалисты Конституционного Суда РФ, Уставного суда Свердловской области, Главного управления Министерства внутренних дел РФ по Уральскому федеральному округу, Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан, Metallургического комплекса – ПрАО «Донецксталь» (Украина), АТПП «Группа «Оша» и т.д.

Заботясь о качестве публикуемого материала, редакционная коллегия журнала постоянно стремится расширить свои каналы распространения. Журнал постоянно индексируется в РИНЦ и ВИНТИ РАН, в 2014 году началось распространение через электронные агрегаторы и базы цитирования EBSCO (США), OAIJ (Россия), Open J-Gate (Индия), Index of Turkish Education (Турция), ResearchBid (Япония), Google Scholar (США), Index Copernicus (Польша). С 2015 года журнал также будет размещаться на платформе CyberLeninka.ru, OCLC WorldCat (Нидерланды), Registry of Open Access Repositories (Великобритания), Bielefeld Academic Search Engine (Германия), OpenDOAR (Великобритания), Research Papers in Economics (США), Соционет (Россия).

Подводя итоги, следует отметить, что за семь лет выпуска журнала «Вопросы управления» удалось реализовать ряд важнейших задач. На его страницах публикуются результаты фундаментальных и прикладных исследований в сфере управления; журнал стал дискуссионной площадкой как ученых, так и практиков. Сегодня можно сказать, что журнал приобрел свою авторскую и читательскую аудиторию, которая с каждым годом расширяется.

*С уважением,
редакция журнала «Вопросы управления»*



ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИНСТИТУТЫ ВЛАСТИ

«МОЛЧАЛИВОЕ БОЛЬШИНСТВО» ПОСТСОВЕТСКОГО ТЕРМИДОРА: «НАСИЛИЕ ПУСТОТЫ»

Лоскутов В.А.

доктор философских наук, профессор, директор Уральского института управления-филиала,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
(Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, rector@uapa.ru

УДК 930.1:321.01
ББК 87.65+66.04

Цель. Выявление основных закономерностей взаимодействия общества и власти в условиях постсоветского термидора. Выделение особых процедур и механизмов становления в системе общественного производства «молчаливого большинства» и способов его противоборства с современными элитами.

Методы. В качестве методологической основы используется концепция Ж. Бодрийера о симулякрах и гиперреальности.

Научная новизна. Определены основные принципы и механизмы формирования «молчаливого большинства» в условиях постсоветского термидора. Раскрыты его место в системе воспроизводства и обновления постсоветской истории и роль в процессе «патафизической смерти» современных российских элит. Проанализированы ключевые закономерности «нейтрализации» «молчаливым большинством» их свобод.

Ключевые слова: симуляция, власть, элита, молчаливое большинство, свобода, конформизм, политика, гиперреальность.

“THE SILENT MAJORITY” OF THE POST-SOVIET THERMIDOR: “FORCE OF NOTHINGNESS”

Loskutov V.A.

Doctor of Science, Professor, Director of the Urals Institute of management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, rector@uapa.ru

Purpose. To identify major principles of cooperation between the society and the state in conditions of the Post-Soviet Thermidor. To outline significant procedures and mechanisms of development in the system of public production of the so-called “silent majority” and methods of its opposition to modern elites.

Methods. As a methodological basis, the author uses Jean Baudrillard’s concept on simulacra and hyper-reality.

Scientific novelty. The author determined the major principles and mechanisms of the “silent majority” development in the conditions of the Post-Soviet Thermidor. He also reveals its place in the system of reproduction and renewal of the Post-Soviet history and the role in the process of “pataphysical death” of the modern Russian elites. The author analyzed key regularities of “neutralizing” of their freedoms by the “silent majority”.

Key words: simulation, power, elite, silent majority, freedom, conformity, politics, hyper-reality.



Лоскутов В.А.

В игре участвовали обе стороны, они находились в равных условиях, и никто сегодня, видимо, не может с уверенностью сказать, какая же из них одержала верх: симуляция, с которой обрушилась на массы власть, или ответная симуляция, обращённая массами в направлении распадающейся под её влиянием власти.

Жан Бодрийяр

Если бы меня попросили подвести краткие итоги еще до конца не завершившегося современного этапа развития российской истории – постсоветского термидора [5] я бы в качестве наиболее значимого и весомого продукта процесса постреволюционного развития революции определил сформировавшееся за эти годы в его глубинах так называемое «молчаливое большинство» (Ж.Бодрийяр). Оно возникает как результат массивного «обрушения на массы власти» и обратного процесса – поглощения, нейтрализации, тотальной энтропии всяких форм проявления властных отношений. Погрузившись в бездну взаимных симуляций лишенное слова молчаливое большинство, оказалось «распростёрто перед держателями слова, лишёнными истории». В настоящее время эти два анонимных, погрязших в хитросплетениях «коллективной изворотливости» «лишенца-медиума», которые настолько заигрались в своих симулятивных играх, что потеряли и смысл слова, и смысл истории моделируют и модулируют темп, характер, направленность, результативность развития постсоветского термидора. В их руках находится наше будущее – возможность и способность современной российской истории к воспроизводству и качественному обновлению.

Молчаливое большинство и распадающаяся под напором его пустоты власть являют собой нерушимое и неразрушимое единство, которое все более напоминает схватку двух анонимных медиумов под ковром. В этом странном симулятивном тождестве власти и молчаливого большинства важнейшим ресурсом развития и устойчивого воспроизводства властной реальности обеспечивающим коммуникации между ними является элита.

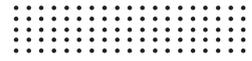
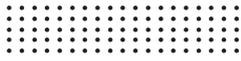
В любом развивающемся обществе элиты являются не только социальным феноменом, но и метафизической сущностью. Опосредованно причудливыми конфигурациями соответствующих атрибутов и хаотичным переплетением неповторимых модусов они устанавливают конкретную-историческую меру свободы господствующей власти и несвободы того, что властью не является. В современной российской истории элиты полагают как меру свободы власти, так и баланс отношения между свободой власти и несвободой общества, фиксируют способность власти и общества присваивать свободу в качестве субстанции своего

развития. В результате их практического властвования в постсоветской истории нарождается нечто, которое со временем становится основной причиной и способом дезлитеризации современной российской власти: «А оно, вращаясь и безумствуя, //Багровеет, пухнет до небес; //Сам Давид не знал бы, многодумствуя, //Кто в сем вихре – ангел или бес?» (Д.Андреев).

В настоящее время угроза не эффективной смены, но метафизической («патафизической» – Ж.Бодрийяр) смерти, самоликвидации современных российских элит становится все более очевидной. Пришла она оттуда, откуда ее никто не ждал. Со стороны, тех, кого элиты породили, пестовали и по отечески напутствовали на всякие добрые дела. Кому они предоставили практически неограниченные и уникальные возможности для обозрения и наслаждения игрой отраженного света присвоенного ими общественного богатства на стенах пещеры, в которой, благодаря их усилиям, оказалась постсоветская история. Беда пришла от тех бесов, или ангелов, которых В.В.Путин называет «подавляющим (кого?) большинством», а французский философ Жан Бодрийяр – «молчаливым большинством».

Молчаливое большинство – это «тень отбрасываемая властью» [1, с.78]. Оно появляется на исторической авансцене как тень, которую отбрасывает освещенная светом сложных и противоречивых процессов элитизации, власть. Но, когда власть в умелых руках громко молчащего большинства превращается в манекен, элита, будучи универсальным способом установления меры ее свободы, отходит в произведенную ей же тень и постепенно, но неуклонно растворяется в ее туманных образах и иллюзорных далях. В результате дезлитеризации властной реальности она становится очень важным атрибутом, запоминающимся фрагментом пышных, воистину царских одеяний «голового короля».

Молчаливое большинство – это своеобразное ядро постсоветской гиперреальности, которое притягивает, поглощает, нейтрализует все то, что, хотя бы косвенно имеет отношение к реальной истории. В результате оно становится знаком и символом ее отсутствия и будучи порождающей моделью постсоветской гиперреальности, ускоряет развитие инерционного потенциала советской гиперреальности, за счет чего



Лоскутов В.А.

становится знаком присутствия ее отсутствия. В этом случае молчаливое большинство как бы симулирует ее смерть – под маской присутствия скрывает то, что в ней ничего нет. С помощью симуляции оно убивает в советской истории все ее реальные референции и смыслы, «стараясь через симуляцию смерти избежать своей реальной агонии» [4, с.53] – «искать свежие силы в своей собственной смерти, возобновлять цикл через зеркало кризиса, отрицание и антивласть – вот единственный выход-алиби любой власти, любого института, пытающегося разорвать порочный круг своей безответственности и своего фундаментального несуществования, своего псевдосмысла и своей псевдосмерти» [4, с.54]. И, наконец, последнее, молчаливое большинство – это не только ядро постсоветской гиперреальности, способ симуляции смерти советской гиперреальности, но и симуляция симуляции ее смерти. Вслед за Ж.Бодрийяром мы называем эту тотальную операциональность гиперсимуляцией, гипертелией. С ее помощью молчаливое большинство оказывается в ситуации гиперфинальности и точке невозврата, становится гиперсимулякром («симулированный симулякр») – могильщиком современной российской власти, ее многочисленных элит и самого себя.

Следует помнить то, что молчаливое большинство является массой, у которой «социальная энергия уже угасла. Это зона холода, способная поглотить и нейтрализовать любую действительную активность» [1, с.41]. И даже тогда, когда оно, будучи черной дырой и пустотой принуждает историю к существенному искривлению основных траекторий ее развития, даже тогда молчаливые массы «знают, что ни против чего, строго говоря, не восстают, что упраздняют систему, всего лишь подталкивая её к функционированию по законам гиперлогики, в режиме предельной нагрузки, который ей противопоказан» [1, с.74]. Они убивают ее посредством «поглощения и имплозии, а не негативности и взрыва» [1, с.36]. При этом очень важно отметить, что молчаливое большинство всячески, под любым предлогом «избегает схем освобождения, революции и историчности – так она защищается, принимает меры против своего Я» [1, с.36]. Надежным ресурсом ее самозащиты от установления власти массы над самой собой является симуляция и ее способность функционировать по принципу мнимого референта. В этих целях и с помощью данного ресурса «она губит и политическую волю, и политическую репрезентацию» [1, с.36].

Прежде чем мы рассмотрим три выделенных способа симулятивной модуляции молчаливого большинства более обстоятельно, а также, проанализируем те трансформации, которые

происходят с их двойником – постсоветскими элитами, зафиксируем две основные стратегии, которые оно использует для того, чтобы противостоять власти.

В процессе взаимодействия молчаливого большинства с властью у него формируются две относительно независимые, стабильные стратегии поведения. Они очень напоминают взаимоотношения взрослого с ребенком. На противоречивые требования со стороны взрослого ребенок отвечает двойной стратегией. «Требованию быть объектом он противопоставляет все возможные варианты неповиновения, бунта, эмансипации, словом, самые настоящие претензии субъекта. Требованию быть субъектом он так же упорно и эффективно противопоставляет сопротивление, присущее объекту, то есть совсем противоположное: инфантилизм, гиперконформизм, полную зависимость, пассивность, идиотизм. Ни одна из двух стратегий не имеет большей объективной ценности, чем другая. Сопротивление субъекта сегодня однобоко ценится выше и рассматривается как положительное – так же, как в политической сфере лишь поведение, направленное на освобождение, эмансипацию, самовыражение, становление в качестве политического субъекта, считается достойным и субверсивным. Это означает игнорирование влияния, такого же и, безусловно, гораздо более значительного, поведения объекта, отказ от позиции субъекта и осознания – именно таково поведение масс, – которые мы предаем забвению под пренебрежительным термином отчуждения и пассивности» [4, с.212]. На требование власти быть объектом молчаливое большинство отвечает гиперконформизмом, тотальным распространением патерналистских настроений, предельной пассивностью, а в отдельных случаях, откровенной симуляцией массового идиотизма. Современная российская власть определила для молчаливого большинства очень узкий коридор возможностей реализации его субъектности. Оно не в состоянии обеспечить полный контроль над его активностью, поэтому были созданы достаточно эффективные механизмы ее блокировки. С их помощью все возможные претензии, способы самовыражения, эмансипации молчаливого большинства как субъекта были трансформированы в его практически универсальную способность аннигилировать любые проявления активности и траектории развития его самостоятельности. Молчаливому большинству был оставлен лишь один, с помощью симуляции сплюснутый и свернутый вектор самовыражения – «насилие пустоты» [1, с.94]. Вот уж здесь оно проявило себя и собственную субъектность достаточно агрессивно и в полной мере. Власть, постоянно маневрируя, создавая все новые и новые ресурсы



Лоскутов В.А.

для управления субъектно-объектной природой этой черной дыры, достаточно эффективно исключительно в своих целях использует две стратегии поведения молчаливого большинства. С помощью своих информационных ресурсов она разрушает границы возможной коммуникации между людьми. Создает из различных «тел индивидов» (М.Фуко) своеобразные терминалы по приему властных сообщений и сигналов, взаимодействие которых лишь инсценирует коммуникации. Находятся ли СМИ в «анти театре коммуникаций» (Ж.Бодрийяр) «на стороне власти, манипулируя массами, или они на стороне масс и занимаются ликвидацией смысла, творя не без доли наслаждения насилие над ним?» [4, с.210] Этот вопрос носит во многом риторический характер, ибо они находятся внутри странного симулятивного тождества власти и молчаливого большинства – внутри процесса энтропии и деструктуризации исторической реальности, что позволяет им обесмысливать как деятельность власти, так и бездействие масс.

Молчаливое большинство - это экстаз отрицания и ритуального уничтожения свободы власти. Оно представляет собой «мириады стимулов, минитестов, бесконечно ветвящихся вопросов/ответов, которые тяготеют к нескольким моделям в светлом поле кода» [3, с.327]. Появившись на свет как тень – образ нереальности «галлюцинарного самоподобия реальности» [3, с.331] свободы власти, оно не просто порождает несвободу общества, но делает это путем постепенного, но неуклонного истощения ее свободы, посредством дезлитизации властной реальности.

Молчаливое большинство – это тень власти, которая вышла из тени и превратила власть в свою тень. Будучи определенной социальной «массой», оно, тем не менее, «не имеет социологической «реальности». У неё нет ничего общего с каким-либо реальным населением, какой-либо корпорацией, какой-либо особой социальной совокупностью» [1, с.9]. Оно молчит как метафизическая сущность, которая онтологически оживает и становится видимой только в тени власти, только тогда, когда начинает молча и сосредоточенно двигаться в ее зазеркалье. Хаотическое скопление различных властных и невластных артефактов советской истории и новоделов истории постсоветской «вращается вокруг этого пористого объекта» [1, с.3]. Он не излучает, а только «поглощает все излучение периферических созвездий Государства, Истории, Культуры, смысла» [1]. Молчаливое большинство – «суть инерция, могущество инерции, власть нейтрального» [1, с.4]. Оно поглощает и нейтрализует историю посредством молчания – безжалостного отклонения и искривления всех потоков исторической энергии, которые с ним сближаются. В результате молчаливой нейтрализации

исторической реальности она превращается в гиперреальность – в ту черную дыру, куда, в конечном итоге, и проваливается вся прошлая (советская), настоящая (постсоветская) и будущая (?) история.

Молчаливое большинство является продуктом зондирования, тестирования, рефлексирования, а по сути, следствием особого способа ускорения развития инерционного потенциала постсоветской истории. Эти социально окрашенные онтологические процедуры, скоординированные и усиленные средствами массовой информации, конституируют и форсируют ее инерционное развитие, в том числе и в такой исторической форме, как постсоветский термидор [5]. В результате их массивного воздействия на массу, ее историческая репрезентация и смысл превращаются в молчаливое ничто. С их помощью, будучи гигантской черной дырой и производящей моделью исторического безмолвия, молчаливое большинство симулирует смерть гиперреальности советской истории. Очень часто мы узнаем о том, что рядом с нами молчит большинство лишь тогда, когда нас, буквально, атакует, затягивает в черную дыру пустоты и покоя, принуждая к «оледенению смысла» так называемое общественное мнение, существующее как «не ирреальная, но гиперреальная политическая субстанция, фантастическая гиперреальность, которая жива только благодаря монтажу и манипуляциям в ходе тестирования» [3, с.301].

В ряду различных симулятивных процедур демонстрирующих относительную свободу действий современной российской власти, ее способность эффективно манипулировать молчаливым большинством, превращать его в гиперреальность особое место занимают тайные и явные опросы. Их результаты практически всегда были и остаются той реальной основой, на которой, как на дрожжах «багровея, пухли до небес» (Д.Андреев) целевые установки и ценностные ориентиры постсоветской государственной, политической, экономической элиты страны. Зондаж, тестирование, опрос, референдум – процедуры, сами по себе, достаточно демократичные. Но в умелых руках освобожденной от свободы власти «на всем пространстве социальных практик они устраивают операциональную симуляцию» [3, с.312]. В результате чего у властвующих элит и молчаливого большинства «кровь заменяется бледной лимфой масс-медиа» [3, с.312]. Опросы, тесты, и тому подобные операциональные симуляции обескровливают, меняют состав крови, как в кровеносной системе власти, так и молчаливого большинства. Заменяя соответствующую субстанцию их органического тождества бледной лимфой, они не просто превращают власть и общество в операциональные определения гиперреальности, но симулируют их реальную историческую связь –



Лоскутов В.А.

инициируют процесс лейкемизации свободы.

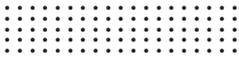
Сегодня молчаливое большинство постсоветского термидора, будучи порождающей моделью соответствующей гиперреальности, создает особую непроницаемую и прозрачную форму ее симулятивного существования. В двухтысячных годах постсоветская история, отягощенная мучительными переживаниями о судьбах, так и не состоявшихся либеральных реформ, смутными волнениями по поводу наступающей автократии и полицизации общественной жизни с определенными издержками, но все-таки достаточно убедительно проходит стадию «бюрократического насилия» [2, с.325] и переходит на следующий этап своего симулятивного отмирания – стадию «имперского вируса» (Ж.Бодрийяр). Это, по-своему не простое кругообращение постсоветского термидора разворачивается в границах достаточно самобытной и увлекательной онтологии.

Мы можем попытаться вернуться в «настоящее» исторической реальности с помощью привычных и уже не раз апробированных средств ее «бюрократического замораживания» (Ж.Бодрийяр). А можем, в глубокой тайне от всех и от самих себя, в первую очередь, используя невидимые складки советской гиперреальности, например, проспекты и павильоны ВДНХ, проникнуть в ее святая святых – генетическую матрицу и заразить ее постоянно мутирующим «имперским вирусом» [2, с.325]. Обеспечив, тем самым «стазис страсти к истории, ее совершенное разбавление потреблением» [2, с.322]. При этом, очень важно определить, кому можно, а кому нельзя от имени псевдоистории доверить исполнить столь почетную и ответственную роль – совершить разбавление постсоветской истории ее потреблением с помощью имперского вируса. И вот оказывается, что лучше всех с этой эпохальной задачей может справиться молчаливое большинство. Но, только при одном непреложном условии. Если ему в трудах его праведных искренне и полноценно поможет современная российская элита. Только вместе они могут провести ее «диссеминацию на микроуровне» и обеспечить не очередную симуляцию, но действительный стазис советской истории. Вовлечение элит в процесс распространения «имперского вируса» возможно и необходимо, так как именно они оказываются особенно чувствительны к воздействиям безжалостной испепеляющей энергии абсорбции, которую в процессе ускорения развития инерционного потенциала постсоветской истории излучает молчаливое большинство. Попав под его жесткое излучение, элиты не становятся равноправными партнерами молчаливого большинства. Они используются им всего лишь в качестве средства переноса вируса и способа его тотального распространения в глубинах черной дыры

постсоветской гиперреальности. В этом процессе черная дыра отклоняет, изгибает, искривляет основные траектории и процедуры элитообразования и, что самое важное, истощает тот потенциал свободы власти, который делает элиту мерой развития властвования. Священный союз молчаливого большинства и элиты всегда был надежной основой строительства на обломках советской истории новой гиперреальности. Но в результате лейкемизации свободы, взаимного ослабления их иммунной системы, они превратились не просто в переносчиков «имперского вируса», но трансформировались в два противоположных, противостоящих друг другу, и, в тоже время, неразрывно между собой связанных механизма его активного расползания по пустотам гиперреальной истории.

Молчаливое большинство живет своей удивительно молчаливой, насыщенной отсутствием присутствия истории гиперреальной жизнью. В бесконечном вакууме квазиисторического «перемещаются промежуточные объекты и кристаллические скопления, которые кружатся и сталкиваются друг с другом в рассудочном поле ясного и темного» [1, с.]. Кружась и сталкиваясь, они в ясных, или темных формах настойчиво, а иногда навязчиво симулируют советскую историю: «мы живем в мире симуляции, в мире, где высшей задачей знака является заставить реальность исчезнуть и замаскировать одновременно это исчезновение» [2, с.295].

У «власти сложилось убеждение, что чем пассивнее массы, тем эффективнее можно ими управлять» [1, с.37]. Это, как показывает печальный опыт советской истории, величайшее заблуждение. Администрировать несвободу и пассивность масс может быть и проще, но только в условиях симулятивной гиперреальности. Если же мы желаем вернуться в историю и относительно комфортно там жить, следует научиться управлять свободой и самостоятельностью масс. Пока мы размышляем о том, как можно было бы решить эту непростую задачу молчаливое большинство, сосредоточенно и молча, уже сегодня и сейчас делает это за нас. В процессе его превращения в производящую модель гиперреальности молчание становится основной симулятивной процедурой ускорения разложения постсоветской исторической реальности. Молчаливое большинство не только молча поглощает, извращает исторические смыслы и ценности, уничтожает репрезентации и рвет тонкие исторические связи, но и вступает в диалог, активно и заинтересованно общается с той гиперреальностью, которая в результате зондирования и тестирования пустоты образуется вокруг соответствующей черной дыры. Ее молчание – «это не молчание, которое не говорит, это молчание, которое накладывает запрет



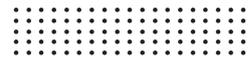
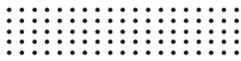
Лоскутов В.А.

на то, чтобы о нём говорили от его имени» [1, с.35]. Проявляется же данный, достаточно странный категорический запрет двояко. С одной стороны, как процесс уничтожения политической реальности, превращения политики, которая постоянно претендует на то, чтобы что-нибудь сказать от имени народа, населения, людей, «подавляющего большинства» в совокупность симулятивных, имитационных и манипулятивных процедур. С другой стороны, в виде своеобразной защитной формы, с помощью которой молчаливое большинство оберегает от чрезмерного давления излишне разговорчивой гиперреальности свой неприкосновенный инерционный потенциал – саму способность молчать. А универсальной формой молчания молчаливого большинства является его конформизм.

Молчаливое большинство является маской скрывающей отсутствие присутствия в созданной им гиперреальности политики. Будучи порождающей моделью, которая всегда «упреждает, разубеждает, предусмотрительно преобразует – и тем самым всегда поглощает реальность» [1, с.129] оно симулирует ее смерть. Молчаливое большинство инициирует и симулирует не взрывное (революционное), но импловное самоубийство политики. В результате «сфера политики (и вообще сфера власти) становится пустой. В известном смысле это плата за исполнение желания политического класса — безраздельно манипулировать общественным представительством» [3, с.310]. С помощью центростремительных сил имплозии молчаливое большинство замыкается на себе, погружается в предельные основания своего безмолвия: «мы являемся свидетелями угасания системы взрыва с ее отчаянным стремлением овладеть энергией, дошедшего до самого предела» [1, с.99]. Но дело в том, что в процессе имплозии рождается «энергия не социальной аккумуляции и трансформации, а социальной дисперсии, рассеивания социального, энергия поглощения и уничтожения политики» [1, с.86]. При этом, она «не направляется никакими идеями. Она основана на инерции, а не на бодрой и радостной негативности. Она молчалива ... У нее нет смысла. Ей нечего сказать» [1, с.80]. Исключительно по этой причине – из-за недосказанности симуляции смерти политики она становится процессом ускоряющим инерцию (импловным) и пробуждающим ностальгию. Молчаливое большинство на этом не останавливается. Оно инициирует, возбуждает в ускоряющейся инерции постсоветской истории не только центростремительные, но и центробежные силы. В результате процесс ее деполитизации, который оказывается «пронизан нарастающим насилием – насилием рассеянным и концентрированным, насилием вовлечения и гипноза, насилием пустоты»

[1, с.94] завершается экспансией молчаливого большинства во все сферы его гиперреального существования – формированием системы тотального контроля (самоконтроля) и насилия над собой.

Догадаться о столь тонкой, быстрой и незаметной работе молчаливого большинства «можно лишь тогда, когда реальное начинает заявлять о себе как о чем-то более истинном, чем истина, как о чем-то слишком реальном, чтобы быть истинным» [1, с.129]. Когда оно пытается перехитрить само себя и с помощью постсоветской гиперсимуляции обернуть смерть советской гиперреальности на саму себя: «эту великолепную уловку системы, заключающуюся в симулякре ее смерти, благодаря которому она поддерживает в нас жизнь, ликвидировав путем абсорбции любую возможность возражения, может остановить лишь еще большая хитрость. Вызов или мнимая наука, только патафизика симулякров может вывести нас из стратегии симуляции системы и тупика смерти, в который она нас загоняет» [4, с.364]. Там где система уничтожает политику и саму возможность возражения ей возникает тупик смерти. Для того, чтобы обмануть симуляцию смерти нужна еще большая хитрость. И она у нас есть. На помощь озверевшей от постоянной симуляции отсутствия симуляции системе – изматывающего симулятивного головокружения приходит очередная мнимая наука с ее прозрачными истинами и исконными ценностями – возвращается государственная идеология. Элита с раболепством и нескрываемой радостью приобщается к ее понятным и очевидным идеологическим модуляциям. Тем самым, она компенсирует, замещает (хитрит!) симуляцию (отсутствие присутствия) политики симуляцией (отсутствием присутствия) идеологии. Строя очередной патафизический дом для молчаливого большинства Святой Руси и Имперской России, современная российская элита сознательно, или бессознательно, но с развернутыми знаменами и под звуки бравурных маршей стройными рядами шагает по направлению того самого тупика смерти, которого она, уже привыкшая жить, хотя и иллюзорно, в условиях иной, «ненашей» реальности, так хотела бы избежать. Своим идеологическим демаршем она как умеет, так и отвечает на вызов молчаливого большинства – симулирует в политической пустоте все возрастающий спрос на базовые ценности и потаенные смыслы. Назвать это патафизическим идеологическим возрождением уж настолько большой хитростью, что она будто бы позволит, если не нивелировать, то, хотя бы, ослабить притягательную силу уловки системы – симуляцию ее смерти, вряд ли можно. В конечном итоге, все эти идеологические кручения-верчения на каблуке собственного сапога могут привести только к одному – на всякую хитрую



Лоскутов В.А.

уловку симулякра гиперреальность придумает еще более хитрую хитрость.

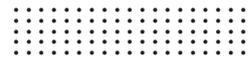
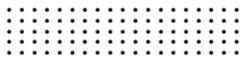
Крестовый поход современных российских патафизиков за базовыми ценностями, идеологическое обоснование необходимости возвращения к тем историческим смыслам, которые, по их мнению, всегда были надежной основой выживания России, не просто замещают отсутствие политики, но в симулятивной форме представляют неуемное желание элит снабдить, вооружить массы надежными жизненными ориентирами, направить их на путь истинный. Абсолютно зряшное дело. Ибо в той гиперреальности, из которой с помощью различного рода хитрых уловок была изъята политика, даже с помощью самых современных медийных технологий и государственных идеологических аппаратов возродить, пробудить традиционные ценности и смыслы не возможно. Молчаливое большинство, а не элиты решает, что ему необходимо, какую историю оно желает потреблять для того, чтобы чувствовать себя комфортно и уютно в условиях политического вакуума: «массам преподносят смысл, а они жаждут зрелища» [1, с.15]. Патафизическая симуляция смыслов, базирующаяся на канонах советской пропаганды, но осуществляемая в форме современных идеологических флешмобов и ток-шоу, так и остается для молчаливого большинства иллюзорным, лишенным какого-либо реального содержания, зрелищем, ибо те идеологически отшлифованные «остатки истории» (ценности), с которыми работают наемные идеологи элит, оторваны, с корнем вырваны из реальной политической жизни и пребывают в качестве исторических артефактов в симулятивном мире сериальных зрелищ.

Еще одной, наряду с «рассеиванием» политики, формой симуляции смерти гиперреальности постсоветской истории является конформизм молчаливого большинства. Он не просто симулирует политическую лояльность и преданность, что особенно импонирует различного рода недалеким государственным и идеологическим начальникам, но в очень приятных, комфортных для власти условиях псевдо политического наркоза разрушает ее свободу – освобождает ее от свободы. Свобода – это всегда сверхусилия и ответственность субъекта. Не всякая власть, особенно та, которая живет и развивается за счет своего инерционного потенциала, способна на то, чтобы быть свободной. И когда, чисто подружески, молчаливое большинство, молча, занимает по отношению к власти соглашательскую позицию, ее усилия и ответственность существенно снижаются. Но, и это еще не все. Дело в том, что подменяя политику различного рода манипулятивными и имитационными процедурами, молчаливое большинство с их помощью присваивает теперь уже как бы ничейную свободу.

Его конформизм, буквально, разбухает и багровеет от поглощения отторгнутой свободы, увеличивая и без того громадный потенциал несвободы – черная дыра становится еще более дырой и еще более черной. Пройдя сквозь горнило конформизма, потеряв на этом пути политические ориентиры своего функционирования, подменив их «азбучными истинами» неосветской идеологии, в меру свободная власть становится основной процедурой молчаливого увеличения степеней собственной несвободы и несвободы молчаливого большинства.

Конформизм – это определенное качество трансформации и самоопределения священного союза молчаливого большинства и элиты. Инерционный потенциал советской истории настолько велик, что, с одной стороны, опора на него позволила, в свое время советской номенклатуре относительно безболезненно, без каких-либо серьезных революционных потрясений встроиться в новую для нее гиперреальность и трансформироваться в постсоветскую государственную, политическую, экономическую элиту. С другой стороны, его ускоренное развитие в условиях постсоветского термидора открыло, буквально, распахнуло для новообращенной элиты окно, как в прошлое, так и в будущее этой странной советско-постсоветской истории. И вот, сегодня, обессилив от крепкой и надежной дружбы с молчаливым большинством, потеряв в непрестанной борьбе с мировой пятой колонной однополярного мира остатки своей свободы, элита с высоко поднятыми идеологическими знаменами и благодарственными песнопениями вновь симулирует свою смерть. То, что в свое время ее породило – ускорение инерционного развития, симуляция государственного управления, экономического роста, политической свободы, а, также откровенный и последовательный «деструктивный гиперконформизм» [1, с.76] молчаливого большинства ее сегодня и убивает.

В той игре, которую затеяла советская история после революционных потрясений девяностых годов, пытаясь за счет оборачивания на саму себя в форме термидора, обеспечить существенное ускорение всех процедур своего инерционного развития, участвовали обе стороны: власть и общество (массы). «Они находились в равных условиях, и никто сегодня, видимо, не может с уверенностью сказать, какая же из них одержала верх: симуляция, с которой обрушилась на массы власть, или ответная симуляция, обращенная массами в направлении распадающейся под её влиянием власти» [1, с.47]. Можно с определенной уверенностью констатировать лишь одно: в этой борьбе с хаосом за чистоту и стабильность постсоветской гиперреальности верх одержала, собственно, сама симуляция. Она



Лоскутов В.А.

освободила свободу власти от обретенной в процессе революционного переустройства тоталитарных основ советской истории свободы и, значительно расширив и углубив инерционный потенциал молчаливого большинства, укрепила несвободу общества. Мы знаем, что в результате симулятивного сговора советской власти и ее молчаливого двойника (новой исторической общности - советского народа), взаимопересечения и наложения различных процедур симуляции исторической реальности была ликвидирована тоталитарно-социалистическая республика истинного народовластия. Казалось бы, на ошибках прошлого надо учиться. Но, увы. Пытаясь в форме постсоветского термидора вновь поиграть в эту для кого-то занятную игру, мы рискуем в очередной раз, и, надеюсь, теперь уже в последний, наступить на одни и те же грабли. Результат можно спрогнозировать и он будет тот же – полное разложение власти и существенная деформация общества. И не важно, кто в этой игре, чей тенью является. Главное заключается в том, что посредством гиперсимуляции советская власть и советское общество симулируя свою смерть, оказываются на свету истории, где естественно и закономерно исчезают как тени прошлого. И если кто-то думает, что петух прокукарекает и солнце взойдет, то с этой симулятивной максимой он и растворится в столь желаемом прошлом.

Попытка молчаливого большинства и примкнувшей к нему освобожденной от свободы элиты с помощью различного рода хитрых уловок (деполитизации и тотального конформизма) симулировать смерть постсоветской гиперреальности привела лишь к тому, что гиперреальность обратилась в гиперсимулякр, который начал активно симулировать процесс «оборачивания собственной смерти» (Ж.Бодрийяр). Встав на этот путь, они как бы бросили смертельный вызов самим себе. Попытались объективировать предельные основания собственного бытия и с помощью этой процедуры вновь, в очередной раз симулировать, но теперь уже не свою собственную смерть, а самоубийство созданной при их активном участии гиперреальности – обеспечить, наконец-то, ее возвращение в настоящее, прошлое и будущее исторической реальности. И вновь на авансцене истории рядом с деятельным, но молчаливым большинством оказывается элита. Именно к ней, как своему иному обращен его немой крик, своеобразный призыв и вызов. Услышав его сердцем, элиты бросились спасать, симулировать «оборачивание смерти» симуляции созданной ими же постсоветской гиперреальности. В результате возник «восхитительный союз тех, кому нечего сказать, и масс, которые не говорят» [1, с.10].

Современная российская власть «уже давно вырабатывает лишь знаки своего подобия. И

неожиданно разворачивается другой образ власти: образ коллективного требования символов власти - священный союз, создающийявокругееисчезновения» [4, с.65]. Элита и молчаливое большинство как кровно связанные между собой символы и подобия власти предъявляют ей, а фактически себе некие требования. Они бросают ей достаточно жесткий и откровенный вызов – призывают ее совершить акт самоубийства. Они даже готовы объединиться в священный союз вокруг процедуры ее исчезновения – симуляции оборачивания смерти постсоветской гиперреальности. Но, увы, объединиться им уже не суждено, так как этот процесс является для них гиперфиналом.

Вызов молчаливого большинства, который «не имеет ни смысла, ни имени, ни идентичности» [1, с.108] оказывается всего лишь призывом обернуться на самого себя. Хотя, на самом деле, он брошен тому, кто из последних сил держится как за спасительную соломинку за симуляцию смерти советской гиперреальности и строит идеологические рожи из-за спины молчаливого большинства. Он обращен к элите. Фактически этот вызов представляет собой такое «обращение силы назад», которое «способно положить конец власти, смыслу и ценности» [1, с.108] и с помощью которого оказывается возможно симулировать коллективное самоубийство, как молчаливого большинства, так и дружественной ему элиты. Но, такого рода «вызов находится вне диалектики и вне взаимного противостояния полюсов в рамках какой-либо целостной структуры. Он есть процесс уничтожения всех противостоящих элементов, всех противодействующих субъектов, и в первую очередь тех, кто бросает вызов» [1, с.108]. Бросив его в массы элит, молчаливое, большинство обрекает на самоубийство не только их, тех, которые из последних сил пытаются с помощью различного рода идеологических симулякров затормозить этот процесс, повернуть его вспять, но и само себя: «герой вызова неизменно занимает позицию самоубийцы» [1, с.108].

Вызов молчаливого большинства прозвучал набатом на бескрайних просторах постсоветского пространства СССР. Он породил устойчивый спрос на контрреволюцию. Современная российская власть, как передовой, наиболее организованный и подготовленный отряд постсоветской истории – основная производящая модель ее симулятивного развития, с пониманием и энтузиазмом откликнулась на этот призыв. Она превратила процесс симуляции постреволюционного развития России в форму сокрытия, сначала, присутствия революции, объявив его «хаосом» девяностых, а, затем, и ее отсутствия – противостояния и борьбы с различного рода постсоветскими, арабскими и иными цветными,



Лоскутов В.А.

бархатными революциями. Она столько лет боролась с революцией, что сейчас уже вполне готова к тому, чтобы умереть от ее отсутствия. Во всяком случае, сегодня она делает все для того, чтобы симулировать свою революционную смерть.

Все годы гиперсимуляции постсоветской истории современная российская власть идеологически и на практике выказывала такое рвение, такую степень чрезмерности реакций на вызов молчаливого большинства, что произошло естественное истощение ее симулятивного потенциала. Ей сегодня очень трудно и не только принять/бросить вызов, но даже симулировать свою смерть – присутствие отсутствия революции. Постепенно молчаливое большинство теряет терпение, но ничем помочь родной власти уже не может. Симулятивное присутствие отсутствия развития инерционного потенциала советской гиперреальности завело и его в тот же самый тупик смерти. Попытки всколыхнуть, пробудить и организовать хоть какую-либо самостоятельность задыхающегося от пустоты созданного постсоветской гиперреальностью, молчаливого большинства наталкиваются на глубоко эшелонированную систему защиты его несвободы. Жить столько лет под страхом свободы и умереть от ее отсутствия – это какая-то особая форма симулятивного мазохизма. Стоило столько лет бояться революции, чтобы в симулятивных судорогах умереть от ее отсутствия?

Когда молчаливое большинство становится не просто порождающей присутствие отсутствия политического моделью, а гиперсимулякр, который оборачивается на свою смерть (властную пустоту) «смысл имеет только соотносительность с моделью, и все теперь не происходит согласно собственной целенаправленности, а выводится из модели, из «референтного означающего», образующего как бы опережающую целевую установку и единственный фактор правдоподобия» [3, с.271]. Поглощая свободу власти и отсутствие политики, молчаливое большинство превращает свою целевую установку и свой образ правдоподобия властвования в вызов, который оно адресует освобожденной от свободы власти. И этот вызов заставляет власть симулировать свою смерть – идти на революционные баррикады и в муках антикоррупционных судорог умереть там. Погибающая от несвободы власть посылает на передний край симуляции свои проверенные отряды элит – последний оплот ее свободы. Молчаливое большинство, молча, поглощает их судорожные попытки имитировать свободу и историческое правдоподобие. Оно поглощает их и возвращает в гиперреальность всего лишь гиперсимулякр – эхо молчания отсутствующей

свободы власти.

В процессе превращения молчаливого большинства в гиперсимулякр и его оборачивания на свою собственную смерть эта «чудовищная финальность привела к короткому замыканию» [4, с.379] власти и она начала терять остатки былой свободы. Первым сигналом того, что процесс гиперфинальности современной советской истории запущен и «мерзкая тайна раковой опухоли» [4, с.378] несвободной власти близка к разгадке является деинституционализация государственной и политической элиты страны. Метастазы молчаливого большинства в первую очередь поражают ядро «властной плазмы» (Ю.С.Пивоваров). Своей разрушительной активностью они провоцируют короткое замыкание в системе ускорения «тотального процесса инерции» современной российской власти – освобождения власти от свободы, которое, в первую очередь, проявляется как разрушение институциональных границ элитообразования и формирования в свободных от свободы пограничных районах властной реальности особых зон разложения и фетишизации элит. В условиях освобождения власти от свободы молчаливое большинство задает совершенно определенные границы и параметры саморазрушения элиты. Они фиксируют акт ее превращения под натиском молчаливого большинства в своеобразное эхо элитарного развития власти. Элита формально еще существует, но ее статус и смысл гиперреального бытия уже серьезно деформирован. Под натиском несвободы власти и бравадные песнопения молчаливого большинства она как шагреновая кожа скукоживается до минимальных размеров и, самое главное, в условиях симуляции отсутствия свободы власти элита становится абсолютно недееспособной – она просто оказывается по ту сторону властной реальности. Так начинается процесс самоубийства современной российской власти. Последние события в России достаточно определенно и ярко свидетельствуют о том, что данный процесс уже запущен. Вместо элиты страной управляет властное эхо молчаливого большинства. Некое кремлевское новообразование – адепты сакральной, надинституциональной «политической воли».

Элита обернулась в знак подобия власти. Она стала властью без свободы. Превратилась в особое пространство постоянных и настойчивых требований символов власти от молчаливого большинства. Ему не нужна ни власть, ни ее свобода. Ему нужны только символы власти. И их обязана сохранять и приумножать элита. Она продуцирует их как вогнутое зеркало, отражающее симулятивные излучения молчаливого большинства. Здесь нет настоящего источника света, нет исторической дистанции и



Лоскутов В.А.

надежды. Это всего лишь спектакль, агония и апогей. Это место «где лишь ветер вздымает песок, где лишь ветру есть дело до песка» [4, с.363]. И в песчаную бурю судьбой элиты интересуется исключительно молчаливое большинство, ибо без нее, и оно не сможет жить в освобожденной от свободы постсоветской гиперреальности.

Отсутствие свободы власти, так же как и присутствие несвободы общества – это два полюса процесса не революционного, но катастрофического развития постсоветского варианта советской истории. Караул устал! Молчаливое большинство, громогласно и, вместе с тем, задумчиво помолчав на траурной процедуре отпевания постсоветских элит, возложив венки на их политические могилы, на наших глазах начинает рассыпаться, превращаясь в тот самый песчаный вихрь, который не понятно кто раскручивает – то ли ангел, то ли бес?

И как же в этой песчаной буре найти единственно правильный путь к спасению? Как остановить симулятивное кружение молчаливого большинства и власти на сцене «антитеатра» постсоветского термидора и вернуть их из зазеркалья гиперреальности в мир реальной истории? Для того, чтобы это сделать и получить гарантированный результат, как нам это представляется, следует создать (воссоздать) систему общественного производства спроса на смысл.

Литература:

1. Бодрийяр Ж. В тени молчаливого большинства [электронный ресурс]. URL: <http://lib.ru/FILOSOF/BODRIJAR/silent.txt> (дата обращения 02.06.2014)

2. Бодрийяр Ж. Сборник статей [электронный ресурс]. URL: <http://bookre.org/reader?file=16438> (дата обращения 20.08.2014)
3. Бодрийяр Ж. Символический обмен и смерть [электронный ресурс]. URL: <http://www.bsu.by/sm.aspx?guid=289653> (дата обращения 20.05.2014)
4. Бодрийяр Ж. Симулякры и симуляция [электронный ресурс]. URL: <http://www.simulacrum.h16.ru/files/text/simulacres.pdf> (дата обращения 20.05.2014)
5. Лоскутов В.А. Управление несвободой (дисциплинарная модель развития современного российского общества) // Вопросы управления. 2014. №2. С.8-31.

References:

1. Jean Baudrillard. In the shadow of the silent majority [e-resource]. URL: <http://lib.ru/FILOSOF/BODRIJAR/silent.txt> (date of reference 02.06.2014)
2. Jean Baudrillard. Collection of articles [e-resource]. URL: <http://bookre.org/reader?file=16438> (date of reference 20.08.2014)
3. 3. Jean Baudrillard. Symbolic exchange and death [e-resource]. URL: <http://bookre.org/reader?file=16438> (date of reference 20.08.2014)
4. Jean Baudrillard. Simulacra and simulation [e-resource]. URL: <http://www.simulacrum.h16.ru/files/text/simulacres.pdf> (date of reference 20.05.2014)
5. Loskutov V.A. Management of non-freedom (disciplinary model of the modern Russian society development) // Voprosy upravleniya. 2014. №2. P.8-31.



ЖИЗНЕСПОСОБНОСТЬ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: НОВАЯ РАЦИОНАЛЬНОСТЬ (АНАЛИЗ В КОНТЕКСТЕ СОЦИОЛОГО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ЗНАНИЯ)

Иванчук Н.В.

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры философии и политологии Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, nick.iva@uapa.ru

УДК 35(470)
ББК 66.033.1+60.80

Цель. Анализ и оценка жизнеспособности российского государственного управления. Автор синтезирует социологический и управленческий подходы в целях интегрального обзора рассматриваемого объекта.

Методы. Анализ причинно-следственных связей структурных элементов процесса управления в контексте российской государственности.

Результаты и научная новизна. В статье привлечено внимание к рассмотрению жизнеспособности как черте новой рациональности, социолого-управленческому аспекту анализа этой проблемы. Такой подход начинает зарождаться, и его надо развивать, как считает автор статьи. Такой подход – не зеркальное отражение социальных сил, а более сложное, многогранное явление. В статье выделены три раздела: 1) взаимосвязь различных подходов, 2) жизнеспособность российского государства, 3) смысл жизни и миссия организации.

Ключевые слова: новая рациональность, жизнь как проблема, жизнеспособность российского государства, смысл жизни, миссия организации, ценности и цели.

SURVIVABILITY OF THE RUSSIAN PUBLIC MANAGEMENT: NEW RATIONALITY (ANALYSIS WITHIN THE CONTEXT OF SOCIOLOGICAL-MANAGERIAL KNOWLEDGE)

Ivanchuk N.I.

Doctor of Science, Professor, Professor of the philosophy and political science department of the Urals Institute of management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, nick.iva@uapa.ru

Purpose. Analysis and assessment of survivability of the Russian public management. The author synthesizes sociological and managerial approaches for purposes of integral review of the considered object.

Methods. Analysis of the cause-and-effect relations within the context of the Russian national identity.

Results and scientific novelty. In the article the author considers survivability as a sign of new rationality, sociological-managerial aspect of this problem analysis. According to the author, that approach is just appearing and it is necessary to develop it. That approach is not a mirror reflection of social forces, but much more difficult, many-sided phenomenon. The article consists of three parts: relationship of various approaches, 2) survivability of the Russian state, 3) life sense and organization mission

Key words: new rationality, life as a problem, survivability of the Russian state, life sense, organization mission, values and goals.



Иванчук Н.В.

Критерий рациональности относится к числу основных мерил эффективности человеческой деятельности, социальных, политических и других институтов. Он многократно подвергался и подвергается критике, даже признавая его роль, в своем практическом поведении немало людей не следуют принципу рациональности. Однако попытка заменить рациональность на другой, более действенно работающий ориентир большим успехом не увенчалась.

Новая рациональность сегодня связывается с идеей целостности, проблемами субъект - объектного единства, саморазвития, нелинейного мышления, сопряжения (соединения) и рядом других.

В кризисных социумах для осмысления новой рациональности особое значение имеет ее жизнеспособность, соответствие запросам жизни на всех ее уровнях – глобальном, региональном, локальном. «Жизнемерность» настолько важная черта новой рациональности, что ряд исследователей отстаивает тезис об особом, «жизнемерном» типе новой рациональности [1, с.66].

Жизнь – это проблема и поиск решения тех проблем, с которыми сталкиваются живые, конкретные люди. Однако современная наука во многих случаях слишком далека от них. Как отмечает американский ученый Кевин М.Ф. Платт, «антропология – это единственная наука, которая требует от ученого встретиться и поговорить с теми людьми, которых она изучает» [2, с.30]. В отечественных общественных науках ситуация мало чем отличается, а если отличается, то вряд ли в лучшую сторону.

Глобализация порождает новые проблемы, которые требуют их глубокого, реалистического осмысления. Она таит и новые опасности. Одна из опасностей заключается в выведении, как отмечает Платт, «универсальных объективных категорий из собственного культурного и институционального опыта... Но еще опаснее принимать всемирное распространение культуры гегемона за бескорыстное производство знания» [2, с.31].

Поскольку самые разнообразные и не уходящие в прошлое кризисы сегодня стали суровой реальностью, необходимо интенсифицировать усилия по их преодолению или хотя бы по минимизации негативных последствий этих кризисов.

Пожалуй, уже нет недостатка в многообразии подходов, в использовании новых исследовательских парадигм, понятий, дискурсов, а вот раскрытию потенциала, заложенного в интеграции, взаимодействии этих подходов, дискурсов, на мой взгляд, не уделяется должного внимания.

Современная научная, в том числе философская методология, делает новые акценты в понимании жизни, подчеркивая, что она имеет свое внутреннее содер-

жание, которое требует разумного, бережного отношения к нему, а не игнорирования, тем более отрицания уникальности жизни.

«В случае постнеклассических практик речь должна идти не столько о подавлении хаоса, сколько о способах движения внутри него и управления им» [3, с.208]. В хаосе есть внутреннее содержание, которое вполне реально поставить на службу целям управления. Очень важно «научиться существовать внутри точки бифуркации таким образом, чтобы процесс – поток природы – реальности сохранял свой производительный вектор, чтобы производились новые параметры порядка, а с ними и новые гибриды», - отмечает Я.И.Свирский [3, с.209].

• Взаимосвязь аспектов

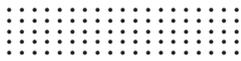
В осмыслении проблем реальной жизни, методологии управления социальными, политическими и другими процессами, в разработке дискурса постановки и решения этих проблем философия играла и продолжает играть исключительно важную роль. Эту мысль можно конкретизировать на примере, связанном с ролью И.Канта.

«Предшественники Канта усматривали источник зла в человеческом неразумении, задачу исправления зла они считали прерогативой верховной государственной власти, отводя ей роль арбитра, опекуна, воспитателя. Это – идея легального насилия как меньшего из зол. Согласно же Канту государство не может быть гарантом справедливости и блага в обществе. Дело в том, что государствам, как и отдельным индивидам, присущ антагонизм и или недоброжелательная общительность...» [4, с.153].

Для выражения более адекватных взаимоотношений между государством и обществом, других взаимодействий и под влиянием Канта начинают использоваться более тонко, глубоко отражающие эти взаимодействия понятия.

В России и ряде других стран под влиянием доминировавшей в них долгие годы идеологизированной марксистской философии укоренился дискурс революций как «локомотивов истории», религии как «опиума для народа» и других аналогичных им образов и метафор. Этот дискурс оказал огромное воздействие на управленческие практики и образ жизни многих слоев российского общества. Одна из причин заключалась в том, что К.Маркс обладал литературным даром, умел привлекательно преподнести свои идеи, а душа российского человека с его верой в чудо, повышенной эмоциональностью, способностью к недостаточно продуманному, импульсивному поведению оказалась благодатной почвой для восприятия такого рода идей в отличие, например, от Англии с ее прагматизмом и весьма просвещенным консерватизмом.

Освоение философских, социальных ценностей



Иванчук Н.В.

западных и восточных народов с учетом российской специфики, а это обязательное условие, позволяет отечественной науке и практике управления выходить на более реалистический уровень понимания проблем жизни.

Даже выдающиеся философские, управленческие системы зачастую не лишены противоречий, несоответствий, которые высвечивают их слабости. Оценивая философию Канта, Теодор Адорно отмечает: «Кантовская философия хотела бы спасти онтологию при помощи силы, которая и представляет главную угрозу для того, что надлежит спасти» [5, с.85]. Современная управленческая практика изобилует такого рода примерами. США не раз «спасали» демократию в других странах так, что превращались в угрозу для нее.

От жизненной мощи любого субъекта управления многое зависит. «Если субъект действует как ограниченное отражение объекта, которое неизбежно упускает объект, раскрывающийся только в субъективном избытке мысли, результатом является незаконная беспоконная духовная тишина интегрального управления и господства» [5, с.253-254].

Адекватное понимание и отражение объекта действительно требует «субъективного избытка мысли», без которой объект загоняется в прокрустово ложе категорий и надуманных схем и жизнь в нем угасает.

Управление и его разновидности, например, публичный менеджмент, в их трактовке как отечественными, так и зарубежными исследователями, - это инжиниринг, конструктивный синтез науки и искусства. «Публичный менеджмент ни наука, ни искусство. Он – смесь того и другого» [6, р.150].

Чтобы смесь была жизнеспособной, важно уметь, разумно сочетать в ней различные элементы, относящиеся как к объективным, так и к субъективным аспектам человеческой деятельности, не противопоставляя их друг другу, но и не нивелируя. В изучение этих элементов, понимание взаимосвязи между ними, существенный вклад вносят и философия, и социология [5. С. 135].

«Мысль без потребности, мысль, которая ничего не хочет, ничтожна; но мышление из потребности заблуждается, если потребность представляется как чисто субъективное» [5, с.117]. Проблема раскрытия потенциала взаимодействия объективного и субъективного в деятельности как управляющих, так и управляемых, относится к числу важнейших проблем, от решения которых зависит эффективность, жизнеспособность управления практически на всех его уровнях.

Однако философское знание в силу присущего ему стремления к обобщающим схемам, нуждается в обогащении, дополнении его другими видами знания и практик. «Философия хрупка из-за своей удаленности. Она не позволяет удерживать себя «рядом с» [5, с.134].

«Ее незавершенность является ни чем иным, как выражением невыразимого в самой философии. В этом она воистину сестра музыки. Невозможно перенести в слова неопределенное, незаконченное» [5, с.135].

Живое, жизненное имеет свои границы. «Вряд ли можно познать что-то действительно живое и жизненное, если не названо, не обозначено и трансцендентное относительно этого живого; за эти границы, несмотря на все усилия понятия, выйти невозможно. Это есть, и этого нет» - подчеркивает Адорно [5, с.465]. Жизнь есть и жизни нет – ощущение и понимание этого важно социологу и управленцу любого уровня. Нередко так называемые «позитивности», «рациональности», «разумности» иссушают все живое.

Сегодня для понимания происходящих социальных, управленческих и других процессов уже недостаточно ограничиваться их расчленением на объективное и субъективное, рациональное и иррациональное, духовное и телесное и т.д. Необходимо уметь объединять разрозненные составляющие этих процессов в единое целое.

Не менее важна взаимосвязь социолого-управленческого аспекта жизнеспособности с ее антропологическим, культурологическим содержанием. Человек имеет присущую ему не только социальную, биологическую, но и антропологическую природу, коренящуюся в условиях его существования, в необходимости выживания и его самого и человеческого рода в целом. Как отмечает видный английский экономист Ричард Лэйард, «на самом деле, люди не любят ни с чем расставаться», они «ненавидят потерять больше, чем ценят приобретения той же величины» [7, с.233, 201]. Для осуществления даже уже назревших преобразований необходимы мощные стимулы, незаурядное искусство управления ими, во всяком случае до тех пор, пока преобразования не приобрели столь им необходимой энергии саморазвития. Облегченный, поверхностный подход к решению такого рода проблем – от какой бы области научного знания он ни исходил – заранее обречен на неудачу.

Немало пронизательных наблюдений о природе человека содержится у выдающихся мыслителей, писателей самых разных эпох и народов, например у известного римского историка П.К.Тацита. Американский специалист по теории и практике управления Роберт Грин приводит такое высказывание Тацита: «Люди с большей готовностью платят за зло, чем за добро, ведь благодарность – бремя, а месть – удовольствие» [8, с.44]. Немало у Тацита и других высказываний, выдержавших испытание почти двумя тысячелетиями человеческой истории, например о том, что даже мудрецов жажда славы покидает в самую последнюю очередь.

Игнорирование человеческой природы, спец-

ифики ее модификаций у разных наций, этносов, поверхностно, а тем более предвзятость, ангажированность в понимании этих исключительно сложных вопросов блокируют раскрытие того конструктивного потенциала, который имеется у подавляющего большинства людей. «Антропологическая оптика», используя выражение И.Прохоровой, позволяет увидеть в человеке то, что зачастую остается вне поля зрения других наук.

Развитие человеческих цивилизаций подтвердило и подтверждает тезис, что уровень развития культуры – важнейший показатель их жизнеспособности. Отступления от этого тезиса, а тем более его игнорирование крайне социально опасны, чреваты самыми негативными последствиями.

Прогресс в экономическом и социальном развитии, особенно достигнутый наиболее продвинутыми в этом отношении странами и регионами мира, концентрация финансовых, властных ресурсов в руках немногих порождает у них иллюзию, что ради дальнейшего укрепления своего влияния и господства им можно безнаказанно пренебрегать нормами культуры и морали. Иррациональное начало живуче в человеке. Оно постоянно изыскивает возможности для продления своего существования. «С развитием интеллекта все более неукротимым становится желание человека сохранить привычки зверя» [9, с.8], - отмечает американский писатель историк и философ Эдвард Далберг (1900-1977).

Иррациональное, в том числе в его негативных проявлениях, судя по всему, - постоянный спутник человеческого существования. В каком-то смысле оно помогает человеку и выживать и развиваться. Но все же необходим постоянный, творческий поиск управленческих, социальных и других ресурсов, чтобы иррациональное начало не превратилось в доминирующий, определяющий фактор со всеми отсюда вытекающими последствиями.

Опора на ценности культуры и другие ценности для социологии управления имеет принципиальное значение. «Ценности есть представления о должном, о лучшем, о самом важном, ради чего стоит трудиться, жертвовать временем, силами и чем-то еще. Представление о совершенном в различных сферах жизни», - отмечает А.И.Пригожин [10, с.16]. Ценности играют исключительно важную роль в выведении управляемых на конкретные цели их деятельности. Цели и ценности органично взаимосвязаны. «Буйство ценностей можно укротить целями. И наоборот: мелочность целей можно преодолеть целями» [10, с.19].

Важно в управленческом процессе учитывать специфику различных видов ценностей – органичных, обретенных, избранных, реальные возможности их изменений.

Модернизация российского общества актуализирует необходимость творческого, всестороннего осмысления совокупности проблем, связанных с архаикой, укоренением в отечественном социуме особого типа человека, который обозначен понятием человек – архаик.

«Архаики – люди синкретические и, так сказать, довербальные. Они способны к мощным и глубоким переживаниям, но не способны к дискурсивному их выражению. Вспомним очень точную реплику героини Нонны Мордюковой в фильме «Председатель»: «Хороший мужик, но не орел». За этими словами бездна смыслов и эмоций» [11, с.628], - отмечает известный отечественный культуролог И.Г.Яковенко. Но почему тот, кому адресованы эти слова, не орел, остается в тумане.

Еще одна существенная черта человека - архаика: «Утративший сакральные параметры мир должен быть уничтожен» [11, с.629]. В иррациональном негативизме архаики скрыта недюжинная сила, подтверждением чему может служить российская история во времена революций и радикальных преобразований. Архаика способна высветить изъяны скоропалительных, непродуманных инноваций и даже повернуть их вспять. Для общения с человеком – архаиком необходим понятный ему язык и завоевание его доверия.

В силу различных причин в российском обществе ориентации на ценности жизни, их конструирование и утверждение оказывались у значительной части населения неразвитыми, невостребованными. Это проявляется, в частности, в том, что по такому показателю как средняя продолжительность жизни, особенно у мужчин, наша страна существенно отстает от многих других. В нашем обществе произошло и происходит сужение горизонтов развития. И к этому причастны многие управленческие структуры, а «слабое целевое поле бизнеса, государства, человека означает скудость жизни» [10, с.10].

«Жить и радоваться жизнью, наслаждаться ею – занятие противостоящее базовым основаниям русского логоса» [11, с.290]. Этика недеяния, принижение человека дела, снисходительное отношение к пьянству и другие родственные им по своему социальному содержанию явления блокировали и блокируют производительный, созидательный потенциал многих людей. Культурные нормы обладают присущей им инерцией становления и развития и для их изменения необходима новая система объективных и субъективных, в том числе управленческих факторов, чтобы эти нормы могли реально измениться. И прежде всего, нужны живые, конкретные люди – субъекты этих норм, а также овладение ими искусством управления, современными управленческими технологиями.

• **Жизнеспособность российского государства**



Иванчук Н.В.

Жизнеспособность как черта новой рациональности имеет самое непосредственное отношение к государству. Оно активно формирует новую рациональность и одновременно зависит от нее.

Российское государство в этом отношении не является исключением. Его анализ на основе такого показателя как жизнеспособность позволяет более реалистично оценить имеющиеся у государства проблемы и возможные пути их решения. Остановимся на некоторых из них.

На роль обобщающего критерия жизнеспособности российского государства, эффективности выполняемых им управленческих и других функций вполне может, на мой взгляд, претендовать системно-синтезный критерий, лежащая в его основе соответствующая научная методология. Приведу хотя бы некоторые аргументы в подтверждение этого.

Российское общество по такому исключительно важному вопросу как его отношение к власти расколото на протяжении веков, а этот раскол не преодолен и сегодня. Как отмечает Ю.С.Пивоваров, «ни либералы, ни консерваторы (как впрочем, ни революционеры, ни реакционеры) не поняли эту синтетическую природу отечественного кратоса. Как правило, они видели в нем лишь одну сторону; здесь не очень-то и важно какую. Поэтому они или уповали на власть, или объявляли ей смертный бой. Безусловно, в этом была коренная слабость русского «либерализма - консерватизма» [12, с.50].

Сегодня крайне важна интеграция экономики, политики, науки, культуры, социальной сферы, управления в целостную систему, элементы которой взаимно усиливают, взаимодополняют друг друга. Негативные последствия возникающих дисбалансов, разрывов стоят того, чтобы их ни обществу, ни государству не жалеть усилий на блокирование такого рода процессов.

Как показывают результаты недавно проведенного исследования «Бедность и неравенство в современной России», при том, что в стране четверть взрослого населения может считаться «бедной по лишениям», оформлялись механизмы постоянного воспроизводства бедности, сопряженной с исключением из социальной жизни или социальным иждивенчеством. Для креативного класса негатив связан с тем, что в обществе, где нарастают тенденции социального отчаяния и агрессивности, сужаются возможности созидательной деятельности, реализации инициатив на низовом уровне и формируется восприятие креативного класса как чуждого устремлениям бедных слоев населения. «В этой ситуации также резко снижается готовность к социальному обновлению общества, поскольку основным запросом общества становится стабильность, которая обеспечивается поддержанием социального минимума для все возрастающего числа людей» [13, с.14-15].

Как показывают результаты этого исследования, в то время как нарастают глобальные вызовы, усиливается конкуренция, готовность населения отвечать на эти вызовы остается невысокой.

В глобализирующемся мире у государств проявляются новые возможности для раскрытия потенциала их жизнеспособности как во внутренней, так и во внешней политике. В этом плане заслуживает внимания пример Китая. В последнее время Китай превратился в самую туристическую нацию мира, оттеснив прежнего лидера в этой области Японию. В 2013 году заграничные туристические поездки совершили около 100 миллионов китайских граждан. Это – подтверждение того, что становление среднего класса в Китае идет успешно. Идея срединного пути укоренена в китайской культуре и ее практическая реализация важна для гармонизации взаимоотношений между властью и народом. В китайском обществе осуществление социальных преобразований направленных на удовлетворение потребностей населения сочетается с активным противодействием негативным явлениям таким, как формализм, бюрократизм, гедонизм и «роскошь за счет общества» [14, с.18].

Жизнеспособность любого государства проверяется искусством как раскрывать созидательный потенциал различных слоев общества, активно воздействовать на него, так и ограничивать различные формы деструктивного поведения. В решении этих проблем – много недоговоренностей, непроясненностей, они нередко решаются на основе отживших или уже отживающих норм, так как новые пока не могут проложить себе дорогу. А государство не может оказать необходимой им поддержки.

Опыт китайских реформ свидетельствует: нет одинакового для всех стран и народов пути их осуществления. Если в западных странах при их проведении акцент делается на роли личности при активном участии в этом процессе и самого государства, то в такой стране как Китай с самого начала реформ подчеркивается роль объединяющего всех общего блага. На первый взгляд, кажется, что между этими стратегиями нет ничего общего. А между тем оно есть. Как уже отмечалось, жизнь, жизнеспособность неразрывно связана с раскрытием имманентно им присущих внутренних начал, их самооценности, которая закрепляется в практике управления, обязательной ориентации на них. Среди столпов, императивов китайского общества есть и такие, которые подчеркивают роль «низов» движения «снизу вверх», необходимость опоры не на страх, а на доверие [15, с.14,15].

Вместе с тем, ориентация на стратегически выверенные ориентиры сочетается со здоровым прагматизмом, выраженном в высказывании приписываемом Дэн Сяопину: «Не важно, черная кошка или белая:



Иванчук Н.В.

главное, чтобы она ловила мышей».

Китайские чиновники, если они того заслуживают, подвергаются не только публичной критике за нарушение принятых норм поведения, но и суровым уголовным наказаниям. Однако в китайском обществе сохраняется уважительное отношение к «благородному мужу» в духе конфуцианского высказывания, что к нему можно относиться как к вещи, но он не вещь, «не инструмент» [16, с.60].

Важнейшей духовно-нравственной основой жизнеспособности китайского общества, его государства является принцип гармонии, признание необходимости следования ему всеми «Сынами Неба».

«Учитель говорил: Быть смуте, когда смелы и ненавидят свою бедность. Быть смуте, когда чрезмерно ненавидят людей, лишенных человечности» [16, с.93].

Где-то нам не хватает дальновидного выбора стратегических приоритетов и неукоснительного следования им, где-то способностей и готовности искать и находить компромиссы... этот перечень можно долго продолжать. А в результате возникают ситуации, которые вроде бы не должны возникать, но они возникают. Так, в настоящее время в России сложилась сильная «зависимость от импорта машиностроительной продукции, объем которого за период 2000-2012 гг. увеличился почти в 15 раз (!) [17, с.26].

Высказываются и другие точки зрения, которые отличны от отстаиваемой автором данной статьи, например, такая: «обобщенным критерием жизнеспособности выступает антропологический критерий, который связан с пониманием того, каким должен быть современный российский человек» [18, с.322]. Эти вопросы нуждаются в их обсуждении.

• **Смысл человеческой жизни и миссия организаций**

Россия нуждается в глобализирующемся мире, а он нуждается в таких странах и народах, которые способны сделать его более жизнеспособным, обогатить имеющимися у них достижениями. Ф.М.Достоевский подчеркивал «всемирность России», «глубочайшее родство» гения А.С.Пушкина «с гениями всех времен и народов мира», его способность реализовывать свои творческие замыслы «на деле». Великий поэт помогает его потомкам и сегодня искать и находить праведный путь жизни.

Глобализирующийся мир наполнен многими новыми драмами и противоречиями. Оказывается, в нем можно годами не платить за газ, несущий свет и тепло его потребителям, а страну, добывающую и поставляющую этот газ, обвинять в агрессии, а тех, кто свою агрессию стремится переложить на других, провозглашать героями.

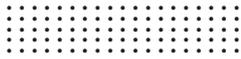
При всей важности уже рассмотренных вопросов нельзя не затронуть еще одного – какова роль в

утверждении жизнеспособности как новой рациональности и самого человека, его субъективности и организаций, членом которых он является. Социология управления при решении стоящих перед нею задач не может не опираться на человека. Новая рациональность носит ярко выраженный ценностный характер, ориентируется на возрастание роли субъективного фактора в ее формировании. Она не является заранее заданной и предопределенной, а конструируется, является результатом выбора самого человека. «Допущение рациональности не является ошибочным, но его принятие с самого начала закрывает возможности более глубокого понимания процесса принятия решения в ситуации противостояния неопределенности сложного мира, созданного нами», - отмечает Д.Норт [19, с.19-20].

Успехи российской модернизации будут во много зависеть от того выбора, который сделают или не сделают миллионы российских граждан, особенно наиболее активных. И, конечно, успех реформ будет зависеть от того сумеют ли представители креативных слоев общества и государства оказаться экономически, политически сильнее, эффективнее тех, кто делает ставку «на извлечение криминальной и административной ренты» [20, с.124].

Хотя процессы интеграции различных научных дисциплин уже набирают силу, тем не менее важно сохранять их специализацию. Так, социальная жизнь в глобализирующемся мире становится все более размытой, предпочитающей скрываться в ее глубинах, но способной заявить о себе в самый неожиданный момент. Социология, социология управления имеют немалый опыт изучения и управления социальной сферой. Так, П.А.Сорокин еще задолго до наступления XXI века предостерегал: «Если какая-нибудь нация часто ведет войны и совершает многочисленные революции, то ее жизнеспособность иссякает и рано или поздно она распадается» [21, с.78]. Осознание этой опасности, освещенное светом жизни одного из самых талантливых российских мыслителей, уже много значит. А если это осознание удастся трансформировать в новое качество экономики, в преодоление или хотя бы ослабление различных дисбалансов, мы сохраним верность нашему предназначению, нашему пути жизни. Мы не погубим его. В этой ситуации реалистическое осмысление каждым человеком смысла своей жизни, своих способностей и возможностей, развитие и утверждение в нем потребности в самоактуализации и самореализации – важная и социологическая и управленческая проблема.

«Определение смысла жизни – это самый деятельный подход к ценностям человека. Здесь субъектность целей проявляется сильнее всего, особенно на уровне миссии. Здесь высший выбор из всех возможных. Хоть для личности, хоть для организации», - от-



Иванчук Н.В.

мечает А.И.Пригожин [10, с.59]. С этим утверждением нельзя не согласиться. Обретение и реализация смысла жизни позволяет решать проблемы, связанные с ее бессмысленной растратой, с поисками и определением человеком своего предназначения, призвания. Одним словом, поиски и нахождение смысла жизни – один из самых важных ресурсов, потенциал которого мы еще очень слабо используем.

Со смыслом жизни переключается понятие миссия. В ней выражено представление о предназначении той или иной группы людей, организации и даже отдельных людей, ставящих перед собой социально значимые цели и стремящиеся их осуществить. В миссии порой подчеркивается то, что в ней «на первом месте мотивация и готовность чем-то ради нее пожертвовать» [10, с.386].

Однако мотив жертвенности не обязательно должен присутствовать в миссии, тем более являться основой ее содержания. Миссия может быть и выражением нормальной, не деформированной, а полноценной потребности единения с другими людьми, готовности откликнуться на их тревоги и проблемы.

Литература:

1. Моисеев В.И. Многообразие и сложность образов постнеклассической онтологии // Постнеклассические практики: опыт концептуализации: Коллективная монография / Под общ.ред. В.И.Аршинова и О.Н.Астафьевой. СПб.: Издательский дом «Мирь», 2012.
2. Кевин Н.Ф.Платт. Turning till we come 'Round Righ' // Новое литературное обозрение. 2012. № 113.
3. Свирский Я.И. Постнеклассические практики как способ работы с «гибридными» объектами // Постнеклассические практики: опыт концептуализации. 2012.
4. Человек и многомерность сотворенного им мира: монография / С.А.Азаренко, Е.В.Бакеева, Т.Х.Керимова и др., под общ.ред. Е.В.Бакеевой. Екатеринбург: Изд-во Уральской академии государственной службы, 2010.
5. Адорно Т. Негативная диалектика / перевод с немецкого Е.Л.Петренко. М.: АСТ, 2012.
6. Behn R. Public management; Should It Strive to be Act, Science, or Engineering? // In: Democracy, Bureaucracy, and the study of Administration. Camila Stivers, editor, Boulder, Colorado. 2001.
7. Лэйард Р. Счастье: уроки новой науки / Пер.с англ. Инны Кушнаревой. М.: Издательство Института Гайдара, 2012.
8. Грин Р. 48 законов власти / Пер.с англ. Е.Я.Мигуновой. М.: «РИПОЛ КЛАССИК», 2001.
9. Независимая газета. 11.11.1993.
10. Пригожин А.И. Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. М.: Издательство «Дело» АНХ, 2001.
11. Яковенко И.Г. Познание России: цивилизационный анализ / И.Г.Яковенко. 2-ое изд., перераб.и доп. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012.
12. Пивоваров Ю.С. О «советском» и путях его преодоления (статья вторая). Что делать? // Политические исследования. 2014. № 2.
13. Волков Ю.Г. Креативный класс и российское государство: перспективы взаимодействия // Власть. 2014. № 3.
14. Андрей Кириллов. Парламентская декада с близкого расстояния – заметки зарубежного обозревателя // Китай. 2014. № 4.
15. Джон и Дорис Нейсбит. Китайские мегатренды: 8 столпов нового общества / пер.с англ. А.Лактионова. М.: Астрель, 2012.
16. Конфуций. Я верю в древность / сост., перевод и коммент. И.И.Семененко. М.: Республика, 1995.
17. Маргынов А. Новая индустриализация: взаимодействие экономической и социальной политики // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 2.
18. Шевченко В.Н., Соколова Р.И., Спиридонова В.И. Российское государство: опыт философского прочтения. М.: Прогресс-Традиция, 2012.
19. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М.: Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010.
20. Диденко Д. Непрерывное образование и формирование человеческого капитала как факторы российской модернизации // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 1.
21. Сорокин П. Человек и общество в условиях бедствий: влияние войны, революции, голода, эпидемии на интеллект и поведение человека, социальную организацию и культурную жизнь / Пер.с англ., вступ.ст. и примеч. В.В.Сапова; отв.ред. И.А.Федоров. СПб.: Изд.дом «Мирь», 2012.

References:

1. Moiseyev V.I. Variety and complexity of the post-neoclassical ontology // Post-neoclassical practice: conceptualization experience: Collective monograph / Edited by V.I. Arshinov and O.N. Astafyeva. St.Petersburg: Publishing house "Mir", 2012.
2. Kevin N.F. Platt. Turning till we come 'Round Righ' // Novoye literaturnoye obozreniye. 2012. № 113.
3. Svirskiy Ya.I. Post-neoclassical practice: conceptualization experience. 2012.
4. Man and multidimensionality of the world created



Иванчук Н.В.

- by him: monograph / S.A. Azarenko, E.V. Bakeyeva, T.H. Kerimova and others, edited by E.V. Bakeyeva. Ekaterinburg: Published by the Ural Academy of Public Service, 2010.
5. Adorno T. Negative dialectics / translated from German by E.L. Petrenko. M.: AST, 2012.
 6. Behn R. Public management; Should It Strive to be Act, Science, or Engineering? // In: Democracy, Bureaucracy, and the study of Administration. Camilla Stivers, editor, Boulder, Colorado. 2001.
 7. Layard R. Happiness: lessons from a new Science / Transl. from English by I. Kushnaryova. M.: Published by Gaidar's institute, 2012.
 8. Grin R. 48 laws of power / Transl. from English by E.Ya. Migunova. M.: "RIPOL KLASSIK", 2001.
 9. Nezavisimaya gazeta. 11.11.1993.
 10. Prigozhin A.I. Goals and values. New working methods with future. M.: Published by "Delo" ANH, 2001.
 11. Yakovenko I.G. Perception of Russia: civilization analysis / I.G. Yakovenko. 2nd edition, revised and enlarged. M.: The Russian political encyclopedia (ROSSPEN), 2012.
 12. Pivovarov Yu.S. On the "Soviet" and ways of its overcoming (article two). What should we do? // Politicheskiye issledovaniya. 2014. № 2.
 13. Volkov Yu.G. Creative class and the Russian state: perspectives of relationship // Vlast. 2014. № 3.
 14. Andrey Kirillov. Parliamentary decade viewed at close range – sketches of a foreign commentator // China. 2014. № 4.
 15. John and Doris Naisbitt. The Chinese megatrends: 8 pillars of a new society / translated from English by A. Laktionov. M.: Astrel, 2012.
 16. Confucius. I believe in remote ages / comp., translation and comment. By I.I. Semenenko. M.: Respublika, 1995.
 17. Martinov A. New industrialization: cooperation of economic and social policy // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2014. № 2.
 18. Shevchenko V.N., Sokolova R.I., Spiridonova V.I. The Russian state: experience of philosophical interpretation. M.: Progress-Traditsiya, 2012.
 19. Nort D. Perception of the process of economic changes. M.: Publishing house of the State University – Higher school of economics, 2010.
 20. Didenko D. Permanent education and formation of human capital as factors of the Russian modernization // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2014. № 1.
 21. Sorokin P. Man and society in the conditions of disasters: influence of war, revolution, hunger, plague on intellect and behavior of a man, social organization and cultural life / Transl. from English, introductory article and comments by V.V. Sapogov; Editor-in-chief I.A. Fyodorov. St.Petersburg: Publishing house "Mir".



ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК КОМПЛЕКСНАЯ СИСТЕМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Исаков А.С.

ассистент кафедры теории и истории политической науки, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (Россия), 623702, Россия, Свердловская обл., г. Березовский, ул. Вайнера, д. 17, as.isacov@gmail.com

УДК 351.9(470)
ББК 66.033.1

Цель. Изучение роли Общественных палат в Российской Федерации на разных уровнях управления и их взаимосвязь

Методы. Исследование базируется на системном методе, предполагающем рассмотрение соответствующих Общественных палат как единой системы общественного контроля

Результаты и практическая значимость. Выявлены различия в функционале реальной деятельности Общественных палат на уровне федерации, субъекта и муниципалитета. Обоснована необходимость изменения подходов к формированию палат экстраполяцией методик в пользу «лестничного» принципа, позволяющего помимо основных членов включать в состав вышестоящих палат представителей нижестоящих.

Научная новизна. Рассмотрение Общественных палат разных уровней как единой системы общественного контроля позволило сформировать новый подход к анализу деятельности негосударственных акторов в государственном и муниципальном управлении, переосмыслить методики анализа их эффективности.

Ключевые слова: Общественная палата, гражданское общество, государственное управление, местное самоуправление, система общественного контроля.

INSTITUTE OF PUBLIC CHAMBERS IN THE RUSSIAN FEDERATION AS A COMPLEX SYSTEM OF PUBLIC CONTROL

Isakov A.S.

Assistant of the theory and history of political science department, the Ural federal university named after The first President of Russia B.N. Eltsin (Russia), 17 Vainera str., Beryozovskiy, Sverdlovsk region, Russia, 623702, Russia, as.isacov@gmail.com

Purpose. Study of the role of Public chambers in the Russian federation on various levels of management and their relationship.

Methods. Research is based on a systematic method undermining consideration of the corresponding Public chambers as single system of public control.

Results and practical importance. The author identified differences in functionality of the real activity of Public chambers on the level of federation, subject and municipality. He also identified the necessity of changing the approaches to formation of chambers using extrapolation of methods in favor of the so-called “ladder” principle allowing including into the body besides the main members representatives from lower levels.

Scientific novelty. Consideration of the Public chambers of different levels as a single system of public control allowed forming a new approach to analysis of the activity of non-state actors in the state and municipal management, rethinking analytical methods of their effectiveness.

Key words: Public chamber, civil society, public management, local self-government, public control system.

Современный этап развития Российского общества характеризуется усложнением управленческих задач, встающих перед институтом государства. Это обусловлено тем, что усложняется структура общества в целом, разрабатывается нормативно-правовая база функционирования страны, возрастает общественный интерес к процессам государственного и муниципального управления. Для выражения интересов различных сегментов социума становится недостаточно традиционных институтов представительной власти.

Этот процесс актуализируется интенсификацией использования населением различных форм гражданского участия в управлении государством: начиная от возросшего количества митингов, заканчивая созданием различного рода объединений граждан на институциональном уровне. В таких условиях популяризируется идея об осуществлении общественного контроля над деятельностью органов государственной и муниципальной власти.

Изначально идея о создании системы общественного контроля над деятельностью органов государственного и муниципального управления прозвучала в послании Президента РФ В.В. Путина к Федеральному Собранию от 26 мая 2004 года. [11] Глава государства озвучил идею создания Общественной палаты Российской Федерации как особого органа, отчужденного от управленческой вертикали. Суть данной новеллы раскрывает роль палаты как «средство совершенствования молодой российской демократии. Именно на этот важнейший институт гражданского общества главой государства были возложены надежды на помощь в реализации таких фундаментальных принципов формирования и функционирования всей системы государственной власти в России (в особенности ее исполнительной ветви), как народовластие, законность и ответственность». [2]

Несмотря на то, что подобного рода образования уже апробировались ранее (например: Общественная палата Конституционного совещания); только создаваемый институт служил независимой консультативной площадкой и не являлся ассоциированным с каким-либо органом власти. «Созданная как площадка для широкого диалога, обсуждения гражданских инициатив, Общественная палата должна стать местом проведения экспертизы ключевых государственных решений, имеющих общенациональное значение, осуществления гражданского контроля государственного аппарата, включая правоохранительные органы и специальные службы». [10]

Данная инициатива и итоги ее деятельности в последующие годы нашли широкое отражение в российской управленческой науке. К теме обращались такие ученые, как Михеева Т.Н., Бессарабов В.Г., Иванов А.В., Гончаров В.В., Грудицына Л.О., Панов А.А.,

Садовникова Г.Д., Фоков А.П. Их работы посвящены анализу функционирования Общественной палаты РФ и созданных по методу экстраполяции Общественных палат субъектов РФ. Также темы функционирования палаты неоднократно касался Первый заместитель секретаря Общественной палаты Владислав Валерьевич Гриб, анализирувавший правовые и управленческие последствия создания и функционирования данного института.

Однако до сих пор остается неразрешенной методологическая проблема взаимодействия Общественных палат на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. С одной стороны, наличие подобных институтов гражданского общества позволяет решать нетипичные проблемы управления, задействуя негосударственные механизмы. Но с другой – игнорируется тот факт, что задачи, ставящиеся перед палатами разных уровней, неоднородны, и поэтому инструментарий, необходимый для их решения, будет различен. Из этого вытекает необходимость создания подходов, рассматривающих Общественные палаты как единую систему общественного контроля над деятельностью органов государственной и муниципальной власти, составные элементы которой должны иметь разный статус и механизмы формирования.

Для анализа проблемы необходимо обратиться к истокам формирования Общественной палаты РФ и возникших на ее основе региональных и муниципальных палат. Ее правовой статус определил принятый 4 апреля 2005 года Федеральный Закон «Об Общественной палате Российской Федерации». [8] Согласно данному нормативно-правовому акту, Общественная Палата РФ служит организационной формой взаимодействия граждан России с федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Целью данного взаимодействия выступает согласование интересов населения, имеющих высокое социальное значение, с политикой, проводимой органами публичной власти. За счет этого предполагается содействовать развитию демократии и гражданского общества в Российской Федерации.

Основной формой деятельности Общественной палаты является проведение общественной экспертизы проектов нормативных актов. Наличие необходимости подобных форм общественного участия стало следствием отсутствия налаженных механизмов взаимодействия между органами публичной власти в процессе разработки законопроектов, что приводит к определенным управленческим дефектам в реализации государственной политики. «Нереализованность потенциала взаимодействия между государством и обществом порождает проблемы не только для граждан, но и для самой власти. Во многом именно с этим свя-

заны следующие проблемы: низкая степень доверия общества к институтам государства; трудности в реализации необходимых социально-экономических преобразований и их повышенная конфликтность; низкая эффективность государственного регулирования; низкое качество и недостаточная доступность публичных услуг». [3]

Общественная экспертиза подразумевает создание рабочей группы из членов Общественной палаты с последующим рассмотрением проекта документа. Для реализации данных полномочий могут применяться такие формы экспертизы, как привлечение экспертов, интерpellляция, направление членов Общественной палаты для работы в комитетах и комиссиях Федерального Собрания или для участия в заседаниях федеральных органов исполнительной власти, где рассматривается проект нормативно-правового акта, являющийся объектом общественной экспертизы.

Стоит заметить, что на сегодняшний день нет разработанной и применяемой единой методики проведения Общественной экспертизы, что затрудняет оценки эффективности ее произведения. Кроме того, согласно Федеральному Закону, любые решения, вытекающие из реализации полномочий Общественной палаты РФ, носят рекомендательный характер и не имеют обязательной силы. Тем не менее, выносимые Палатой рекомендации являются обязательными для рассмотрения соответствующим органом власти.

В продолжение логики развития общественного участия в реализации государственного и муниципального управления, в субъектах федерации создаются аналогичные палаты. После принятия Федерального Закона «Об Общественной палате Российской Федерации», статус подобных структур на региональном уровне стал закрепляться специальными законами об Общественной палате субъекта РФ. Это позволило региональным палатам стать важным элементом консолидации гражданского общества во взаимодействии с органами публичной власти, «получив, таким образом, юридическую самостоятельность, независимость от органов государственной власти субъекта Федерации и возможность действовать в соответствии со своими целями и задачами, прописанными в этом Законе». [5]

В Свердловской области статус Общественной палаты определен 19 февраля 2010 года с принятием Закона Свердловской области «Об Общественной палате Свердловской Области». [9] Согласно данному документу, Общественная палата обеспечивает взаимодействие граждан и общественных объединений с органами государственной власти и местного самоуправления в целях развития соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав общественных объединений и развития гражданского общества.

Правовое положение и особенности функци-

онирования Общественной палаты субъекта Федерации, в целом, репрезентует Общественную Палату РФ. Отличительной чертой является соблюдение принципа паритетных начал в формировании состава Общественной палаты со стороны главы субъекта и законодательного собрания. Это позволяет достичь включенности в деятельность Палаты общественных организаций, представляющих более широкий спектр социально-значимых интересов, затрагивающих функционирование как исполнительной, так и законодательной ветвей власти.

Основная функция Общественной палаты Свердловской Области также заключается в проведении общественной экспертизы принимаемых нормативно-правовых актов. Для ее реализации предполагается осуществление общественного контроля, включающего в себя форумы, слушания и иные мероприятия, а также интерpellляция в органы публичной власти. На данном уровне также не существует единых принятых подходов к проведению общественной экспертизы, что затрудняет оценку ее эффективности.

Согласно Статье 13 настоящего закона, любые решения Общественной палаты «доводятся до сведения заинтересованных государственных органов Свердловской области, органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, организаций и граждан». Таким образом, решения палаты носят исключительно рекомендательный характер и не являются обязательными для исполнения, при этом Статья 14 предусматривает их обязательное рассмотрение.

Подобный правовой статус не позволяет рассматривать Общественную палату Свердловской области как полноценный институт гражданского контроля над деятельностью публичной власти. Однако палата является важным, альтернативным политическим партиям, институтом гражданского общества, чье функционирование не сопряжено с целями борьбы за власть. Также палата выступает важным связующим институциональным звеном между Общественной палатой РФ и общественными палатами муниципальных образований, формируя единую систему общественного контроля деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

В свою очередь, последней степенью локализации Президентской инициативы по развитию участия граждан в процессах реализации управления государством является создание общественных палат муниципальных образований. В настоящий момент в Свердловской области функционирует ряд общественных палат муниципальных образований, среди них палаты таких муниципальных образований как Екатеринбург, Каменск-Уральский, Березовский, Верхняя Пышма, Первоуральск, Серов и иных территорий.

В большинстве своем правовой статус палат муниципальных образований регулируется соответствующими положениями. При этом закрепляемый правовой статус и особенности деятельности экстраполируются с Общественной палатой Свердловской области; это же касается и рецепции процедуры принципа формирования состава. Муниципальная палата формируется следующим образом: треть членов определяет глава Муниципального образования, треть – Городская Дума, и еще треть определяется совместно утвержденными членами палаты.

Основной целью деятельности Общественной палаты муниципального образования является проведение общественной экспертизы муниципальных нормативных актов. Также важной ролью в деятельности палат является взаимодействие с Общественной Палатой Свердловской области в целях гармонизации региональной политики и взаимодействие с Общественной Палатой РФ для репрезентации интересов местного самоуправления в формировании государственной политики.

Анализ же реального функционала деятельности общественного контроля на муниципальном уровне позволяет сказать, что основные функции, выполняемые членами палаты, зиждутся в плоскости решения оперативных проблем населения, минуя логику делимитации государственной и муниципальной власти. Иными словами, Общественная палата на уровне местного самоуправления позволяет более эффективно выстраивать связи граждан с государственной вертикалью, нежели официальные институты.

Вместе с этим, анализ федеральной палаты и региональных, позволяет говорить о том, что функции, выполняемые Общественными палатами разных уровней, неоднородны и не сводятся к производству независимой экспертизы нормативно-правовых актов соответствующего уровня. Это значит, что необходимо разрабатывать управленческие подходы, учитывающие данную специфику и игнорирующие прямую экстраполяцию механизмов формирования с федеральной до муниципальной палаты.

Подводя итог, можно сказать, что полноценная реализация президентских инициатив по развитию гражданского общества берет начало с 2005 года и принятия Федерального Закона «Об Общественной палате РФ». В свою очередь, целью данных новаций явилось не только производство общественной экспертизы законопроектов на федеральном уровне, но и создание комплексной системы гражданского контроля над деятельностью органов публичной власти на всех звеньях управленческой цепи. При этом каждый из уровней общественных палат выполняет собственные аутентичные социальные функции: федеральная – выступает универсальным медиатором интересов

органов государственной власти; субъекта федерации – улучшает взаимодействие между региональными общественными организациями и политическими партиями; местные – решают индивидуальные проблемы граждан в рамках местного самоуправления, не реализуемые в рамках представительного органа.

Продолжение актуальной государственной политики в области развития общественных палат включает в себя изменение фундаментальных принципов рекрутирования ее членов, отдавая предпочтение «лестничному» принципу. Так, в состав Общественной палаты РФ включаются представители от каждой из палат субъектов РФ. Также существуют перспективные проекты включения в общественные палаты субъектов отдельных представителей общественных палат муниципальных образований.

Литература:

1. Бессарабов В.Г. Взаимодействие прокуратуры с Общественной палатой РФ и общественными палатами субъектов Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина // Законность. 2012. № 10. С. 3 – 8.
2. Гончаров В.В. Проблемы организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации // Современное право. 2010. № 4. С. 50-54.
3. Гриб В.В. Исторические предпосылки создания Общественной палаты России: правовой аспект // История государства и права. 2010. № 6. – С. 30-38.
4. Грудцына Л. Ю. Порядок и особенности формирования Общественной палаты России // Адвокат. 2007. № 7. С. 77-86.
5. Иванов А.В. Особенности правового статуса Общественной палаты субъекта Российской Федерации [электронный ресурс] URL: http://www.club.bibliopskov.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=528&Itemid=95 (дата обращения 15.12.2013).
6. Кручинин В.Н. Гражданское общество в современной России, проблема формирования и функционирования // Вопросы управления. 2013. № 4.
7. Михеева Т.Н. Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. 2013. № 5. С. 11-13.
8. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 года №32-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
9. Об Общественной палате Свердловской области: Закон Свердловской области от 19 февраля 2010 года №4-ОЗ (в ред. от 17 октября 2013 г.) [элек-



Исаков А.С.

тронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

10. Панов А.А. Общественная палата Российской Федерации как новый субъект гражданского общества (Подготовлено для системы Консультант-Плюс) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. «О важнейших общенациональных задачах» // Российская газета. 2004. № 109. 27 мая.
12. Садовникова Г.Д. Общественная палата РФ и ее роль в развитии институтов народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1. С. 17-20.
13. Фоков А.П. Об общественной палате Российской Федерации // Российский судья. 2005. № 11. С. 1-3.

References:

1. Bessarabov V.G. Cooperation of the public prosecution office with the RF Public chamber and public chambers of the subjects of the Federation on protection of rights and human liberties // *Zakonnost*. 2012. № 10. P. 3 – 8.
2. Goncharov V.V. Problems of organization and activity of the RF Public chamber // *Sovremennoye pravo*. 2010. № 4. P. 50-54.
3. Grib V.V. Historical prerequisites of the Public chamber in Russia: legal aspect // *Istoriya gosudarstva i prava*. 2010. № 6. P. 30-38.
4. Grudtsina L.Yu. Order and peculiarities of forming the Public chamber of Russia // *Advokat*. 2007. № 7. P. 77-86.
5. Ivanov A.V. Peculiarities of legal status of the Public chamber of the Russian federation subject [e-resource] URL: http://www.club.bibliopskov.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=528&Itemid=95 (date of reference 15.12.2013).
6. Kruchinin V.N. Civil society in modern Russia, problem of formation and functioning // *Voprosy upravleniya*. 2013. № 4.
7. Mikheyeva T.N. On topical trends in legal regulation of the status of the RF Public chamber // *Yuridicheskii mir*. 2013. № 5. P. 11-13.
8. On the RF Public chamber: Federal law dated April 4, 2005 №32-FZ (as revised July 23, 2013) [e-resource]. Access from reference-legal system “Garant”.
9. On the Public chamber of Sverdlovsk region: Law of Sverdlovsk region dated February 19, 2010 №4-OZ (as revised October 17, 2013) [e-resource]. Access from reference-legal system “Garant”.
10. Panov A.A. The RF Public chamber as a new subject of civil society (Prepared for the system Konsultant-Plus) [e-resource]. Access from the reference-legal system “KonsultantPlus”.
11. The RF President’s letter V.V. Putin to the RF Federal Assembly dated May 26, 2004 “On the most important all-nation tasks” // *Rossiyskaya gazeta*. № 109. May 27, 2004.
12. Sadovnikova G.D. The RF Public chamber and its role in the development of institutes of people’s representation in Russia // *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo*. 2006. № 1. P. 17-20.
13. Fokov A.P. On the RF Public chamber // *Rossiyskiy sudiya*. 2005. № 11. P. 1-3.



СПЕЦИФИКА СОЗДАНИЯ ОБРАЗА ВЛАСТИ В СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Ковалева М.М.

доктор филологических наук, профессор, заведующий кафедрой истории журналистики,
Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (Россия),
620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, д. 19, balynskaya@list.ru

Балынская Н.Р.

доктор политических наук, профессор, директор института экономики и управления,
Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (Россия),
455000, Россия, г. Магнитогорск, пр. Ленина, 24, balynskaya@list.ru

УДК 32.019.51:654.19

ББК 66.06

Цель. Изучение специфики создания образа власти посредством СМИ в условиях трансформации политических процессов в Челябинской области.

Методы. Использован сравнительный и сопоставительный метод (создание образа власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях); метод научной абстракции, без которого невозможно построение теоретических моделей в области PR. Также использован метод контент-анализ, благодаря которому проанализированы материалы печатных и аудиовизуальных СМИ. Использован метод классической логики.

Результаты. Исходя из имеющихся эмпирических данных о создании образа власти посредством СМИ, делается вывод о наступлении нового этапа в развитии как журналистской профессии, так и развития самого института СМИ в области построения образа власти. Проявившиеся тенденции связаны с поиском самоидентификации российского PR, а также с политическими тенденциями, проявившимися в российских реалиях.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании специфических черт в построении образа власти в региональных и муниципальных СМИ, их взаимосвязи между собой и принципиальных различиях. Впервые анализу подвергаются материалы предвыборной кампании двух чиновников разного уровня власти, но со схожими стартовыми позициями.

Ключевые слова: власть, политические процессы, избирательные технологии, средства массовой информации.

SPECIFICITY OF FORMATION OF THE POWER IMAGE IN MASS MEDIA (EXAMPLIFIED BY CHELYABINSK REGION)

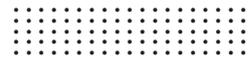
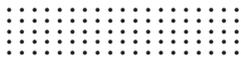
Kovalyova M.M.

Doctor of Science, Professor, Head of the history of journalism department, the Ural federal university
named after the first Russian President B.N. Eltsin (Russia),
19 Mira str., Ekaterinburg, Russia, 620002, balynskaya@list.ru

Balinskaya N.R.

Doctor of Science, Professor, Director of the Institute of economics and management,
Magnitogorsk state technical university named after G.I. Nosov (Russia),
24 Lenin Avenue, Magnitogorsk, Russia, 455000, balynskaya@list.ru

Purpose. Study of specificity of making power image using mass media in conditions of transformation of politi-



cal processes in Chelyabinsk region.

Methods. The authors used comparative and contrastive method (formation of power image on federal, regional, municipal levels); method of scientific abstraction which is necessary for making theoretical models in PR sphere. They also used content-analysis method which is used for analyzing materials of print and audio-visual mass media; method of classical logics.

Results. Proceeding from the existing empirical data on forming the power image by mass media the author makes a conclusion about a new stage in the development of journalism as a profession and development of mass media institute itself in the sphere of power image formation. The appeared trends are connected with search of the Russian PR self-identification and also political trends appeared in the Russian reality.

Scientific novelty. Scientific novelty is in research of specific features in building power image in regional and municipal mass media, their relations between them and divergences of principles. It's the first time of analyzing materials of election campaign of two executives from different power levels, but with similar starting points.

Key words: power, political processes, election technologies, mass media.

В современных реалиях многократно возрастает имиджевая составляющая органов региональной власти. Это во многом связано с изменениями политической картины мира, а именно – предстоящими выборами губернаторов областей, а также с набирающим обороты информационно-техническим прогрессом. По этому поводу исследователи отмечают, что любая «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. Любая социальная система функционирует нормально, если ее взаимосвязи, в том числе и коммуникационные, с внутренней и с внешней средой осуществляются системно и удовлетворяют требования внутренних и внешних групп» [1, с.26]. Все это в полной мере относится к специфике создания образа региональной власти. Информационным полем, в котором создается образ власти, являются средства массовой информации (СМИ). Конечно, в данной системе существует определенный порядок взаимодействий, установленный субъектами информационных отношений. Главным субъектом и во многом «заказчиком» имиджевых модулей, продвигаемых в общественное сознание, является власть. В этом отношении среди исследователей также есть понимание, что «государство как главный субъект, организующий взаимодействия внутри единого политического пространства, предпринимало попытки навести порядок в сфере информационных отношений» [2, с.144].

Однако насколько эти попытки оказались успешными? Теоретики журналистской профессии бьют тревогу: «Судя по содержанию современных общенациональных и региональных (городских и районных) газет, мнение государства едва различимо в нестройном информационном потоке» [3, с.16]. Это интересно еще и по той причине, что изменения, кос-

нувшиеся законодательства, посвященного выборам в Российской Федерации, заметно трансформировали процесс избрания: это касается как деления территории на округа, так и изменения единого дня голосования, перенесенного на сентябрь и совпадающего с летним отдыхом работников бюджетной сферы, которые, как правило, в большинстве своем входили в состав избирательных комиссий разного уровня. Думается, что эти трансформации не снимают, а, напротив, повышают остроту избирательных кампаний, к которым оказалось приковано пристальное внимание электората, политологов, действующих политиков. Основные изменения, без сомнения, касаются выборной кампании кандидатов, у которых в связи со вступлением в силу указанных выше изменений заметно сокращаются сроки самопрезентации.

Так, для временного исполняющего обязанности губернатора Челябинской области Александра Дубровского, приступившего к обязанностям 15 января 2014 года, «довыборный» период сократился с 1 года до 7 месяцев. Это коснулось и муниципальных руководителей. Так, в муниципальном образовании «город Троицк» Челябинской области исполняющий полномочия главы города Александр Виноградов приступил к обязанностям также в январе 2014 года. В связи с сокращением довыборного периода возникла необходимость в реализации жесткой, мощной PR-политики, развернутой в региональных СМИ.

Мы неслучайно сосредоточили свое внимание именно на Челябинской области: во-первых, как неоднократно отмечали исследователи, Челябинская область является точной копией РФ в целом как по составу населения, так и по интенсивности / управляемости политических процессов, которые в ней протекают [4]. Во-вторых, Челябинская область преподнесла интересную конфигурацию в плане политического PR: и.о. губернатора Александр Дубровский является выходцем из Магнитогорска, как и и.о. главы муниципаль-



ного образования «город Троицк» Александр Виноградов. Без сомнения, это дало политическим оппонентам возможность «прикрепить» двум кандидатам характеристику «варяги», которая долгое время успешно раскручивалась в социальных сетях регионального и местного уровней [5].

Во многом ситуации похожи, но с учетом местной специфики – различны. Однако нас интересует именно механизм создания образа власти посредством СМИ, специфика этого процесса. Сравнение фактического материала двух выше обозначенных кандидатов дает возможность проследить поэтапный механизм создания образа власти на разных ее уровнях, что в общих чертах может носить универсальный характер.

Итак, специфические черты создания образа власти начинаются с проявления контрастности. Без сомнения, этот механизм уже был отработан в массовом сознании на федеральном уровне (противопоставление «Б. Ельцин – В. Путин»). Однако противопоставление старых – новых исполняющих обязанности на региональном и местном уровнях отличается спецификой, которую «задала» в свое время и ярко продемонстрировала политическая ситуация в Магнитогорске еще в 2010 году, когда проходили выборы главы муниципального образования. Досрочно сложивший с себя полномочия глава Евгений Карпов пользовался заслуженным авторитетом среди населения. Новый и.о., хотя и был выходцем из Магнитогорска, долгие годы проработал в области, поэтому характеристика «варяг», так или иначе, сопровождала и его назначение. Начинать строить свой имидж с яркого противопоставления было неразумно. Поэтому был отработан следующий ход – оставлять заслуги и неудачи предыдущего правления без явных комментариев, но в социальных сетях и в официальных СМИ четко фильтровать: неудачи предшественников «расхлебывает» нынешняя власть. Именно так создавался образ некоего «труженика-мученика». Такой же механизм имел место и в создании имиджа и.о. губернатора Челябинской области, и главы города Троицк. В данном случае сама политическая ситуация диктовала именно такой ход: все предшественники оказались связанными с коррупционными скандалами – каждый на своем уровне. Поэтому данный этап через социальные сети, через печатные и аудиовизуальные СМИ прошел в первые же месяцы новых назначений.

Следующая особенность – позиционирование назначенцев как людей успешных, обеспеченных. Это принципиально новое явление на региональном и местном уровнях. Достаточно вспомнить выборы в Государственную Думу 2011 года, когда во многих материалах поднимался вопрос о чрезмерной состоятельности кандидатов [6]. Кандидаты на выборные должности старались обходить эту неудобную тему.

Однако открытая система предоставления сведений об имуществе сделала это невозможным. В связи с этим современные руководители позиционируют себя как людей обеспеченных, которые идут во власть с чистыми помыслами, а не за заработком. Нужно отметить, что в Челябинской области, где сохраняется достаточно стабильный рост заработной платы, такая позиция оказывается наиболее выигрышной: она выглядит честной и обоснованной, а потому оказывает позитивное воздействие на избирателей.

Еще одна особенность – создание образа труженика, с максимальным игнорированием личностных черт. Этот прием опять же был отработан на федеральном уровне, а именно: на образе В.В. Путина [4]. Следует отметить, что на уровне региональном такое позиционирование власти вполне логично и вписывается в ожидания электората. Создается этот образ через ведущие газеты региона и крупных городов («Южноуральская панорама», «Магнитогорский металл»). Все информационные поводы, в которых задействована региональная власть, находят свое освещение на страницах газеты [7], на сайтах [8]. Периодичность, с которой появляется Александр Дубровский в указанных газетах, – постоянная: каждый выпуск газеты.

Однако что касается муниципального уровня, все не так просто. Если на федеральном и региональном уровне вполне можно ввести некое ранжирование проблем, подразделяя их на приоритетные и на второстепенные, то на муниципальном уровне это невозможно в принципе. Для муниципального образования до 100 тысяч населения можно с уверенностью утверждать, что все возникающие проблемы являются приоритетными. По результатам социологического опроса, проведенного в городе Троицке, приоритетными проблемами являются следующие: высокие тарифы на услуги ЖКХ, ухудшающиеся демографические показатели, низкое качество медицинских услуг, плохое состояние дорог, волнения относительно приближающейся зимы (в городе были перебои с отоплением). Ни одно из этих проблемных направлений работы администрации не может быть выдвинуто в качестве наиболее приоритетных, поскольку все они являются для небольшого города первостепенными. Это отражается в СМИ: газеты «Вперед», «Регион» каждую пятницу, начиная с июня 2014 года, размещают на своих страницах проблемные материалы, посвященные именно тем «болевым точкам», которые выявились при социологическом опросе и при обращении граждан. Хотя это и дает некоторую пестроту в построении повестки дня, но образ власти, в целом, складывается как власти деятельной, позитивной.

Еще одна новая черта, в соответствии с которой строится образ нового представителя власти, заключается в том, что назначенцы ограничиваются только



размещением материалов в контролируемых СМИ. При этом происходит игнорирование спонтанных всплесков информационной активности. Так, в Троицке после приезда исполняющего обязанности Губернатора Челябинской области Александра Дубровского и его встречи с исполняющим обязанности главы Троицка Александром Виноградовым были распространены листовки резкого содержания: «Что у нас нет достойных людей, кроме этих подсадных селезней: Виноградова А.Г. и Дубровского А.Б.?» [7]. Официального ответа на распространение этого материала от властей регионального и муниципального уровней не последовало. Конечно, властные структуры и не обязаны этого делать, но раньше в пределах выборной кампании реагирование на контрдействия противников все же присутствовало всегда. В данном случае может сказываться воздействие административного ресурса, который, по подсчетам политологов, обычно дает около 25% лояльно настроенного на выборах электората.

Подытоживая все выше сказанное, хочется отметить, что проявленная специфика создания образа власти в СМИ определяет собой новую тенденцию в развитии как самих СМИ, так и такого института как журналистика. Сами СМИ оказались в некоем вакууме, поскольку, как отмечают исследователи, «получилось так, что в них (СМИ) не слышно ни голоса общества, ни мнения власти – в лучшем случае общество получает информацию из обработанных журналистами релизов пресс-служб и поступивших из правоохранительных органов сведений о преступлениях, насилии. Журналисты разучились сами добывать и анализировать информацию» [3, с. 16]. Специфика создания образа власти, как следует из проведенного выше анализа, заключается как раз в том, что роль журналистов сводится к минимуму: редакции СМИ работают с материалами, подготавливаемыми политтехнологами, не выходя за рамки оговоренных с властью правил игры.

Еще один вывод: в позиционировании образа новой власти не видно четкого деления: государственные – негосударственные СМИ. Во всех СМИ образ строится одинаково положительно. Негосударственным СМИ выгоднее договориться и занять позицию выжидательную, нейтральную, либо сразу работать на будущую власть. Оппозиционные материалы носят характер несистемный. Это, с одной стороны, осложняет работу с позиционным блоком (его проявлением в СМИ), с другой стороны, как было видно из анализа, - облегчает: такие выпады можно просто замалчивать.

Итак, как показывает проведенный нами анализ, в условиях информационно-технического прогресса проявилась определенная специфика создания образа власти в средствах массовой информации. Мы рассмотрели ее на примере промышленной области – Челябинской, где в силу стечения обстоятельств одно-

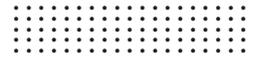
временно через СМИ продвигали имидж представители региональной и муниципальной власти. В любом случае обозначенные особенности еще предстоит отразить как в практике и в теории журналистской профессии, так и в политологической сфере.

Литература:

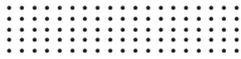
1. Большаков С.Н. Масс-медиа в управлении репутационным капиталом региона // Вопросы управления. 2013. № 3. С. 26-29.
2. Бальнская Н.Р. Субъекты информационно-политического управления в России на современном этапе // Экономика и политика. 2013. №1. С.144-146.
3. Ковалева М.М. Государственные СМИ в условиях глобализации // Межкультурные коммуникации в современном мире: роль СМИ: материалы Международной научно-практической конференции. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2014. С. 15-18.
4. Бальнская Н.Р. Журналистика в политическом процессе: монография. Екатеринбург: Урал. гос. ун-т, 2008. 165 с.
5. О, начинается! В Челябинской области появилась первая предвыборная «чернуха». «Как сказал бы Пушкин, жители не желают оказаться в дупле Дубровского» [электронный ресурс]. URL: <http://ura.ru/content/chel/27-06-2014/news/1052184118.html> (дата обращения 02.07.2014)
6. Выборы 2011. Точка зрения «ГОЛОСа» [электронный ресурс]. URL: <http://www.congress-st.ru/post/vybory-2011-tochka-zreniya-golosa-2011-11-02/> (дата обращения 30.06.2014)
7. Дубровский дал поручения правительству по итогам Форума ЖКХ [электронный ресурс]. URL: <http://magmetall.ru/news/33483.htm> (дата обращения 30.06.2014)
8. Борис Дубровский: Жители области – мои акционеры. Как же исполнитель может не согласиться с заказчиком [электронный ресурс]. URL: <http://magorc.ru/news/11267.htm> (дата обращения 29.06.2014).

References:

1. Bolshakov S.N. Mass-media in management of reputation capital of the region // Voprosy upravlenia. 2013. № 3. С. 26-29.
2. Balinskaya N.R. Subjects of informational-political management in Russia on the modern stage // Ekonomika I politika. 2013. №1. С.144-146.
3. Kovalyova M.M. National mass media in conditions



- of globalization // Intercultural communication in contemporary world // mass media role: materials of International panel conference. Ekaterinburg: Published by Ural university, 2014. P. 15-18.
4. Balinskaya N.R. Journalism in political process: monograph. Ekaterinburg: Ural state university, 2008. 165 p.
 5. Oh, it's beginning! In Chelyabinsk region there is the first election "black humor". "As Pushkin would say, residents don't want to find out themselves in Dubrovskiy's cave" [e-resource]. URL: <http://ura.ru/content/chel/27-06-2014/news/1052184118.html> (date of reference 02.07.2014)
 6. Elections 2011. Point of view of "GOLOS" [e-resource]. <http://www.congress-st.ru/post/vybory-2011-tochka-zreniya-golosa-2011-11-02/> (date of reference 30.06.2014)
 7. Dubrovskiy has encharged the government with a task according to the results of the Housing and Utility Forum [e-resource]. URL: <http://magmetall.ru/news/33483.htm> (date of reference 30.06.2014)
 8. Boris Dubrovskiy: Residents of the region are my shareholders. How cannot a provider agree with a client [e-resource]. URL: <http://magopc.ru/news/11267.htm> (date of reference 29.06.2014)



СУБЪЕКТИВНЫЙ ОБРАЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В МАССОВОМ СОЗНАНИИ

Перов Е.В.

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник,
Научный центр изучения социально-экономических конфликтов (Россия),
160012, Россия, Вологда, ул. Герцена, д. 116-А, к. 67, perov.ru@gmail.com

УДК 316.334.3:321
ББК 60.561.3

Цель. Исследование субъективного образа и формирование агрегированных показателей оценки деятельности государственных органов власти населением России.

Методы. Исследование основано на результатах социологических опросов населения.

Результаты и практическая значимость. Выявлена динамика с 1993 г. оценки населением слабости государственной власти, конфликтов в руководстве страной (между различными ветвями власти), доверия к Президенту и Правительству России. Эта оценка отражает субъективный образ деятельности государственной власти в массовом сознании населения страны, который влияет на ответную реакцию населения.

Научная новизна. Определены коэффициенты оценки населением деятельности органов государственной власти и построен агрегированный показатель позитивности оценки населением государственной власти в целом. Эти показатели могут быть использованы в качестве инструмента измерения эффективности деятельности государственных органов власти и принимаемых управленческих решений.

Ключевые слова: конфликтогенность общества, государственные органы власти, субъективный образ деятельности властных структур, показатели.

SUBJECTIVE IMAGE OF STATE BODIES OF POWER ACTIVITY IN COLLECTIVE CONSCIOUSNESS

Perov E.V.

Candidate of Science, senior researcher,
Research center of social-economic conflicts (Russia), room 67,
116-A Gertsen str., Vologda, Russia, 160012, perov.ru@gmail.com

Purpose. Research of a subjective image and formation of aggregated evaluating indices of state bodies of power activity by the population of Russia.

Methods. Research is based on the results of sociological polls of population.

Results and practical importance. The author identified the dynamics of assessment of the state power weakness, conflicts in the national government (among various branches of power), trust to the President and Government of Russia by its citizens.

Scientific novelty. The author determined the evaluating indices of state bodies of power activity by the population and formed an aggregated index of positivity of the population's assessment of state power as a whole. These indices can be used as a tool for measuring effectiveness of activity of state power bodies and their managerial decisions.

Key words: conflictogenity of society, state power bodies, subjective image of bodies of government activity, indices.

Государственная власть представляет собой систему политических институтов, занимающихся организацией общественной жизни на определенной территории [1]. Она осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, которые имеют государственные полномочия, исполняют определенные государственные функции и действуют в пределах своей компетенции и полномочий. Особое место в системе государственной власти занимает Президент, который является Главой государства и гарантом прав и свобод граждан. Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума) осуществляет законодательную власть. Правительство Российской Федерации представляет собой высший орган исполнительной власти. Федеральные Суды исполняют судебную власть. Президент и Правительство Российской Федерации реализуют полномочия федеральной государственной власти на всей территории России.

Нарастание негативности отношения к государственной власти является одним из признаков конфликтогенности общества. При этом под конфликтогенностью общества понимается совокупность напряженностей в обществе [2].

Эффективное управление обществом требует доверия и одобрения деятельности властных структур населением. В связи с этим, для эффективного управления требуется оценка уровня доверия населения и одобрения деятельности органов государственной власти, прежде всего, Правительства и Президента страны. В случае негативных оценок необходимо при-

нятие определенных мер по формированию более позитивного образа государственной власти в массовом сознании для предотвращения ответной негативной поведенческой реакции населения.

Периоды преобразований в государстве, как правило, сопровождаются ослаблением государственной власти. Уровень политической стабильности, способность государственной власти решать стоящие перед ней задачи оказывает серьезное влияние на экономическую жизнь страны. Слабое правительство не способно полностью собирать налоги и выполнять финансовые обязательства за счет не инфляционных источников финансовых средств. Невозможность увязать доходы и расходы бюджета ведет к бюджетному кризису, обостряются проблемы бюджетных обязательств. Снижаются возможности обеспечения гарантий выполнения контрактов. При ослаблении вертикали государственной власти органы власти вынуждены заниматься не столько стратегическими функциями, сколько решением повседневных проблем общества.

Слабость государственной власти и политическая нестабильность находят отражение в массовом сознании населения. Государственная власть ослабляется при наличии серьезных разногласий между властными группировками. На наличие таких разногласий в социологическом исследовании «Чего опасаются россияне?» в 2008 г. указывало 86% респондентов. В результате изучения степени доверия населения государственным и общественным институтам, установлено, что самое низкое доверие оказывалось партиям (13%), судебной системе (21%), полиции (24%), профсоюзам

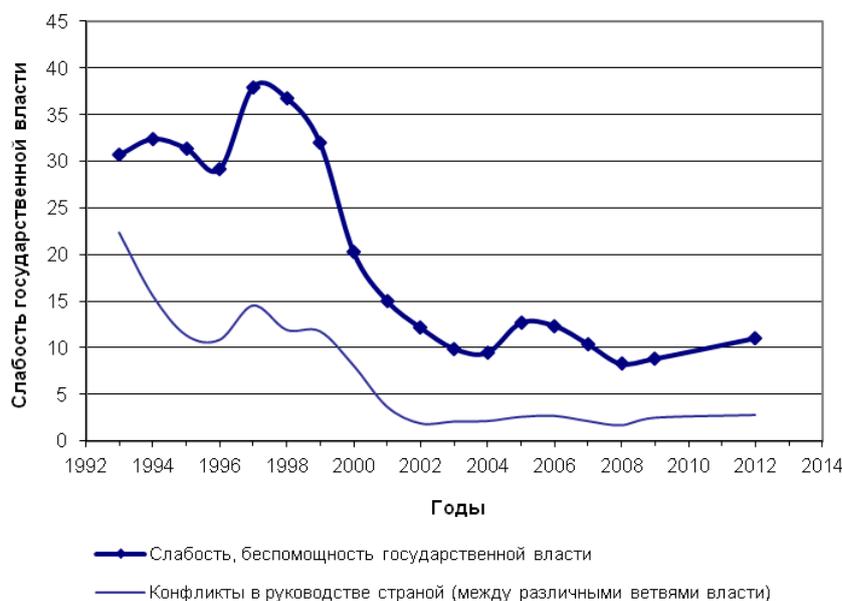


Рис. 1. Оценка слабости государственной власти

(23%). Доверие правительству оказывали 60%, а Государственной Думе – только 29% населения [3].

Динамика субъективной оценки государственной власти может быть установлена по результатам мониторинга социально-экономических перемен [4, 1993–2008, 2012 гг.]. Опросы проводятся ВЦИОМ несколько раз в году по репрезентативной выборке практически во всех регионах страны. Оценка деятельности государственной власти в целом по результатам мониторинга отражается двумя показателями: слабость государственной власти и конфликты в руководстве страной.

Слабость государственной власти до 2000 г. отмечали более трети населения. После 2000 г., с приходом к власти вновь избранного Президента, этот факт фиксировали не более 15% населения, что свидетельствует об усилении государственной власти по оценкам населения (рис. 1). Динамика конфликтов в управлении страной (между различными ветвями власти) по оценкам населения показана на том же рисунке. Более высокий уровень конфликтности в руководстве страной отмечается также в первой половине анализируемого периода. Финансовый кризис в конце анализируемого периода вновь способствовал усилению негативности оценки государственной власти.

Отношение населения к Президенту России отражает показатель, характеризующий *доверие Президенту*. Уровень доверия действующему Президенту России отслеживался по репрезентативным выборкам в социологических опросах мониторинга социально-экономических перемен [4, 1993–2006 гг.] и ФОМнибус [5, 2003–2012 гг.]. Респонденты отвечали на вопрос, касающийся доверия Президенту России. Они

выбирали один из ответов анкеты, отражающий доверие Президенту, недоверие или затруднились с выбором ответа.

В начале анализируемого периода доверие Президенту (вполне заслуживает) не превышало 28% (1997 г.). В отдельные годы доверие Президенту было совсем низким (3% осенью 1998 г. и в 1999 г.). Соответственно, оценку наибольшего недоверия (не вполне заслуживает или совсем не заслуживает) получил действующий в те годы Президент Б.Н. Ельцин осенью 1998 г. и в 1999 г. (91% населения).

После избрания на посту Президента России В.В. Путина уже в следующем году ему оказывали доверие более половины населения (52% вместо 2% в предыдущем году Б.Н. Ельцину), но все же, недоверие оказывали более трети населения (37%). Все годы президентства В.В. Путина более половины населения доверяли ему (от 52% в 2000 г. до 66% в 2007 г.). Недоверие высказывали от 37% в 2000 г. до 8% в 2008 г.

Доверие Президенту Д.А. Медведеву было несколько ниже и снижалось по годам с 55% в 2008 г. до 43% в 2012 г., но все же, около половины населения в те годы доверяло действующему Президенту страны. Соответственно недоверие действующему Президенту страны высказывали от 10% (2008 г.) до 18% (2011–2012 гг.) населения.

На основании результатов опросов построен обобщающий коэффициент доверия действующему Президенту страны. Он определяется как разница между долей населения, оказывающего доверие и долей населения, оказывающего недоверие Президенту. Динамика этого коэффициента представлена на рисунке 2. В интервале времени с 2003 по 2006 гг. результаты

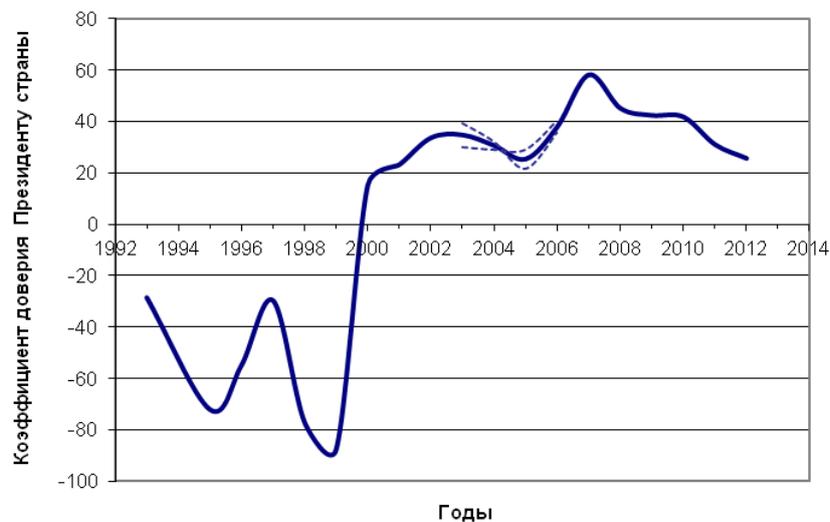


Рис. 2. Коэффициент доверия населения Президенту страны

двух опросов накладываются по времени и несколько отличаются, поэтому в эти годы пунктирной линией показан интервал разброса мнений респондентов.

В результате можно видеть, что до 2000 г. отношение к действующему Президенту страны (Б.Н. Ельцину) было негативным. Это имеет свое объяснение. Деятельность Б.Н. Ельцина была направлена на разрушение существовавшей экономической системы. Однако этот период затянулся и население устало от экономической и политической неопределенности, снижения уровня доходов и безработицы. После избрания В.В. Путина на должность Президента России и до конца анализируемого периода отношение к действующему Президенту менялось, но оставалось в целом позитивным.

Отношение населения к Правительству отражают показатели, характеризующие доверие и одобрение его деятельности. Уровень доверия действующему Правительству России отслеживался в социологических опросах 1993–2006 гг. [4, 1993–2006 гг.]. Респонденты отвечали на вопрос «В какой мере, на Ваш взгляд, заслуживает доверия Правительство России?». Они выбирали один из ответов анкеты: совсем не заслуживает; не вполне заслуживает; вполне заслуживает; затрудняюсь ответить. С 2003 г. оценивалось одобрение деятельности действующего Правительства. Респонденты отвечали на вопрос, в котором отражалось одобрение его деятельности. В этом случае имелись такие оценки: безусловно, да; скорее, да; скорее, нет; безусловно, нет; затрудняюсь ответить.

Наибольшее доверие к действующему Правительству (вполне заслуживает) отмечалось в 2008 г., но и в этот год Правительству России испытывали дове-

рие лишь треть населения (32%). Наибольшее недоверие Правительству (не вполне заслуживает или совсем не заслуживает) высказывалось населением в 1995–1999 гг. В эти годы три четверти населения (73–79%) считали, что Правительство не заслуживает доверия.

Одобрение деятельности действующего Правительства (безусловно, да или скорее, да) возрастало с 28% респондентов в 2005 г. до 62% в 2009 г. при последующем снижении этого показателя до 49%. Соответственно, в 2005 г. не одобряли деятельность Правительства половина населения (50%). В последующие годы доля населения, не одобряющего деятельность Правительства, снижалась до 23% в 2008 г. с последующим ростом этого показателя до 42% в 2012 г.

В результате перегруппировки результатов опросов сформированы три группы ответов, характеризующих отношение к действующему Правительству (негативное отношение, позитивное отношение, затрудняюсь ответить) и построен общий коэффициент позитивности отношения населения к Правительству страны (рис. 3). Этот коэффициент построен как разница между позитивными и негативными оценками. В 2003–2008 гг. результаты двух опросов накладываются по времени и отличаются, поэтому пунктирной линией на графике показан интервал разброса оценок в эти годы.

На основании графика можно констатировать, что до 2008 г. отношение к Правительству страны было в целом негативным, но уровень негативности с 1999 г. снижался и в конце анализируемого периода отношение к действующему Правительству становится позитивным.

Субъективный образ деятельности государственных органов власти по имеющейся информации

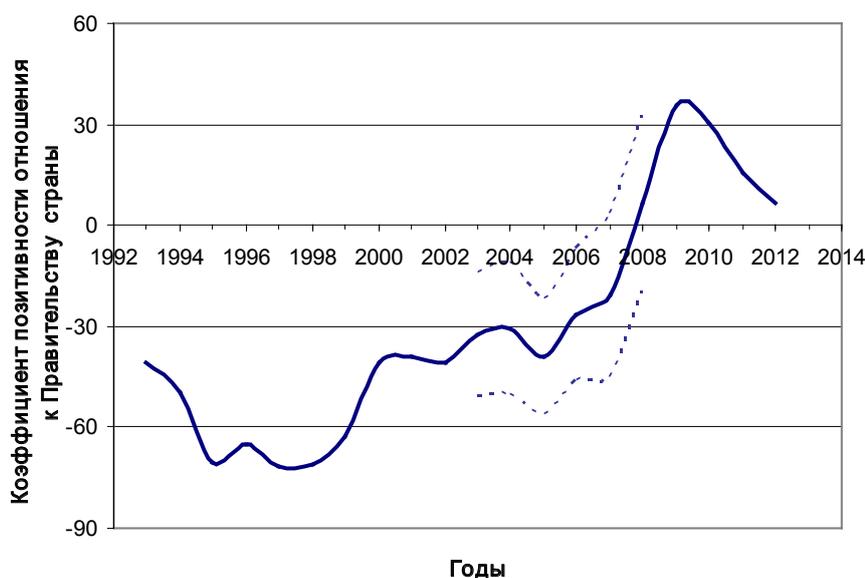


Рис. 3. Коэффициент позитивности отношения населения к Правительству России

характеризует агрегированный показатель оценки (позитивности оценки) государственной власти, который строится на четырех показателях: коэффициент отношения населения к Президенту, коэффициент отношения населения к Правительству, оценка слабости государственной власти, оценка конфликтов в руководстве страной.

Агрегированный показатель, характеризующий субъективный образ деятельности государственной власти строится в следующей логике:

а) показатели приводятся к виду, отражающему позитивность оценок;

б) в связи с разной вариацией показателей по каждому из них строится z -множество:

$$\tilde{x}_i^t = \frac{x_i^t - \bar{x}_i}{\sigma_i},$$

где x_i^t – значение i -го показателя в t -м году;
 \bar{x}_i – среднее значение i -го показателя за анализируемый период;

σ_i – среднее квадратическое отклонение i -го показателя;

в) производится нормирование нелинейным преобразованием:

$$\tilde{x}_i^t = \frac{1}{1 + e^{-\tilde{x}_i^t}}$$

В результате определяется соответствующий

нормированный показатель, который принимает значения от 0 до 1 при среднем значении 0,5. Повышение значение показателя свидетельствует о росте позитивности оценки государственной власти. На рисунке 4 показана динамика агрегированного показателя оценки государственной власти. В целом общая тенденция оценки деятельности государственной власти по анализируемым показателям состоит в повышении позитивности оценки. Снижение позитивности оценки наблюдалось в 1998–1999 гг., 2005 г. и в 2011–2012 гг.

Данный агрегированный показатель построен по четырем показателям, полученным по результатам социологических опросов населения, но при наличии дополнительных данных опросов может охватывать большее их количество, что позволит получить более точные результаты.

Таким образом, как показывает агрегированный показатель оценки государственной власти, отношение населения к Президенту страны, Правительству и к государственной власти в целом меняется в лучшую сторону. При этом деятельность Президента страны воспринимается населением через призму конкретной личности и в зависимости от способности разрешения социально-экономических проблем. В процессе управления обществом следует учитывать субъективный образ деятельности органов государственной власти в массовом сознании, который оказывает большое влияние на поведение населения.

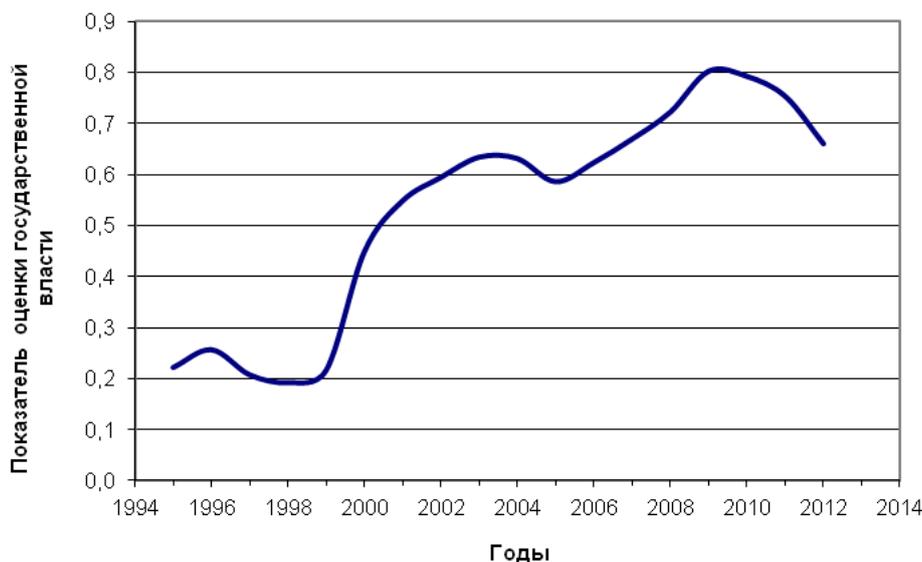
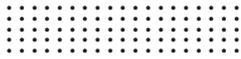


Рис. 4. Агрегированный показатель позитивности оценки государственной власти



Перов Е.В.

Литература:

1. Политология. Словарь [электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/politolog> (дата обращения 15.05.2014)
2. Перов Е.В. Диагностика и прогнозирование социальной конфликтности общества: монография. Старый Оскол: ТНТ, 2013. 140 с.
3. Социологическое исследование: «Чего опасаются россияне?», 2008 // Единый архив экономических и социальных данных [электронный ресурс]. URL: http://sophist.hse.ru/db/oprview.shtml?ID_S=2355&T=m (дата обращения 15.05.2014)
4. Социологическое исследование «Мониторинг социально-экономических перемен», 1993–2012 гг. // Единый архив экономических и социальных данных [электронный ресурс]. URL: <http://sophist.hse.ru/db/oprosy.shtml?ts=98&en=0> (дата обращения 15.05.2014)
5. Социологическое исследование ФОМнибус, 2003–2012 гг. // Единый архив экономических и социальных данных [электронный ресурс]. URL: www.fom.ru (дата обращения 15.05.2014)

References:

1. Political studies. Dictionary [e-resource]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/politolog> (date of reference 15.05.2014)
2. Perov E.V. Diagnosis and forecasting of social conflictogenity of a society: monograph. Stariy Oskol: TNT, 2013. 140 p.
3. Sociological research: “What are the Russian people afraid of?”, 2008 // Unified archive of economic and social data [e-resource]. URL: http://sophist.hse.ru/db/oprview.shtml?ID_S=2355&T=m (date of reference 15.05.2014)
4. Sociological research “Monitoring of social-economic changes”, 1993–2012 гг. // Unified archive of economic and social data [e-resource]. URL: <http://sophist.hse.ru/db/oprosy.shtml?ts=98&en=0> (date of reference 15.05.2014)
5. Sociological research FOMnibus, 2003–2012 гг. // Unified archive of economic and social data [e-resource]. URL: www.fom.ru (date of reference 15.05.2014)



ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРОЕКТАМИ

Золочевская Е.Ю.

доктор экономических наук, профессор, эксперт оценки качества образования Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, декан факультета «Управление» Южно-Российского института управления-филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 70, lenazoloto@mail.ru

Кривошеева Т.Д.

аспирант, заведующий сектором по продвижению инновационных проектов Южно-Российского института управления-филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 70, teona-tab@mail.ru

УДК 351(470)

ББК 66.033.141+60.823.2

Цель. Исследование уровня зрелости современного управления проектами в российских органах власти, анализ инструментария, применяемого в управлении проектами со стороны органов государственной власти. Анализ опыта российских регионов в разработке, реализации и проведении контрольных мероприятий в части проектного управления.

Методы. Авторами применяются методы статистического анализа, сравнительного анализа, приводятся данные экспертного опроса государственных гражданских служащих органов исполнительной власти субъектов РФ.

Результаты и научная новизна. Анализируется опыт федеральных и региональных государственных структур, а также государственных компаний в развитии проектных принципов управления. Приводятся факторы, препятствующие вытеснению функционального подхода в управлении государственными программами и проектами.

Ключевые слова: проектное управление в органах власти, модели оценки уровня зрелости проектного управления, государственный проект.

FUNCTIONAL CHARACTERISTICS OF THE RUSSIAN MANAGERIAL SYSTEM OF PUBLIC PROJECTS

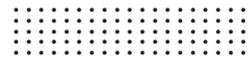
Zolochevskaya E.Yu.

Doctor of Science, Professor, expert of education quality assessment of the Federal Service of education and sciences control, Dean of the "Management" Faculty of the Southern-Russian institute of management-branch, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 70 Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, Russia, 344002, lenazoloto@mail.ru

Krivosheyeva T.D.

Post-graduate, head of the secto on promotion of innovative projects of the Southern-Russian institute of management-branch, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 70 Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, Russia, 344002, teona-tab@mail.ru

Purpose. Research of the maturity level of modern projects management in the Russian power bodies, instrumentarium analysis applied in projects management on part of power bodies. Analysis of the Russian regions experience in development, realization and holding of controlling operations in projects management.



Methods. The authors apply methods of statistical analysis, comparative analysis and expert poll of public executives from government authorities of the RF subjects.

Results and scientific novelty. The author analyses the experience of federal and regional public structures and government companies in the development of project principles of management.

Key words: projects management in government bodies, evaluation models of maturity level of modern projects management, government project.

Российское правительство признает, что пока такой мощный инструмент для развития инноваций, как управление проектами используется недостаточно эффективно. Для того чтобы колоссальные бюджетные средства не тратились бесследно, а работали в интересах инновационного развития страны необходим отлаженный и эффективный стандартный набор инструментов реализации государственный инновационных проектов.

Управление проектами активно применяется в России уже на протяжении последних 10 лет в различных сферах деятельности, в том числе (в порядке убывания): государственные и международные проекты – 18 %; инновации и НИОКР - 18 %; информационные технологии – 16%; промышленность и транспорт – 13 %; энергетика (нефть, газ, электричество) – 11%; строительство – 8 %; социальная сфера – 8%; телекоммуникации – 5%; прочие (медиа, банки)- 3%.[7, с.96]

В современном управлении государственными проектами сложилась двоякая ситуация. С одной стороны, в рамках практически каждого направления государственного и муниципального управления сегодня утверждаются многочисленные программы и проекты. С другой стороны, ими управляют преимущественно на основе функционального подхода, надежно укоренившегося в практике органов власти в нашей стране. И это при том, что проектный подход необходим при передаче реализации выполнения государственных задач на аутсорсинг. Лишь отдельные региональные и федеральные органы власти на данном этапе внедряют методы проектного управления в свою деятельность. Их опыт требует изучения и анализа с целью расширения сферы использования проектного управления в деятельности органов власти.

Ведущее место в развития проектных принципов при управлении государственными проектами занимают Агентство стратегических инициатив, Сбербанк России, РАНХиГС, и, безусловно, пилотные площадки, разделенные на 2 уровня решением Совета по внедрению проектного управления в органах власти Министерства экономического развития РФ. Пилотные площадки первого уровня – это Министерство экономического развития РФ, Министерство

регионального развития РФ, Минпромторг РФ, Пермский край, Белгородская и Ярославская области. К площадкам второго уровня отнесены Томская, Пензенская, Ульяновская и Вологодская области.[3] Что касается многочисленных проектов по формированию электронного правительства и информационного общества в России, большинство из них находится в пределах компетенции Министерства связи и массовых коммуникаций и реализуется силами Ростелекома. К слову, данные проекты составляют основную часть инноваций в государственном управлении.

Оставшаяся часть проектов является сферой влияния министерства экономического развития, которое, без сомнений, должно и фактически выступает лидером среди государственных ведомств по внедрению проектного управления, стимулируя распространение данного подхода в других госструктурах. Заместитель министра экономического развития, Леонид Осипов, ведет активную деятельность по адаптации и внедрению в российских госструктурах методов управления проектами, доказавших свою эффективность в таких странах как Франция, Канада, Великобритания и Сингапур.[4]

Теперь в министерстве экономического развития важные направления собственной деятельности описывают в виде проектов с формулировкой целей, задач, мероприятий и взаимосвязей между ними, что позволяет экономить время и бюджетные средства.

Внедрение проектного управления является стратегически важным процессом, безусловно требующим основательного мониторинга того, как данный подход используется в органах власти в настоящее время. По результатам такого мониторинга осенью 2013 года Леонид Осипов представил отчет об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и компаниях с государственным участием. В отчете представлен сравнительный анализ по основным показателям внедрения проектного управления в органах исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, а также в компаниях с государственным участием.

Основные итоги анализа уровня развития проектного управления в российских госструктурах демонстрирует сравнительная диаграмма,

представленная на рисунке 1. Но в целом, можно привести следующие выводы:

- Термины проектного управления используются в 69,2 % федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), 70 % органов исполнительной власти субъектов РФ (ОИВ субъектов РФ) и в 100% компаний с государственным участием;
- Методологические инструменты управления проектами используют 15,4 % ФОИВ, 12,5% ОИВ субъектов РФ и 81,5 % госкомпаний;
- «Проектной комитет» (коллегиальный орган по координации проектного управления в органах исполнительной власти) или хотя бы его аналог не созданы в 76,9 % ФОИВ, 81,3 % ОИВ субъектов РФ и 27,3 % госкомпаний;
- «Проектный офис» или его аналог не созданы в 61,5 % ФОИВ, 68,8 % ОИВ субъектов РФ и 0 % госкомпаний.

Большинство органов власти и госкомпаний используют разнообразные информационные

технологии для проектного управления, но при этом: 100% ФОИВ, 87,5% ОИВ субъектов РФ прибегают к простейшим инструментам, таким как MS Word и MS Excel. И лишь 7,7 % ФОИВ и 18,8% ОИВ субъектов РФ используют для календарного планирования MS Project. Что касается специализированных информационных решений проектного управления - их использует только около 10-20% органов исполнительной власти.

Таким образом, большинство из 16 опрошенных региональных органов исполнительной власти демонстрируют низкий уровень использования проектных принципов деятельности: не распространены организационные структуры проектного управления, соответствующее обучение и мотивация сотрудников. Компании с государственным участием проявляют большую активность в развитии данного подхода, что является проявлением одного из преимуществ государственно-частного партнерства.

Среди причин, почему госструктуры сегодня

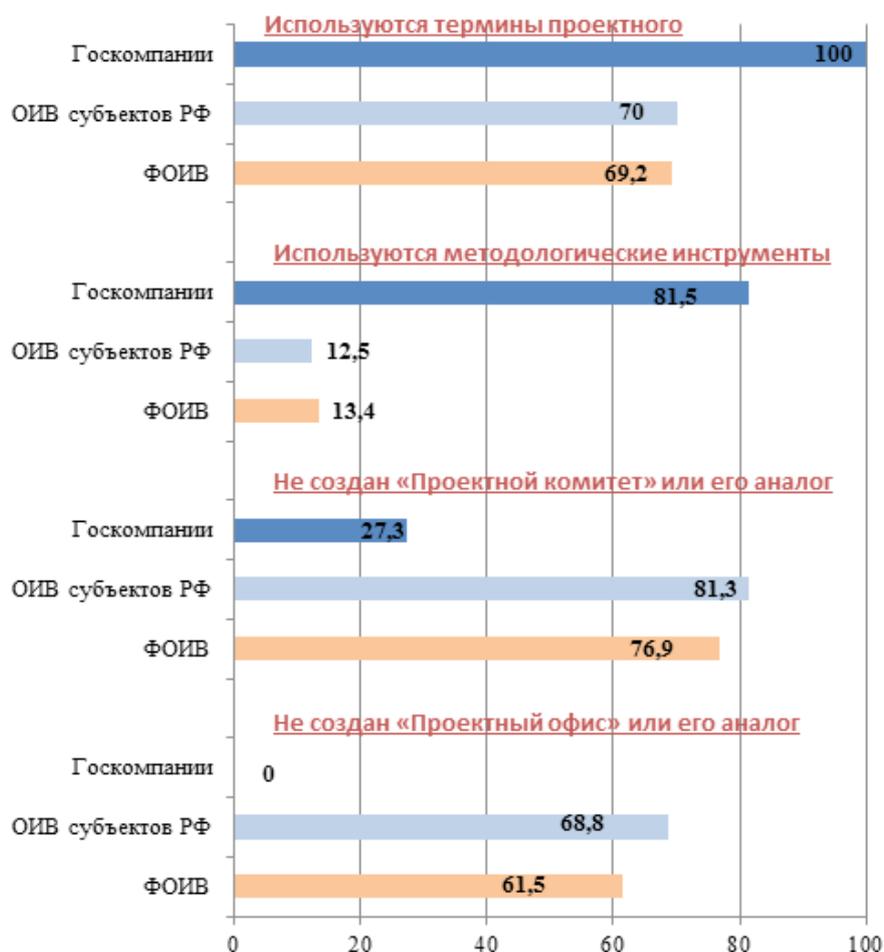


Рис. 1. Сравнение показателей внедрения проектного управления в федеральных органах исполнительной власти, органах власти субъектов РФ и в компаниях с государственным участием.



не часто прибегают к проектной деятельности, эксперты единогласно отмечают отсутствие необходимых навыков и непонимание преимуществ проектной методологии, а также устоявшаяся практика функционального взаимодействия внутри министерств и боязнь потерять контроль при проектном управлении. Действительно при проектном управлении в реализации государственной программы участвуют сотрудники из разных функциональных подразделений органа, возможно даже, и из других ведомств и органов других уровней власти, а при использовании аутсорсинга, еще и из организаций-исполнителей. Это влечет за собой необходимость выстраивания нестандартных организационных структур и систем коммуникаций, распределения прав и ответственности, что для высоко формализованной работы госаппарата может стать крайне болезненным и запутанным процессом.

Тем не менее, грамотная организация проектного офиса позволяет избежать сложностей подобного рода и при этом сделать процесс выполнения государственной программы и отдельного проекта более предсказуемым. В результате органы власти могут более рационально управлять финансовыми, материальными и человеческими ресурсами, а не просто реагировать на возникшие обстоятельства, решая частные функциональные задачи без увязки со стратегией всего проекта. Как отмечает В.В. Дементьев, исходя из проведенного анализа российского опыта, при переходе на проектное управление расходы сокращаются на 15–20 %, а достижение поставленных задач ускоряется на 15–30 % [5].

В этой связи встает вопрос, готовы ли федеральные и региональные органы власти к внутренним преобразованиям, а госслужащие к изменению представлений о персональной ответственности за реализацию проектов.

Опыт российских регионов

В российской практике существуют прецеденты успешного внедрения проектных принципов управления проектами в региональных органах власти и государственных корпорациях, а также опыт создания проектных офисов. Это создает базу для анализа и выработки типовых подходов проектного управления в государственном управлении.

Отметим, что в пилотных регионах имеются все необходимые для этого условия, в том числе есть квалифицированные кадры для реализации проектов и опыт внедрения отдельных элементов проектного управления.

Так, в Белгородской области проектные офисы созданы не только на уровне субъекта, но и в муниципальных образованиях, проработана нормативная база, а госпрограммы рассматриваются

как портфели проектов с четкими показателями эффективности. Что касается формирования организационной структуры проектов, то обычно создается группа управления и рабочая группа проекта на базе исполнителя проекта. Внедрением системы управления проектами уполномочен заниматься департамент кадровой политики Белгородской области, а основным исполнителем является отдел организации проектного управления (проектный офис). На стадии инициации проекта заявка инициатора регистрируется в департаменте кадровой политики. После чего на отраслевых экспертных комиссиях коллегиально принимается решение о будущем проекте. В случае если решение положительное, принимается общая концепция реализации проекта и происходит планирование всего проекта, которое отражается в установленных формах — паспорте проекта и плане управления проектом.

Трудно игнорировать тот факт, что современное проектное управление трудно представить себе без использования информационных инструментов реализации проектов. Поэтому все проекты регистрируются в базе системы общего электронного документооборота «Электронное правительство Белгородской области», при помощи которой по контрольным точкам отслеживается весь ход реализации каждого проекта. В базе работают все органы исполнительной власти как на региональном, так и на муниципальном уровнях. На данный момент в ней зарегистрировано 1233 проекта, реализуется 622 проекта, 204 реализовано, а остальные находятся на времяемком этапе разработки. Большинство проектов являются социальными, их свыше 465 единиц, далее следуют экономические — 304, затем технические — 238 и организационные — 187.

Как показывает опыт Белгородской области, проектный подход позволяет увязать результативность деятельности государственных служащих с их материальным и моральным стимулированием. Кроме того, обеспечивает оптимальное распределение временных, человеческих и материальных ресурсов, способствует повышению уровня качества межведомственного взаимодействия для достижения общего и понятного всем результата. Внедрение проектного управления позволяет сокращать время выполнения работ на 20–50 % и при этом минимизирует перерасход бюджетных средств.[5, С. 48.]

Проектный подход может быть использован как оптимальный инструмент при реализации проектов государственно-частного партнерства. В Томской области реализуется масштабный проект - «ИНОТомск'2020», что требует эффективной координации всех участников — органов власти, университетов, крупного бизнеса, государственных



корпораций, на основе проектного подхода.

На ближайшее время планируется рассмотрение возможности тиражирования методики управления проектами на основе анализа опыта пилотных регионов.

Оценка уровня зрелости управления проектами

Существует целый ряд моделей оценки уровня зрелости, большинство из которых привязаны к соответствующему стандарту:

- пятиуровневая модель зрелости Гарольда Керцнера или Project Management Maturity Model (PMMM), позволяющая разработать план развития проектного управления в организации по процессным областям: управление содержанием, временем, рисками проекта и т.д.

- ОРМЗ – разработка Института управления проектами РМІ для оценки зрелости управления проектами на основе РМВоК. Модель имеет высокую сложность применения по причине стремления создателей к универсальности, итоги анализа по данной модели сводятся к отчету о реализованных и нереализованных лучших практиках.

- РЗМЗ (The Portfolio, Programme, and Project Management Maturity Model) - **модель зрелости управления проектами, программами и портфелем проектов**, которая разработана министерством государственной торговли OGC и позволяет оценить способности организации, а затем определить соответствующую стратегию развития проектного подхода.

- - PRINCE2 Maturity Model (P2MM) — Модель Зрелости PRINCE2. Является производной от модели РЗМЗ от того же разработчика, но применительно к оценке уровня внедрения организацией стандарта PRINCE2.

Стоит отметить, что аналитические возможности моделей зрелости как управленческого инструмента ограничены, при этом трудоёмкость, сложность и субъективность такой оценки достаточно высока. Возможно, этим фактором и определяется то, что Министерство экономического развития не стало излишне концентрироваться на проведении повсеместной оценки уровня зрелости проектного управления, а ограничилось проведением комплексного мониторинга.

Однако одной из попыток российских исследователей, Синявского Д.А., Моргуновой Н.В., Омарова Т.Д., является модель для оценки уровня развития инструментария и культуры управления проектами в органах власти (рисунок 2).[7,с.98]

В соответствии с данной моделью российская система государственного управления находится в переходном состоянии от первого уровня ко второму. В частности можно отметить наличие системы контроля по проектам и общей методологии управления

проектами, также разрабатываются систематические учебные программы обучения управлению проектами для всех госслужащих.

Государственные компании –лидеры по внедрению методологии проектного управления

Третий уровень зрелости проектного управления при реализации инновационных проектов демонстрирует Сбербанк России, который вынужден решать задачи, свойственные государственным ведомствам. Среди общих с государственными органами особенностей деятельности можно выделить большое количество проектов в сфере информатизации (более 350 проектов в Центральном аппарате и регионах), их большие бюджеты, низкая привязка к ROI (Return Of Investmen), и территориальная распределенность. Это потребовало от корпорации перестройки управленческих процессов и внедрения нового решения для автоматизации проектного управления на платформе HP PPMС. Опыт Сбербанка России показал, что единая автоматизированная система управления проектами «АС Центр Управления Проектами» обеспечивает координированное управление всем объемом проектных работ и позволяет решать задачи, так же актуальные и для органов власти, а именно:

- проводить комплексную оценку влияния совокупности реализованных проектов на достижение стратегических целей;
- исключить необоснованное и бесконтрольное изменение целей, содержания и бюджета;
- оптимально распределять ресурсы между проектами;
- оценивать эффективность результатов проекта;
- изменить модели поведения и менталитета проектных менеджеров;
- повышать удовлетворенности внутренних заказчиков;
- создать базу знаний по проектному управлению для повышения в дальнейшем квалификации проектных менеджеров.

Госкомпании в большей степени используют современные технологии, в том числе и методологию проектного управления. Новым трендом 2014 года становится реализации инфраструктурных проектов государственными компаниями совместно с частными партнерами на основе создания специальных проектных компаний (SPV).[2] Проектная компания на основании соглашения с госкомпаниями реализует данный проект. Развитию данного направления способствует также запланированное принятие закона о государственно-частном партнерстве. Такая модель позволяет, с одной стороны, обойти ограничения по срокам реализации проекта в бюджетном

законодательстве, с другой - осуществлять текущий контроль и мониторинг за ходом реализации проекта за счет долевого участия госзаказчика в SPV.

Можно предположить, что опыт проектного управления будет адаптирован к потребностям российских органов власти по цепочке от зарубежных компаний, работающих в России в соответствии с международными стандартами проектного менеджмента, к отечественному бизнесу и государственным компаниям и, наконец, в органы власти.

Но, так или иначе, необходимо

институциональное оформление проектного управления. В этой связи, а также в целях преодоления проблем в области внедрения проектного управления, указанных в отчете минэкономразвития, 14 апреля 2014 года были опубликованы долгожданные Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти.[1]

Они разрабатывались на протяжении 2013 года Советом по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти при минэкономразвития на основе анализа российского и международного опыта внедрения проектного

Уровень зрелости	Характеристика уровня	Задачи
Базовый уровень. Осознается важность применения методов проектного управления ...	Общий учет реализуемых проектов. Проведение обучения отдельных сотрудников и понимание на уровне руководства общей полезности применения методов проектного управления.	Организовать обучение. Поощрять прием сертифицированных профессионалов в области управления проектами.
Второй уровень. Осознается необходимость обобщения собственного опыта управления проектами	Поддержка управления проектами на всех уровнях организации. Наличие: системы контроля по проектам, общей методологии и систематического плана по развитию персонала в области управления проектами. Основание проектного офиса. Применение национальных и региональных стандартов в области управления проектами.	Создать культуру, которая поддерживает как организационную, так и количественную (измеримую) стороны управления проектами. Разработать систематический учебный план для всех работников организации с целью оказания поддержки управлению проектами и улучшения результатов управления.
Третий уровень. Организация осознает важность синергетического эффекта, возникающего при интеграции управления проектами с другими методологиями	Интегрированные процессы управления проектом. Поддержка на уровне корпоративной культуры, а не только на уровне управления. Бюджетирование степени формализации управления проектами. Постановка процедур накопления и распространения лучших практик управления проектами.	Интегрировать все процессы в единую методологию управления проектом. Поощрять развитие культуры неформального подхода к управлению проектами, разделению ответственности и отчетности перед несколькими руководителями.
Четвертый уровень. Происходит осознание того, что необходимо улучшать существующую методологию, посредством анализа опыта управления проектами лучших практик	Возложение обязанностей на определенных сотрудников организации по осуществлению анализа лучших практик. Анализ процессов, методологий и корпоративной культуры. Сравнение как со сходными, так и с отличающимися отраслями.	Разработать процесс проведения анализа лучших практик применительно к управлению проектами. Закрепить за определенными сотрудниками организацию процесса анализа лучших практик.
Пятый уровень. Анализируется информация, полученная в ходе анализа лучших практик	Накопление информации об опыте прошлых проектов. Передача знаний и реализация программы наставничества. Стратегическое планирование в управлении проектами.	Улучшение существующих процессов. Улучшение интегрированных процессов.

Рис. 2. Модель оценки уровня зрелости организации в области управления проектами в органах власти (разработана авторами на основе разработок Синявского Д.А., Моргуновой Н.В., Омарова Т.Д.)



управления в органах власти. Единые для всей страны методические рекомендации призваны обеспечить ведомства готовым и гибким инструментарием, который поможет не только более эффективно реализовывать проекты, но взаимодействовать между собой при осуществлении совместной деятельности и сотрудничать с привлекаемыми подрядными организациями благодаря унификации подходов. Тем не менее, требуется проведение апробации и оценки эффективности выработанных принципов проектного управления в органах власти на региональном и федеральном уровне.

Заключение

Таким образом, в современном государственном управлении России реализация проектного управления детерминирована рядом факторов:

- цели изначально только намечаются, и существует необходимость их корректировки по мере достижения промежуточных результатов, количественная и качественная их оценка затруднена;
- сроки и продолжительность проекта зависят от вероятностных факторов или только намечаются и впоследствии подлежат уточнению;
- расходы на проект, как правило, не оптимизированы и зависят от бюджетных ассигнований;
- ресурсы выделяются по мере потребности в рамках возможного;
- существует административный формализм, при котором внедряются новшества, которые лишь выглядят современным без надлежащего анализа их эффективности в конкретных условиях;
- изменение законодательства происходит без проведения базисных преобразований;
- организационная культура не предусматривает риск и новации;
- наблюдается инертность государственных служащих, которые воспринимают только инициативы, спускаемые сверху.

Эти и прочие факторы определяют перечень проблем, решение которых позволит расширить использование проектного управления в российских органах власти и компаниях с государственным участием:

1. Отсутствие детализированной методологии осуществления проектного управления и основы нормативно-правового регулирования управления проектами в органах исполнительной власти;
2. Проектное управление не используется как инструмент достижения стратегических целей;
3. Жесткая организационная структура в органах исполнительной власти не позволяет сформировать команды для реализации проектов в соответствии с задачами;
4. Нехватка специалистов по управлению

проектами, государственные гражданские служащие не обучены методам проектного управления и низкая их мотивация;

5. Необходимость унифицированного, гибкого и доступного программного обеспечения для сопровождения проектной деятельности.

Однако ни одна управленческая инновация не принесет своего эффекта в неподготовленной среде. Внедрение инновационных информационных и управленческих технологий должно сопровождаться изменением самой организационной культуры и мотивации сотрудников органов власти.

Литература:

1. Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ [электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/ КонсультантПлюс (дата обращения 20.04.2014)
2. О проекте Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»: Распоряжение Правительства РФ от 12.03.2013 № 331-р [электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=551468;dst=0;ts=68307C33AA62AD0893C3BE20A238D475;rnd=0.4180825185030699> (дата обращения 20.04.2014)
3. Протокол заседания Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации от 17 июня 2014 г. [электронный ресурс] // Сайт Министерства экономического развития РФ Режим доступа—URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/councilintrprojmanag/2014062610> (дата обращения 20.04.2014)
4. Сайт «Российская газета» [электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/12/mer-site.html> (дата обращения 20.08.2013)
5. Дементьев В.В. Проектное управление в системе стратегического управления // Бюджет 2012. №9. С. 32-35 [электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/200687.php> (дата обращения 20.08.2013)
6. Сергачев В. А. Проектное управление в Белгородской области // Бюджет. 2012. № 7. С. 48-50.
7. Синявский Д.А., Моргунова Н.В., Омаров Т.Д. Исследование практики управления проектами в



Золочевская Е.Ю., Кривошеева Т.Д.

органах государственной власти и местного самоуправления (на примере Владимирской области) // Экономика и управление. 2012. № 8(93). С.96-100.

References:

1. On approval of Methodical recommendations on implementation of project management in government bodies: Order of MEDT of Russia dated 14.04.2014 № 26P-AU [e-resource] // Reference legal system “KonsultantPlus” URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/ КонсультантПлюс (date of reference 20.04.2014)
2. On the project of the Federal law “On basics of public-private partnership in the RF”: The RF Government Order dated 12.03.2013 № 331-r [e-resource] // Reference legal system “KonsultantPlus” URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=551468;dst=0;ts=68307C33AA62AD0893C3BE20A238D475;rnd=0.4180825185030699> (date of reference 20.04.2014)
3. Record of the sitting of the Council on implementation of project management in federal executive power bodies and government bodies of the RF dated June 17, 2014 [e-resource] // Site of the RF Ministry of economic development Access mode–URL:<http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/councilintrprojmanag/2014062610> (date of reference 20.04.2014)
4. Site “Rossiyskaya gazeta” [e-resource]. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/12/mer-site.html> (date of reference 20.08.2013)
5. Dementyev V.V. Project management in the system of strategic management // Budget 2012. №9. P. 32-35 [e-resource]. URL:<http://bujet.ru/article/200687.php> (date of reference)
6. Sergachev V.A. Project management in Belgorod region // Budget. 2012. № 7. P. 48-50.
7. Sinyavskiy D.A., Morgunova N.V., Omarov T.D. Research of practice of project management in government bodies and local self-government (exemplified by Vladimir region) // Ekonomika i upravleniye. 2012. № 8(93). P.96-100.



РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Антошин В.А.

кандидат философских наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, профессор кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620090, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д.66, к.23, valeryi.antoshin@uapa.ru

Меньшикова Е.О.

магистр менеджмента (Уральский институт управления – филиал), Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620090, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д.66, к.23, lepaza@gmail.com

УДК 351.82(470.54):338.46
ББК 65.050.22(2Рос-4Све)

Статья посвящена анализу проблем реализации государственной политики в области обеспечения энергетической безопасности на региональном уровне на примере Свердловской области и разработке практических рекомендаций по нормативно-правовому и институциональному регулированию в данной сфере.

Авторами обосновываются ряд направлений реализации государственной политики энергетической безопасности на региональном уровне, в частности:

- обеспечение бесперебойного энергоснабжения объектов с учетом категоризации;
- обеспечение энергоснабжения по доступным ценам;
- контроль за обеспечением должной безопасности объектов ТЭК в соответствии с 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»
- диверсификация топливного баланса и увеличение в нем доли местных топливно-энергетических ресурсов.

Кроме того, авторы рассматривают деятельность Правительства Свердловской области по обеспечению региональной энергетической безопасности как составляющей развития энергетического комплекса региона. Особое место в исследовании уделяется рассмотрению деятельности Коллегии Министерства энергетики и ЖКХ Свердловской области по внедрению форм общественного контроля через более тесное взаимодействие государственных органов с представителями бизнеса, научной среды и общественности.

Ключевые слова: энергетическая безопасность, Свердловская область, энергетическая стратегия, государственное управление, частно-государственное партнерство.

GOVERNMENT POLICY ACCOMPLISHMENT IN THE SPHERE OF ENERGY SAFETY (EXAMPLIFIED BY SVERDLOVSK REGION)

Antoshin V.A.

Candidate of Science, Professor, Honorary Figure of the Russian Higher Education, Professor of the regional and municipal management department of the The Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), room 23, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620090, valeryi.antoshin@uapa.ru

**Menshikova E.O.**

Master of management , The Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), room 23,
66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620090, lepaza@gmail.com

The article is devoted to the analysis of problems connected with realizing of state policy in the sphere of electric power safety on a regional level exemplified by Sverdlovsk region and development of practical recommendations on statutory and institutional regulation in that sphere.

The authors substantiate a number of ways of state policy in the sphere of electric power safety on a regional level, in particular:

- provision of uninterrupted power supply of various objects with account of categories;
- provision of power supply at affordable prices;
- control for provision of relevant safety of fuel-and-energy companies according to 256-FZ “On safety of fuel-and-energy companies”;
- diversification of fuel balance and increase of proportion of local fuel-and-energy resources in it.

Besides, the authors consider the activity of Sverdlovsk region government on provision of regional energy safety as a constituent of regional energy complex. The authors also consider activity of Collegiums of Energy and Housing and Public Utilities Ministry of Sverdlovsk region on implementation of public control forms through close cooperation of power bodies and business, science and public representatives.

Key words: energy safety, Sverdlovsk region, energy strategy, state power, private-state partnership.

Россия сегодня – один из важнейших акторов на рынке мировой энергетики, обеспечивающий значительную долю международного энергетического баланса. Тем не менее, страна и отдельные регионы все чаще сталкиваются с проблемой своевременных и способных удовлетворить растущий спрос энергоносителей.

Важность обеспечения энергетической безопасности России находит отражение в Стратегии Национальной Безопасности Российской Федерации до 2020 года, где данное положение рассматривается среди основополагающих элементов национальной безопасности. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года ставит энергетическую безопасность на первое место среди главных стратегических ориентиров долгосрочной государственной энергетической политики, что еще раз подтверждает важность данного аспекта в устойчивом развитии как государства в целом, так и его отдельных регионов

Мировые рынки демонстрируют тенденции к изменению структурного энергобаланса государств в направлении разработки альтернативных источников энергии, поскольку данные ресурсы не имеют привязки к определенным поставщикам. Проводимое странами ужесточение экологических норм ведет к новым стандартам энергопотребления и энергоэффективности не только производства, но и домашних хозяйств.

Подобные тенденции могут быть отмечены в Российской Федерации, в рамках повышения

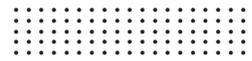
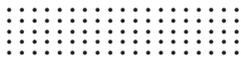
уровня энергетической безопасности через снижение энергопотерь, которые на сегодняшний день не отвечают мировым требованиям.

Вопросы энергетической безопасности сегодня находят свое отражение в формировании концепции данной политики на самом высоком уровне. В то же время, исследование вопросов комплексного обеспечения реализации государственной политики в сфере энергетической безопасности остается востребованным.

В настоящее время не выделено единого определения понятия энергетической безопасности. В данной работе авторы придерживаются определения, выраженного в Энергетической стратегии России на период до 2030 года: «Энергетическая безопасность – это состояние защищенности страны, ее граждан, общества, государства и экономики от угроз надежному топливо- и энергообеспечению» [1].

А.М. Филиппченко понимает энергетическую безопасность как «состояние государства, отражающее его способность защитить свои жизненно важные интересы в энергетической сфере от различного рода опасностей и, тем самым, обеспечить доступ ответственных хозяйствующих субъектов к необходимым им природным ресурсам» [2, с.58].

Соответственно для понимания и постановки проблем в области энергетической безопасности Российской Федерации необходимо провести классификацию основных угроз надежному топливо- и энергообеспечению. На основе опыта исследования Н.И. Воропай, С.М. Сендеров систематизируют основные



угрозы в области энергетической безопасности государства и регионов на пять групп: экономические, социально-политические, техногенные, природные и управленческо-правовые [3, с.18].

Социально-политические, техногенные и природные угрозы можно отнести к угрозам с высокой степенью неопределенности, в то время как экономические и управленческо-правовые угрозы являются достаточно прогнозируемыми. С точки зрения авторов, направления экономических и управленческо-правовых угроз в значительной степени идентичны, с некоторым уточнением, что содержание экономических угроз содержит в себе фактор внешнего воздействия на систему: цены на энергоносители. С одной стороны, нестабильность данного показателя может стать серьезной угрозой устойчивому развитию топливно-энергетической сферы, с другой стороны, высокие цены на углеводороды также могут стать и источником дополнительных поступлений в бюджет.

Одним из важнейших и, в то же время спорных, актов в сфере энергетической безопасности на международном уровне является Европейская Энергетическая Хартия, подписанная в Гааге в 1991 г. Этот документ положил начало разработке нормативно-правового обеспечения реализации программы энергетической безопасности, в сущности, определив данный термин. Хартия очерчивает границы энергетической безопасности как стремление государств на «приемлемой с экономической точки зрения основе, повысить надежность энергоснабжения и в максимальной степени обеспечить эффективность производства, преобразования, транспортировки, распределения и использования энергии с тем, чтобы повышать уровень безопасности и сводить к минимуму проблемы окружающей среды» [4].

Однако данное международное соглашение носит декларативный характер и является лишь выражением политических намерений государств, подписавших его. Эти направления сотрудничества нашли свое отражение в Договоре к Энергетической Хартии 1994 г.

Данный договор ставит своей целью установить «правовые рамки в целях оказания содействия долгосрочному сотрудничеству в области энергетики на основе взаимодополняемости и взаимной выгоды, в соответствии с целями и принципами Хартии» [5]. Он раскрывает практически все сферы энергетического взаимодействия и всестороннего обеспечения международной и внутригосударственной энергетической безопасности, такие как транзит, продажа энергоресурсов, принципы конкуренции на рынке энергоносителей. Российская Федерация долгое время откладывала ратификацию данного документа, и в 2009 г. окончательно отказалась от нее. Среди возможных причин подобного подхода называются, в том числе,

несогласие России с заявленными правилами транзита энергоресурсов. На сегодняшний день можно сделать вывод, что Россия в данном вопросе сделала шаг назад в международном урегулировании вопросов энергетической безопасности.

Федеральный закон № 390-ФЗ «О безопасности» определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, а также иных видов безопасности, входящих в понятие национальной безопасности. Данный Федеральный закон раскрывает основные принципы обеспечения безопасности Российской Федерации, а также полномочия органов государственной власти разных уровней в области обеспечения безопасности [6].

Энергетическая стратегия России на период до 2030 года ставит энергетическую безопасность на первое место среди главных стратегических ориентиров долгосрочной государственной энергетической политики [7], что еще раз подтверждает важность данного аспекта в устойчивом развитии как государства в целом, так и его отдельных регионов.

«Целью энергетической политики России является максимально эффективное использование природных энергетических ресурсов и потенциала энергетического сектора для устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения страны и содействия укреплению ее внешнеэкономических позиций.

Настоящая Стратегия определяет цели и задачи долгосрочного развития энергетического сектора страны на предстоящий период, приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной энергетической политики на отдельных этапах ее реализации, обеспечивающие достижение намеченных целей» [8].

Реализация политики в сфере энергетической безопасности согласно Энергетической стратегии Российской Федерации до 2030 года проходит в три этапа. На каждом из этапов идет параллельная работа, в том числе, по ряду направлений: снижение доли газа в структуре внутреннего потребления топливно-энергетических ресурсов и увеличение доли нетопливной энергетики в структуре топливно-энергетического баланса, совершенствование взаимодействия федеральных и региональных властей в энергетической сфере, государственная поддержка развития региональной и межрегиональной энергетической инфраструктуры, обеспечение надежного энергоснабжения населения страны по доступным ценам, расширение реального взаимодействия энергетического бизнеса и общества при решении проблем развития энергетического сектора. Для каждого из направлений установлены контрольные результаты для каждого из трех этапов. Ответственность за реализацию данных положений несут органы исполнительной власти в пределах их полномочий.

Кроме того, в настоящее время ведется работа над актуализацией Энергостратегии России. В настоящий момент Министерство энергетики Российской Федерации представило уточненный проект энергостратегии для обсуждения в Правительстве. Основной причиной стала необходимость корректировки стратегии с учетом снижения роста ВВП и внутреннего потребления.

В новой редакции документа энергетическая безопасность вынесена на первую позицию среди главных стратегических ориентиров Энергетической стратегии России на период до 2035 г. авторы стратегии вводят новое понятие экономической доступности энергетики как для населения, так и для промышленных потребителей. Достижение новых стандартов предполагается через технологическое совершенствование отрасли и, в том числе, повышение эффективности государственного регулирования в отрасли.

Важным шагом на пути урегулирования вопроса выстраивания государственной политики в области энергетической безопасности государства стал Указ Президента «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии и развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности». Данный Указ утверждает положение о вышеуказанной Комиссии, одним из приоритетных направлений является «разработка основных направлений совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере топливно-энергетического комплекса, промышленной и энергетической безопасности, рационального использования недр и их охраны, а также координация и контроль реализации указанных основных направлений» [9].

Другой аспект раскрывается в Федеральном законе №256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» от 21 июля 2011 г. «Настоящий Федеральный закон устанавливает организационные и правовые основы в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации, за исключением объектов атомной энергетики, в целях предотвращения актов незаконного вмешательства, определяет полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере, а также права, обязанности и ответственность физических и юридических лиц, владеющих на праве собственности или ином законном праве объектами топливно-энергетического комплекса» [10].

Данный Федеральный закон дает определения объектам топливно-энергетического комплекса и определяет необходимость тщательного подхода к вопросу обеспечения безопасности в данной сфере. К недостаткам данного нормативно-правового акта

можно отнести отсутствие четко закрепленной нормы об ответственности за нарушение режима пользования объектами комплекса, а также не раскрыта степень ответственности за обеспечение охраны тех или иных объектов.

Вместе с тем, согласно ст.5 данного федерального закона устанавливается категорирование объектов топливно-энергетического комплекса с целью «установления дифференцированных требований обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса с учетом степени потенциальной опасности совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий проводится категорирование объектов» [11], что дает возможность установления прозрачных требований к состоянию готовности объекта к неправомерному вмешательству. Также согласно 256-ФЗ вводится такое понятие как паспорт безопасности объекта топливно-энергетического комплекса, в котором «отражаются характеристика объекта, возможные последствия в результате совершения акта незаконного вмешательства, категория объекта, состояние системы его инженерно-технической, физической защиты, пожарной безопасности, а также содержатся соответствующие выводы и рекомендации» [12].

Опираясь на положения Энергетической стратегии РФ и федеральную нормативно-правовую базу, авторами были выявлены следующие направления реализации государственной политики в сфере энергетической безопасности на региональном уровне:

- обеспечение бесперебойного электроснабжения объектов с учетом категоризации;
- обеспечение энергоснабжения по доступным ценам;
- контроль за обеспечением должной безопасности объектов ТЭК в соответствии с 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»
- диверсификация топливного баланса и увеличение в нем доли местных топливно-энергетических ресурсов.

Для реализации указанных задач на сегодняшний день существует достаточная нормативно-правовая база.

Главной правовой основой работы Министерства является Положение о Министерстве энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области, утвержденное Постановлением Правительства Свердловской области от 14 марта 2008 г. № 189-ПП. Согласно данному Положению, «Министерство является уполномоченным исполнительным органом государственной власти Свердловской области в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Министерство осуществляет региональный государственный контроль за соблюдением



требований законодательства об энергосбережении и повышении энергетической эффективности на территории Свердловской области в соответствии с правилами, установленными Правительством Российской Федерации» [13].

Начало работы на энергетической безопасности Свердловской области было положено в 2006 году с принятием Постановления Правительства Свердловской области от 26 июля 2006 г. № 638-ПП «Об основных направлениях развития электроэнергетического комплекса Свердловской области на 2006-2015 годы». Основой данного документа послужила научно-практическая конференция «Стратегический план развития электроэнергетического комплекса Свердловской области на 2006-2015 годы», где экспертами была подтверждена необходимость развития генерирующих мощностей до 5000 МВт и электросетевого комплекса. Текст Постановления гласит, что принятие основных направлений развития электроэнергетического комплекса необходимо «в целях обеспечения энергетической безопасности Свердловской области, развития индустриального и социального комплексов, качественного и надежного энергоснабжения потребителей энергии, снижения издержек производства и передачи электроэнергии» [14].

В настоящее время данное Постановление теряет актуальность в связи с изменением экономической ситуации в регионе и стране в целом. Так, например, прогнозируется линейный рост электропотребления на период до 2015 года, в том числе в промышленном секторе. Кроме того, расчеты приводятся исходя из более двукратного увеличения объемов производства алюминия на территории области, вместе с тем, в настоящее время происходит сворачивание работы корпорации «Русал» на Урале.

С 2010 года в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17 октября 2009 г. №823 «О схемах и программах перспективного развития электроэнергетики» устанавливается, что «Схемы и программы развития электроэнергетики субъектов Российской Федерации (далее - схемы и программы развития электроэнергетики регионов) разрабатываются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при участии системного оператора и сетевых организаций на 5-летний период с учетом схемы и программы развития Единой энергетической системы России» [15].

Также согласно п.25 данного Постановления «схемы и программы развития электроэнергетики регионов утверждаются ежегодно, до 1 мая, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [16]. В Свердловской области в мае 2014 года утверждена схема и программа развития электроэнергетики на 2015-2019 гг. и на перспективу до 2024 года.

Схема и программа развития электроэнергетики в Свердловской области (СИПРЭ) является одним из основных документов, связанных с реализацией государственной политикой в области энергетической безопасности в Свердловской области.

Приведенный в Главе 23 действующей редакции анализ состояния энергетической безопасности не является удовлетворительным. Согласно данному документу, «основными причинами неудовлетворительного состояния энергобезопасности Свердловской области являются:

1. высокий износ основных производственных фондов;
2. высокая степень зависимости Свердловской области от привозного топлива;
3. относительно высокое экологическое давление тепловых электростанций на территорию области» [17].

Вместе с тем, несмотря на слабость разработанности представленной главы, Схема и программа развития электроэнергетики в Свердловской области занимает важное место в обеспечении энергобезопасности, поскольку именно этот документ формирует вектор развития энергетической политики региона на планируемый период.

Согласно положениям СИПРЭ, «основной целью разработки Схемы и программы развития электроэнергетики Свердловской области является разработка предложений по развитию сетевой инфраструктуры и генерирующих мощностей, обеспечению удовлетворения долгосрочного и среднесрочного спроса на электрическую энергию и мощность, формирование стабильных и благоприятных условий для привлечения инвестиций в строительство объектов электроэнергетики» [18].

Пункт об удовлетворении спроса на электроэнергетику отвечает вектору развития энергетической безопасности, выраженной в Энергостратегии РФ, как намерение обеспечить состояние защищенности региона от угроз надежному энергообеспечению. Данное положение дает основание утверждать, что СИПРЭ может быть рассмотрена как рамочный для энергетической безопасности Свердловской области документ.

Также в Схеме отмечается одна из базовых задач данного документа: «обеспечение координации планов развития топливно-энергетического комплекса» [19]. Необходимо отметить важность данной задачи, поскольку в условиях рассогласованности планов развития крупных холдингов, вызванной в том числе, иностранным менеджментом, возникает серьезная угроза неравномерности нагрузки на систему сети либо систему генерации.

Подобной попыткой можно назвать создание Коллегии министерства энергетики и жилищно-ком-

мунального хозяйства Свердловской области. «Коллегия - особая форма организации работы Министерства для более тесного взаимодействия и сотрудничества с общественностью, с представителями бизнес-общества подведомственных министерству отраслей, а также своеобразная форма контроля общественных структур за деятельностью Министерства» [20]. В состав Коллегии Министерства входят сотрудники Министерства, а также представители научного сообщества и специалисты.

В Свердловской области проводится контроль за обеспечением должной безопасности объектов ТЭК в соответствии с 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса». В соответствии с п.6 ст.8 вышеуказанного федерального закона, «Информация, содержащаяся в паспортах безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, является информацией, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами» [21].

Подводя итоги, можно отметить, что региональный орган исполнительной власти, ответственный за реализацию государственной политики в сфере энергетической безопасности обладает достаточным нормативно-правовым инструментарием для проведения необходимых мероприятий.

Однако существует направление регулирования, связанное с экономической составляющей поставок энергии для потребителей. «В 2011 году был завершен переходный период реформирования российской электроэнергетики, сформированы компании целевой структуры отрасли на базе ОАО РАО «ЕЭС России», либерализовано ценообразование на оптовом и розничных рынках электрической энергии (мощности)» [22]. Таким образом, ценообразование электрической энергии подчинено рыночным механизмам и федеральному законодательству, регионы не имеют полномочий в данной сфере.

Также на сегодняшний день, задачи, стоящие перед Свердловской областью в сфере энергобезопасности, укладываются в общероссийский контекст, отраженный, в первую очередь, в Энергетической стратегии РФ и федеральных нормативно-правовых актах.

Правительством Свердловской области проводится комплекс мер по обеспечению энергетической безопасности, в соответствии с федеральными и региональными нормативно-правовыми актами.

С 01 января 2014 г. в соответствии с Постановлением Правительства Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 1330-П в регионе действует государственная программа Свердловской области «Развитие жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности в Свердловской области до 2020 года». Согласно паспорту государственной программы, одной из ее целей является «обеспечение

конкурентоспособности экономики Свердловской области за счет повышения энергетической безопасности, надежности и доступности энергетической инфраструктуры Свердловской области для потребителей» [23]. Ответственным исполнителем является Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области.

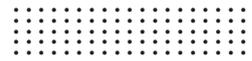
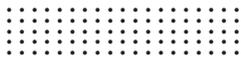
Энергетическая безопасность рассматривается в подпрограмме 2 «Развитие топливно-энергетического комплекса Свердловской области», где приведены следующие меры, по реализации государственной политики в сфере энергетической безопасности, такие как, например, вывод устаревших генерирующих мощностей. «На 2013-2020 годы планируемые объемы выводимой из эксплуатации генерирующей мощности на электростанциях энергосистемы Свердловской области составят 1745,5 МВт (18 процентов от величины установленной мощности), в том числе 552 МВт – Верхнетагильская ГРЭС; 538 МВт – Серовская ГРЭС; 279 МВт – Нижнетуриная ГРЭС; 121 МВт – Красногорская ТЭЦ. Таким образом, на Серовской ГРЭС, Нижнетуриной ГРЭС и Красногорской ТЭЦ полностью демонтируется устаревшее генерирующее оборудование» [24].

Необходимо отметить, что в представленных объемах демонтажа приведено только то, оборудование, вывод которого не приведет к нарушению надежности электроснабжения и режиму работы Единой энергетической системы России.

Также в Свердловской области приняты дополнительные меры по обеспечению безопасности электроснабжения – введение регионального Штаба от 25.12.2009 г. Среди основных задач Штаба есть положения об «организации безопасной эксплуатации объектов электроэнергетики и энергетических установок потребителей электрической энергии при возникновении или угрозе возникновения нарушения электроснабжения» [25].

Заседания Штаба могут проводиться как в плановом, так и во внеочередном порядке. Основанием для созыва заседания Штаба может служить нарушение планового режима электроснабжения. В состав членов Штаба входят представители Министерства энергетики и ЖКХ Свердловской области, представители регионального диспетчерского управления, предприятий генерации и сетевого комплекса.

Вторым направлением реализации государственной политики в области энергетической безопасности в Свердловской области можно назвать поиски путей обеспечения потребителей энергоресурсами по доступным ценам. «Глобальные рынки диктуют жесткие требования к промышленному кластеру исходя из усиливающейся конкуренции. Крупное промышленное производство выдвигает серьезные требования к



обеспечению производства энергоресурсами. Ставшие актуальными проблемы производства в Свердловской области, такие как, например, вопросы функционирования и развития Богословского алюминиевого завода, в очередной раз демонстрирует важность реализации государственной политики в сфере энергетической безопасности. Кроме того, промышленное потребление электроэнергии в регионе достигает 50 процентов от общего энергобаланса» [26].

Сегодня Свердловская область демонстрирует устойчивый позитивный энергетический баланс с перетоками электроэнергии в соседние регионы. Вместе с тем, стоимость кВт электроэнергии для промышленности не является приемлемой. Возвращаясь к проблеме Богословского алюминиевого завода, где в начале 2014 г. было остановлено электролизное производство, можно отметить, что неконкурентная цена на энергоносители может стать серьезной проблемой не только для энергетической, но и для экономической безопасности региона. Как заявил в интервью Газете.ру директор по связям с государственными органами «РУСАЛа» О.Вайтман, «до недавнего времени на БАЗа было два передела: производство глинозема и алюминия. Но в силу того, что цена на электроэнергию выросла до 7 центов за киловатт против предельно допустимых 3 центов, производство алюминия пришлось закрыть. Сейчас мы производим там только глинозем и отправляем его на наши предприятия в Восточной Сибири» [27]. По данным «Российской газеты», «когда-то, в 1990-е годы, на пике подъема БАЗа тонна алюминия стоила 2 тысячи долларов, энергия - 10 копеек за киловатт. Сейчас - для сравнения - на аналогичных предприятиях в Сибири стоимость киловатта составляет 3 цента. Но алюминиевое производство энергоемкое, БАЗ потребляет энергии больше, чем весь Екатеринбург» [28].

Таким образом, можно сделать вывод о более чем двукратном превышении предельно допустимой экономической цены на энергоносители для энергоемкого производства. Вместе с тем, даже у региональных властей нет достаточного резерва для тарифного маневра. По мнению зам. руководителя дивизиона КЭС-Холдинга «Генерация Урала» по экономике и финансам А.И.Вилесова, тариф на электроэнергию, действующий в РФ, представляет собой соотношение, приближенное к 50/50 – генерации и сетевой составляющей. Подобное соотношение достаточно редко встречается в структуре энергетики, обычно идет перевес в сторону финансирования генерирующих мощностей.

Таким образом, данное направление можно назвать содержащим достаточно проблемным. Вместе с тем, региональные власти не обладают полномочиями для принятия мер в данной сфере энергетической безопасности.

Важным направлением энергетической безопасности является диверсификация топливного баланса и увеличение в нем доли местных топливно-энергетических ресурсов.

На сегодняшний день, согласно Схеме и программе развития электроэнергетики Свердловской области, топливный баланс выглядит с учетом топливного коэффициента АЭС следующим образом: газ – 52,8%, уголь – 40,4 %, ядерное топливо – 4,5 %, прочее – 2,3 %.

Уголь занимает примерно половину существующего топливного баланса, вместе с тем, необходимо отметить, что практически весь уголь, поступающий в Свердловскую область является импортируемым из Казахстана. Кроме того, технология сжигания топлива для производства электрической энергии полностью зависима от марки угля, в данном случае экибастузского.

Учитывая серьезную возможность угрозы энергетической безопасности в разделе топливного баланса, на уровне региона ведутся поиски возможности использования местных топливно-энергетических ресурсов. Одним из таких направлений стало открытие в 2012 г. Уральского торфяного и биоэнергетического кластера. Для осуществления реальной хозяйственной деятельности было зарегистрировано некоммерческое партнерство «Уральский торфяной и биоэнергетический кластер», в состав которого вошли представители бизнеса, научно-исследовательских институтов, а также горный и лесотехнический университеты под руководством директора торфоперерабатывающего предприятия ООО «Призма» В.Лопатюка. По данным издания «Эксперт-Урал», «правительство и Россельхозбанк подписали соглашение о сотрудничестве в сфере энергетики и жилищно-коммунального хозяйства — банк намерен вложить 1,5 млрд рублей в строительство нескольких заводов по производству торфяного топлива и модернизацию 30 котельных. Это предварительная сумма, она может вырасти до 3 млрд рублей. В кластере планируют создание оператора денежных средств - совместного предприятия в рамках государственно-частного партнерства. Предполагается, что в состав учредителей войдет правительство области (до 33%) и Россельхозбанк (25%+1 акция). Идут переговоры с другими возможными акционерами. Интерес Россельхозбанка к участию в проектах кластера объясняется тем, что он обязан вкладывать деньги в развитие сельских территорий, а добыча и переработка торфа в основном происходят именно там» [29].

Подобная форма реализации инновационных проектов в энергетике на основании частно-государственного партнерства имеет большие перспективы. В настоящее время также ведутся разработки поиска партнерства в сфере реализации проектов внедрения генерации, основанной на гидропотенциале, твердоок-



сидных топливных элементов, а также использования диметилового эфира.

Таким образом, энергетическая безопасность сегодня – один из гарантов устойчивого развития и функционирования государства в международной конкурентной среде. Необходимость обеспечения должного уровня энергобезопасности с учетом не только внутренних, но внешних угроз, делает реализацию государственной политики в сфере энергетической безопасности серьезным вызовом для органов государственной власти.

Правительством и Президентом Российской Федерации принят ряд основополагающих документов, регулирующих функционирование и направление развития сферы. Одним из важнейших стратегических документов можно назвать Энергетическую стратегию РФ, принимаемую на прогнозируемый период и актуализируемую раз в пять лет. В настоящее время ведется работа над редакцией Энергетической стратегии на период до 2035 года. Данная стратегия содержит значительные отличия от предшествующих, разрабатывая наряду с основным сценарием развития кризисный вариант, построенный на снижении темпов роста ВВП и стагнацией экономики.

В Свердловской области с учетом федеральных основополагающих документов, с 2006 года ведется работа по обеспечению региональной энергетической безопасности как составляющей развития энергетического комплекса региона. Одной из основ данной работы стало принятие Постановления Правительства Свердловской области от 26 июля 2006 г. № 638-ПП «Об основных направлениях развития электроэнергетического комплекса Свердловской области на 2006-2015 годы». В данном документе энергетическая безопасность региона рассматривается как следствие надлежащего функционирования и развития электросетевого и генерирующего комплекса Свердловской области.

В настоящее время принята СиПРЭ на период 2015-2019 гг. и на перспективу 2024 гг. и готовится второй том издания дополненного и исправленного, в состав которого войдут заключения Экспертной группы при Министерстве энергетики и ЖКХ Свердловской области, в том числе и в сфере обеспечения должной энергетической безопасности региона. Личный вклад диссертанта состоит в работе над подготовкой сводного экспертного заключения для второго тома Схемы и программы развития электроэнергетики Свердловской области.

Среди положительных аспектов с точки зрения концепции «good governance» можно отметить работу Коллегии Министерства энергетики и ЖКХ Свердловской области как реализацию положений «открытого правительства», а также как внедрение формы обще-

ственного контроля через более тесное взаимодействие государственных органов с представителями бизнеса, научной среды и общественности.

Другой стороной развития взаимодействия стало учреждение регионального Штаба, связанного с обеспечением бесперебойной работы электросетевого комплекса региона и предотвращением либо ликвидацией последствий нарушения режима электроснабжения предприятий и населения области. В состав участников Штаба также входят представители Министерства, а также представители диспетчерских организаций и предприятий генерации и сетевой составляющей энергетики Свердловской области.

По нашему мнению, энергетическая стратегия РФ на период до 2035 года вносит изменения в роль энергетического сектора в структуре экономики с флагамена развития на стимулирующую инфраструктуру. Однако неизменной остается необходимость обеспечения должного уровня энергетической безопасности как залога развития энергетики и экономики государства в целом.

Литература:

1. Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р // Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.
2. Филиппченко А.М. К вопросу о сущности, содержании и механизме обеспечения энергетической безопасности государства // Вопросы экономики. 2005. № 1(169).
3. Воропай Н.И., Сендеров С.М. Энергетическая безопасность: сущность, основные проблемы, методы и результаты исследований. Изд. РАН Институт народнохозяйственного прогнозирования. М., 2011.
4. Заключительный документ Гаагской конференции по Европейской энергетической хартии от 17 ноября 1991 года [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Договор к Энергетической Хартии от 17 декабря 1994 года [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Российская газета. 2010. 29 декабря.
7. Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р // Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.
8. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии и развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности: Указ Президента РФ 15 июня 2012 №



- 859 (в ред. от 22 мая 2014 г.) [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
9. О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса: Федеральный закон от 21 июля 2011г. № 256-ФЗ (в ред. от 02 июля 2013 г.) [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 10. О Министерстве энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области: Постановление Правительства Свердловской области от 14 марта 2008 г. №189-ПП (в ред. от 19 октября 2011 г.) [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 11. Об основных направлениях развития электроэнергетического комплекса Свердловской области на 2006-2015 годы: Постановление Правительства Свердловской области от 26 июля 2006г. №638-ПП // Собрание законодательства Свердловской области. 2006. № 7-3 (2006). Ст. 989.
 12. О схемах и программах перспективного развития электроэнергетики: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 № 823 (в ред. от 17 февраля 2014 г.) [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
 13. Об утверждении схемы и программы развития электроэнергетики Свердловской области на 2014 - 2018 годы и на перспективу до 2023 года: Постановление Правительства Свердловской области от 30 апреля 2013 № 540-ПП // Собрание законодательства Свердловской области. 2013. № 4-4 (2013). Ст. 769.
 14. Об утверждении состава коллегии Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области: Постановление Правительства Свердловской области от 13 августа 2008 №836-ПП (в ред. от 16 июля 2013 г.) [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 15. О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса: Федеральный закон от 21 июля 2011г. №256-ФЗ (в ред. от 02 июля 2013 г.) [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 16. Совершенствование нормативно-правовой базы электроэнергетики: Аналитический доклад Министерства энергетики РФ [электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства энергетики Российской Федерации. URL: <http://minenergo.gov.ru/activity/powerindustry/powerdirection/norma/> (дата обращения 11.12.2013)
 17. Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности в Свердловской области до 2020 года»: Постановление Правительства Свердловской области от 29 октября 2013 №1330-П // Областная газета. 2013. 15 ноября.
 18. Создание Штаба по обеспечению безопасности электроснабжения на территории Свердловской области [электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства энергетики и ЖКХ Свердловской области. URL: http://energy.midural.ru/index.php?option=com_k2&view=item&id=47 (дата обращения 12.03.2014)
 19. Меньшикова Е.О. Развитие промышленного кластера Среднего Урала и энергетическая безопасность региона в условиях глобализации // Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития: Сб. науч. тр. Екатеринбург: Изд. Уральский институт – филиал РАНХиГС, 2013. Ч.2.
 20. Айзагулова И. У Краснотурьинска есть все шансы стать полноценным городом [электронный ресурс]. URL: http://www.gazeta.ru/growth/2014/05/14_a_6033049.shtml (дата обращения 15.05.2014)
 21. Кукол Е. На БАЗе госпомощи [электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2012/09/17/zavod.html> (дата обращения 16.05.2014)
 22. Колбина Л. Торф жжет [электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/ural/2012/11/torf-zhzheth/> (дата обращения 16.05.2014)

References:

1. On the Energy strategy of Russia for the period up to 2030: Order of the RF Government dated November 13, 2009. №1715-r // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2009. № 48. Art. 5836.
2. Filippchenko A.M. On the issue of essence, content and mechanism of energy safety provision in the state.
3. Voropay N.I., Senderov S.M. Energy safety: essence, major problems, methods and results of the research. Published by RAN Institut narodnohozyaistvennogo prognozirovaniya. M., 2011.
4. Final paper of the Hague conference on the European energy charter dated November 17, 1991 [e-resource]. Access from the reference-legal system “Konsultant-Plus”.
5. Agreement to the Energy Charter dated November 17,



- 1991 [e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
6. On safety: federal law dated December 28, 2010 № 390-FZ // Rossiyskaya gazeta. December 29, 2010.
 7. On the energy strategy of Russia for the period up to 2030: the RF Government Order dated November 13, 2009. № 1715-p // Sobranie zakonodatelstva RF. 2009. № 48. Art. 5836.
 8. On the Commission under the RF President on the issues of strategy and development of fuel-and-energy complex and ecological safety: the RF President's Decree dated June 15, 2012 № 859 (as revised May 22, 2014) [e-resource]. In this version the document has not been published. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
 9. On safety of fuel-and-energy companies: Federal law dated July 21, 2011. № 256-FZ (as revised July 02, 2013) [e-resource]. In this version the document has not been published. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
 10. On the Ministry of Energy and Housing and Public Utilities of Sverdlovsk region: Decree of Sverdlovsk region Government dated March 14, 2008. №189-PP (as revised October 19, 2011) [e-resource]. In this version the document has not been published. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
 11. On major ways of development of electric power complex of Sverdlovsk region for 2006-2015: Order of Sverdlovsk region Government dated July 26, 2006r. №638-PP // Sobraniye zakonodatelstva Sverdlovskoy oblasti. № 7-3 (2006). Art. 989.
 12. On schemes and programs of perspective development of electric power complex: Decree of the RF Government dated October 17, 2009 № 823 (as revised February 17, 2014) [e-resource]. In this version the document has not been published. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
 13. On approval of the scheme and program of electric power complex of Sverdlovsk region for 2014 – 2018 and up to 2023: Decree of the RF Government dated April 2013 № 540-PP // Sobraniye zakonodatelstva Sverdlovskoy oblasti. 2013. № 4-4 (2013). Art. 769.
 14. On approval of the panel composition of the Ministry of Energy and Housing and Public Utilities of Sverdlovsk region: Decree of Sverdlovsk region Govern-
ment dated August 13, 2008 №836-PP (as revised July 16, 2013) [e-resource]. In this version the document has not been published. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
 15. On safety of fuel-and-energy complex: Federal law dated July 21, 2011 №256-FZ (as revised July 02, 2013) [e-resource]. In this version the document has not been published. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
 16. Improvement of statutory basis of electric power: Analytical report of the RF Energy Ministry. Official site of the RF Energy Ministry. URL: <http://minenergo.gov.ru/activity/powerindustry/powerdirection/norma/> (date of reference 11.12.2013)
 17. On approval of the state program of Sverdlovsk region "Development of housing and utility sector and increase of energy effectiveness in Sverdlovsk region up to 2020": Decree of Sverdlovsk region Government dated October 29, 2013 №1330-P // Oblastnaya gazeta. November 15, 2013.
 18. Development of the Executive staff on provision of electricity safety on the territory of Sverdlovsk region [e-resource] // Official site of the Energy Ministry and Housing and Utility Sector of Sverdlovsk region. URL: http://energy.midural.ru/index.php?option=com_k2&view=item&id=47 (date of reference 12.03.2014)
 19. Menshikova E.O. Development of the industrial cluster of the Middle Urals and energy safety of the region in conditions of globalization // Gosudarstvo, politika, sotsium: challenges and strategic priorities of development: Coll. of research papers. Ekaterinburg: Published by the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 2013. Part 2.
 20. Aizatulova I. Krasnoturyinsk has all chances to become a true city [e-resource] URL: http://www.gazeta.ru/growth/2014/05/14_a_6033049.shtml (date of reference 15.05.2014)
 21. Kukol E. On the BASE of state support [e-resource] URL: <http://www.rg.ru/2012/09/17/zavod.html> (date of reference 16.05.2014)
 22. Kolbina L. Lignum fossil burns [e-resource]. URL: <http://expert.ru/ural/2012/11/torf-zhzhel/> (date of reference 16.05.2014)



УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ТРУДА И МАТЕРИАЛЬНОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ В ВУЗЕ НА БАЗЕ СИСТЕМОГО ПОДХОДА С ПОМОЩЬЮ ИНФОРМАЦИОННОЙ ИНДЕКСНОЙ СИСТЕМЫ

Рочев К.В.

заведующий лабораторией информационных систем в экономике, аспирант,
Ухтинский государственный технический университет (Россия), 169300, Россия,
Республика Коми, г. Ухта, ул. Первомайская, д. 13, krochev@ugtu.net

УДК 37.087.4
ББК 65.497.4

Цель. Исследование направлено на изучение формирования системы стимулирования в вузе.

Методы. В статье приведена краткая декомпозиция вуза в сфере управления, описана реализация принципов системного подхода к оценке качества и стимулированию труда на примере индексной оценки деятельности преподавательского и студенческого коллективов.

Результаты. Представлено описание информационной системы оценки и стимулирования ППС и результаты изучения данных накопленных системой за 2007–2013 годы методами Парето, ABC, корреляционного анализа.

Научная новизна. Предложена возможность создания системы межвузовской сравнительной оценки результатов деятельности студентов и ППС, а также подход к построению рейтинга вузов на базе оценки качества образования и эффективности работы академического ядра.

Ключевые слова: Индексная система, материальное стимулирование, профессорско-преподавательский состав, рейтинг, качество образования.

QUALITY CONTROL OF LABOR AND MATERIAL INCENTIVES IN HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS ON THE BASIS OF A SYSTEMATIC APPROACH WITH THE HELP OF AN INFORMATIONAL INDEX SYSTEM

Rochev K.V.

Head of the laboratory of information systems in economy, a post-graduate, Ukhta state technical university (Russia), 13 Pervomaiskaya str., Ukhta, Republic of Komi, Russia, 169300, krochev@ugtu.net

Purpose. The research is aimed to study the development of the incentive system in higher educational establishments.

Methods. In the article there is a brief decomposition of a higher educational establishment in the sphere of management, realization of principles of a systematic approach to evaluation of quality and labor incentives exemplified by index evaluation of teachers and students' groups' activity.

Results. The author describes information system of evaluation and incentives of PPP and results of data research collected by the system for 2007-2013 by Pareto method, ABC, correlation analysis.

Scientific novelty. The author proposes a possibility to develop a system of inter-university comparative evaluation of results of students' activity and PPP, and also an approach for building rating of universities on the basis of quality assessment of education and work efficiency of an academic core.

Key words: index system, material incentives, academic staff, rating, education quality.

Актуальность оценки качества и стимулирования труда является бесспорной, поскольку от этого в наибольшей степени зависит как повышение трудовой активности конкретного члена коллектива, так и конечные результаты деятельности организации. Уровень мотивации преподавателей и обслуживающего персонала, равно как и студентов вуза, непосредственно связан с качеством образования, что в наибольшей степени определяет конкурентоспособность вуза и его место на рынке образовательных услуг. В современных условиях важность оценки качества труда в сфере образования ещё более возрастает, что подтверждают результаты мониторинга Минобрнауки РФ деятельности вузов на предмет неэффективности [16], особое внимание к независимой оценке качества образования в новом Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» [9], разработка Национальным фондом подготовки кадров «Методологии рейтингования образовательных учреждений профессионального образования» [5].

Особое значение принимает распределение выплат стимулирующего характера в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 05.08.2008 № 583 «О введении новых систем оплаты труда ...». «... с 1 января 2010 г. объем средств на указанные выплаты должен составлять не менее 30 процентов средств на оплату труда, формируемых за счет ассигнований федерального бюджета...» [7]. Данная величина должна быть поставлена в прямую зависимость от эффективности и качества работы сотрудника за определенный период времени, а для этого в высшем учебном заведении должна функционировать соответствующая система оценки и стимулирования. Кроме того, в соответствии с Приказом Минтруда РФ от 26.04.2013 № 167н «Об утверждении рекомендаций по оформлению ... эффективного контракта» «... в отношении каждого работника должны быть уточнены и конкретизированы его трудовая функция, показатели и критерии оценки эффективности деятельности...» [10].

Следует отметить, что повышение степени мотивации студентов является важной особенностью в современной модели обучения. На данный момент

мировой уровень в области стимулирования учебного процесса представлен кредитно-модульной системой, в вузах РФ идёт процесс внедрения балльно-рейтинговой системы (БРС) [3, 6]. Однако обе указанные системы не предполагают распределения стипендиального фонда (хотя более 40% студенческого коллектива имеют преобладающую материальную мотивацию), и не учитывают, а, следовательно, не стимулируют, многогранную внеурочную деятельность студента. И, хотя при распределении стипендий всё больше учитываются заслуги студентов во всех областях их деятельности, стипендии и поощрительные выплаты практически во всех вузах назначаются «дискретно» [8].

Те или иные системы материального стимулирования (СМС) существуют сегодня во многих российских вузах [11, 14, 15, 17, 18 и др.], но большинство из них имеют некоторые недостатки, например:

- 1) СМС охватывает, как правило, только один сегмент коллектива (ППС);
- 2) система показателей ориентирована на конкретный вуз и неприменима к вузам с другой спецификой;
- 3) показатели «взвешены» на основании экспертных опросов, но ввиду острого дефицита компетентных экспертов в данной области знаний, оценки носят крайне субъективный и ненадежный характер;
- 4) отсутствуют надежные фильтры, гарантирующие достоверность вводимых в СМС данных;
- 5) консерватизм СМС – ни система весов, ни величина стимфонда не реагируют на динамику результатов;
- 6) непрозрачность формирования рейтинг-листов;

Таким образом, необходима разработка на основе системного подхода полноценной, эффективной системы материального стимулирования в вузе, охватывающей все его сегменты, включая ППС, студентов и обслуживающий персонал, и свободной от вышеуказанных недостатков.

Системный подход к стимулированию труда в вузе

Практически все реформы высшего образова-

ния направлены на повышение эффективности работы «одушевленного сектора» ресурсов вузов, поскольку вуз – это организационная система, в которой определяющую роль играют люди. В отличие от неодушевленного сектора, для нормальной работы которого (помимо ресурсов) достаточно лишь надлежащих условий эксплуатации, одушевленный сектор требует:

- 1) нормальных условий труда;
- 2) подходящих социально-бытовых условий;
- 3) достаточно высокой мотивации (наличие системы стимулирования);
- 4) благоприятной корпоративной среды;
- 5) надлежащей системы повышения квалификации.

С позиций системности коллектив вуза – это объединенные единой суперцелью (выпуск высококвалифицированных специалистов) три сегмента:

- 1) академическое ядро – НПС (научно-педагогический состав);
- 2) обслуживающий персонал (иначе – сотрудники);
- 3) учащиеся (аспиранты, студенты, слушатели).

Если университет как сложную систему подвергнуть декомпозиции по биологическому принципу – неодушевленная – одушевленная подсистемы, то последняя представляет собой объединение этих трех пунктов.

Система управления персоналом в вузе включает, в частности, следующие подсистемы:

- 1) система привлечения и закрепления кадров;
- 2) система стимулирования.

Первая включает, помимо оплачиваемых из федерального бюджета оклада и компенсаций, набор дополнительных льгот, пособий и доплат регулярного характера, предусмотренных Коллективным договором, а также систему повышения квалификации. Система привлечения и закрепления кадров привлекает кандидатов на замещение вакантных должностей, а у работающего персонала укрепляет чувство удовлетворенности и уверенности в завтрашнем дне. Если она плохая, наблюдается высокая текучесть кадров; если хорошая – коллектив стабильный и его члены работают более-менее хорошо. Но работать хорошо и работать как можно лучше – совершенно разные вещи. В первом случае вуз рано или поздно ждет стагнация, во втором (при эффективном менеджменте) – адекватное изменениям окружающей среды движение вперед.

Для того чтобы каждый член коллектива вуза работал как можно лучше, недостаточно наличие у некоторых из них внутренней мотивации (престиж, амбиции, врожденная любознательность); необходима соответствующая система внешних стимулов.

Система стимулов, в свою очередь, включает «Систему материального стимулирования» с подсистемами стимулирования:

- 1) сотрудников (учебно-вспомогательного персона-

ла, административно-управленческого персонала, прочего обслуживающего персонала);

- 2) профессорско-преподавательского состава (ППС);
- 3) студентов (учащихся).

Стимулирование коллектива рассматривается как результат ряда стимулирующих воздействий на каждого его члена, подчиненное единой главной цели, с учетом связей между ними. При этом, структурные подразделения и члены коллектива можно рассматривать как независимые элементы, являющиеся фрактальным подобием вуза в целом.

Структура системы диктуется *глобальной целью* вуза [4]:

- 1) формирование высококвалифицированного конкурентоспособного специалиста, гармонично развитой личности и патриота России, обладающего:
 - 1.1) современными знаниями, навыками, умениями и компетенциями в профессиональной, социальной и предпринимательской сферах;
 - 1.2) стремлением и способностью к непрерывному самообразованию;
 - 1.3) профессиональной мобильностью, широким кругозором, эрудицией и научным мировоззрением;
 - 1.4) внутренней потребностью, способностью и умением заниматься плодотворной научно-исследовательской деятельностью;
 - 1.5) творческой активностью и коммуникабельностью в деловой, научной и гражданской сферах;
 - 1.6) высоким уровнем физической, духовной и нравственной культуры;
- 2) подготовка научных кадров для выполнения эффективных научно-инновационных исследований фундаментального и прикладного характера;
- 3) достижение высоких результатов по широкому спектру направлений в научно-исследовательской и инновационной сферах;
- 4) активная культурно- и научно-просветительская деятельность среди населения.

У разных вузов конкретные формулировки цели, естественно, различаются, но основное содержание достаточно схоже.

Реализация системного подхода на примере Индексной системы Ухтинского государственного технического университета

Далее рассмотрим реализацию системного подхода на конкретной реализации в Ухтинском государственном техническом университете (УГТУ). В УГТУ информационной базой для стимулирования труда выступает автоматизированная информационная Индексная система (ИС) сравнительной оценки результатов деятельности каждого члена коллектива за отчетный период [2, 20]. Механизм ИС позволяет обеспечить материальное стимулирование за счет определения раз-

мера надбавок и других поощрительных выплат на основании специально отведенного на это стимулирующего фонда. Кроме того, обеспечивается сбор и анализ данных для оценки качества работы и продвижения сотрудников по карьерной лестнице.

Из Миссии и Глобальной цели функционирования университета непосредственно вытекает содержание разделов Индексной системы ППС [15]:

Раздел 1. Учебно-воспитательная работа:

1.1) учебно-воспитательная и культурно-просветительская деятельность;

1.2) внеучебная воспитательная работа:

1.2.1) духовно-нравственное и мировоззренческое воспитание;

1.2.2) физическое воспитание;

Раздел 2. Методическая работа;

Раздел 3. Воспитание и подготовка научных кадров:

3.1) научное руководство в рамках НИРС;

3.2) послевузовская подготовка научных кадров;

Раздел 4. Научно-исследовательская и инновационная деятельность:

4.1) научно-исследовательская деятельность;

4.2) патентно-инновационная и изобретательская деятельность;

Раздел 5. Повышение квалификации и творческого потенциала:

5.1) повышение педагогической квалификации и профессионального уровня;

5.2) повышение научной квалификации;

5.3) повышение квалификации в сфере управления;

Раздел 6. Организационно-управленческая и коммуникационная деятельность:

6.1) внутривузовское управление;

6.2) взаимодействие с внешней средой.

Разделы содержат ряд показателей, сгруппированных по четырём категориям: «Потенциал», «Активность», «Результат» и «Результат экстра-класса» по возрастанию значимости категорий. Выделение отдельной категории «Результат экстра-класса» способствует универсализации системы оценки и обеспечивает возможность ее применения для сравнения результатов коллективов различных вузов. Многие показатели «градуированы», например, учитываются уровень издания и количество страниц публикации (см. Рис. 1).

Индексная система сравнительной оценки деятельности ППС – это модульная индексная система с «плавающей» базой [2]. В ИС ППС применяется дифференциальный подход – учитываются достижения за один учебный год (показатели экстра-класса учитываются в течение 2-х лет). Алгоритм вычисления индексов выполнен в соответствии с *системным принципом согласия*.

Для каждого преподавателя по каждому показателю вычисляется его так называемый *частный индекс*, представляющий собой количественное значение показателя (с учетом градаций и их весов), нормированное его средним значением среди всех ППС. Таким

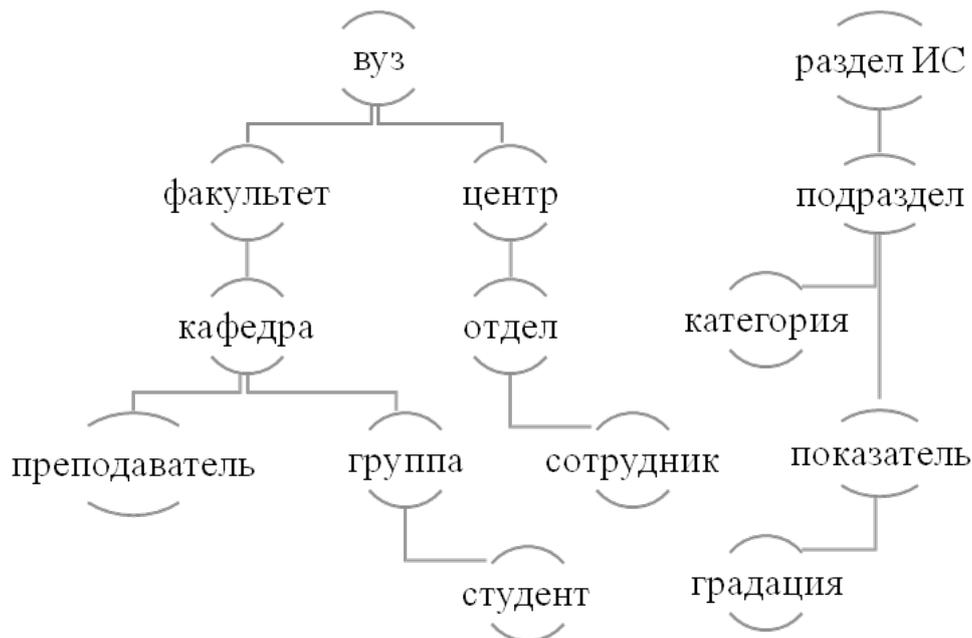


Рис. 1. Уровни иерархии в Индексной системе стимулирования

образом частный индекс преподавателя по показателю – это результат преподавателя по данному показателю относительно среднего представителя всей массы ППС.

Частный индекс преподавателя по каждому разделу есть линейная свертка его частных индексов по всем показателям этого раздела (с учетом весовых коэффициентов показателей подразделов и категорий), нормированная максимальным частным индексом среди всех ППС. И, наконец, *итоговый индекс* преподавателя – линейная свертка его частных индексов по всем разделам, нормированная максимальным итоговым индексом среди всех ППС. Получаемые таким образом числа умножаются на 1000 и округляются до ближайшего целого, так что лидер по какому-то разделу или по всей системе всегда получает соответственно частный индекс или итоговый индекс равный 1000.

Сравнительно новой частью ИС УГТУ является Индексно-рейтинговая система (ИРС) оценки результатов деятельности студентов [20, 21]. Особенность заключаются в совмещении оценки студенческих достижений за семестр (дифференциальный подход) и построения единого общеузовского рейтинга студентов и выпускников (интегральный подход, который применим, поскольку имеется определённый период оценки – срок обучения). Расчет индексов производится по методике аналогичной применяемой в Индексной системе ППС, обеспечивающей автобалансировку значимости результатов.

Для оценки деятельности студентов сформирован перечень показателей, сгруппированных по 6 разделам, опирающихся на декомпозицию глобальной цели вуза и Постановление Правительства РФ № 945 [8]:

- 1) учебная деятельность;
- 2) трудовая и профессиональная деятельность;

- 3) научно-исследовательская и инновационная деятельность;
- 4) культурно-творческая деятельность;
- 5) спортивная деятельность;
- 6) общественная деятельность.

Стоит отметить, что раздел 1 представляет собой сумму оценок по балльно-рейтинговой системе (БРС), либо взвешенных экзаменационных оценок (если БРС не применяется), нормированную максимумом по каждой студенческой группе.

ИРС с одной стороны, позволяет облегчить выбор кандидатов на повышенные стипендии, с другой стороны даёт инструмент для гибкого распределения части стипендиального фонда пропорционально достижениям студентов за семестр, а также обеспечивает накопление портфолио студентов и построение их общеузовского рейтинга для представления на корпоративные стипендии, стажировки и трудоустройство [22]. При этом можно отметить, что мотивирующая часть стипендиального (материального) обеспечения может быть основной (по результатам исследования типологии мотивации студентов кафедры ИСТ УГТУ [24]) для более 40% студентов, а морально-материального (удовлетворенность профессией и достижениями в ней) – для 50%, таким образом система при правильном применении мотивирует на результативную деятельность до 90% участников.

Структура и наполнение ИС ППС и ИРС студентов тесно увязаны между собой и тем самым реализован классический *принцип координации* и *системный принцип связности*. Проектирование информационной системы выполнено как единое целое, на базе *системного принципа единства*.

На *системном принципе иерархичности* базируется пересечение иерархии структурных подразде-

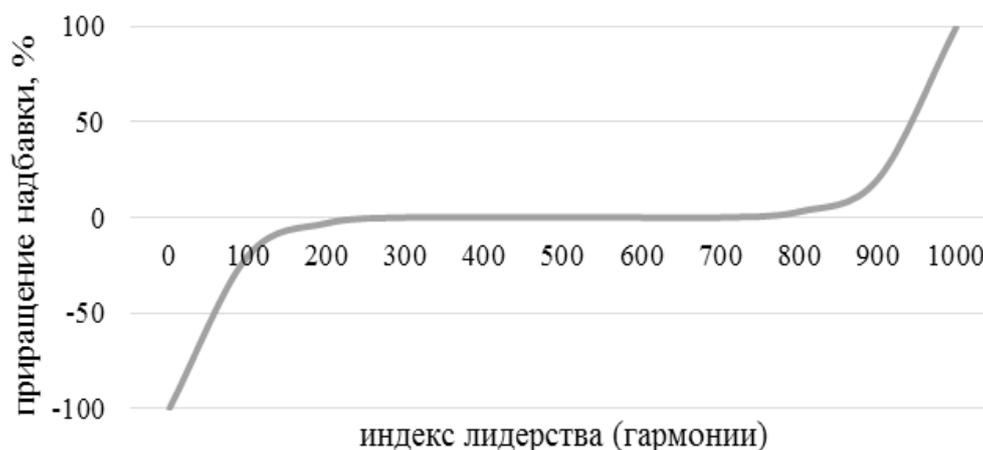


Рис. 2. Изменение суммы поощрительных выплат за лидерство и гармонию

лений вуза и иерархии пунктов Индексной системы от раздела до градации (см. Рис. 1).

Весовой вектор разделов ИС в качестве «нулевого приближения» сформирован на основе экспертного опроса. Кроме того, там, где это было возможно, применялся «частотный подход», то есть веса измеримых показателей выбирались обратно пропорциональными их совокупным объемам среди ППС за достаточно длительный период. Например, если за 5 лет в вузе было опубликовано 20 монографий и 300 статей, то отношение весов монографии и научной статьи (в качестве нулевого приближения) считалось равным $300/20 = 15$.

По мере эксплуатации ИС, система весов вовлекается в динамически управляемый процесс балансировки (априорно-апостериорный подход) с применением отрицательной обратной связи, используя средние индексы по разделам.

Системные принципы развития и толерантности реализуются за счет открытости Индексной системы стимулирования, обеспечивающей прозрачность и возможность совершенствования, а также модульной архитектуры (отдельные модули значительно легче корректировать, чем всю систему сразу). Изменение состава и весов показателей не влияет на главную функцию системы, это возможно опять-таки за счет модульности АИС, обеспечивающей системный принцип слабой связи.

Принцип универсальности СМС реализуется за счет универсальной системы градаций показателей, опоры на декомпозицию глобальной цели вуза и введения двух обобщенных характеристик деятельности членов трудового коллектива: индекса лидерства, который показывает, насколько далеко член коллектива продвинулся по наиболее успешному для него направлению по сравнению с его коллегами, и индекса гармонии, показывающего насколько гармоничной, сбалансированной была деятельность рассматриваемого члена коллектива. Благодаря этому Индексная система применима в вузах любого масштаба и любого профиля.

Вычисление этих обобщенных характеристик, характерных для любого творческого коллектива в Индексной системе производится на основании частных индексов по разделам в соответствии с формулой Г. В. Данилова [23]:

$$I = L \cdot H, \quad (1)$$

где: I – итоговый индекс (совокупный результат);

L – индекс лидерства;

H – индекс гармонии.

За счет применения этой формулы удастся аддитивную модель итоговой деятельности ППС и студентов с десятками «параметров состояния» перевести в компактную мультипликативную модель, содержащую всего два «параметра порядка» (L и H). Последние, усредненные по университету, представляют со-

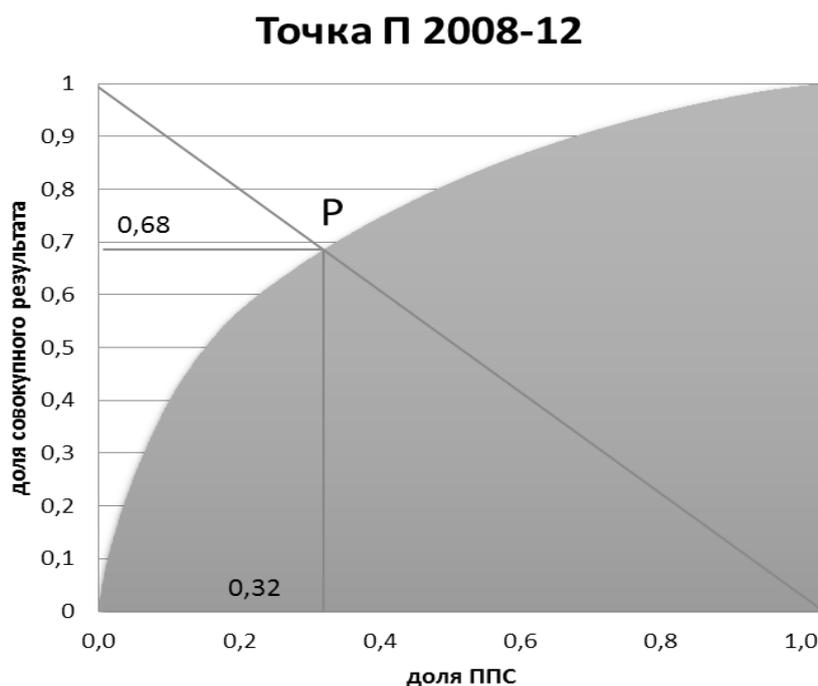


Рис. 3. Разбиение методом Парето результатов деятельности ППС за 2009–12 гг. (размер совокупной выборки равен 881 ч.)

бой его академическое ядро N:

$$N = (L, H), \quad (2)$$

которое вкупе с менеджментом M характеризует качество-процесс Q подготовки специалистов в данном вузе:

$$Q = (L, H, M), \quad (3)$$

Если ограничиться лишь показателями категории экстра-класса, то этот кортеж при соответствующей настройке можно использовать для построения национальных и международных рейтингов вузов.

Индексы L и H используются в формуле начисления надбавок как дополнительный стимул на пути повышения лидерства и гармонии (см. Рис. 2).

В соответствии с «принципом коллективной ответственности» введена положительная обратная связь между управляемым параметром – средним индексом ППС по вузу за учебный год и управляющим параметром – величиной стимфонда F (больше индекс – больше фонд, меньше индекс – меньше фонд), что призвано повысить заинтересованность ППС в результатах всего вуза.

Пример аналитики, которую позволяет выполнять ИС

Далее приведем краткий анализ результативности работы преподавательского коллектива по данным ИС ППС.

В среднем результативность труда головной части ППС при разделении методом Парето в 4,5 раза выше, чем хвостовой (см. Рис. 3 и Рис. 4). ABC анализ методом касательных показывает, что 10% ППС вы-

полняют 33% работы, а 25% ППС – 63% работы.

Если изучать результативность работы по должностям, то можно отметить, что лидирующую позицию по всем разделам ИС и по агрегированным индексам занимают профессора. Наиболее «узкими специалистами» (обладают наименьшим индексом гармонии H) являются старшие преподаватели, посвятившие себя в большей степени учебной деятельности (см. Рис. 5 и Рис. 6).

В таблице 1 приведены корреляции между достижениями ППС по разделам ИС. По критерию Стьюдента гипотезу об отсутствии зависимости между достижениями по разделам следует отбросить на уровне надёжности 99%, если корреляция между ними более 6,25%.

Таким образом в коллективе ППС УГТУ по агрегированным данным ИС зависимость отсутствует только между достижениями в учебной и научной деятельности. Максимальная корреляция наблюдается между результатами в сфере подготовки научных кадров и разделами 4. «Научно-исследовательская и инновационная деятельность» и 6. «Организационно-управленческая и коммуникационная деятельность». Что касается подразделов, среди них куда больше независимых направлений, так, например, раздел 1.2.2. «Физическое воспитание» не коррелирован ни с одним другим разделом, а достижения в разделе 4.2 «Инновационная деятельность» зависят только от научной деятельности разделы 3.2 и 4.1 (на 16–17%). Кроме того, корреляция

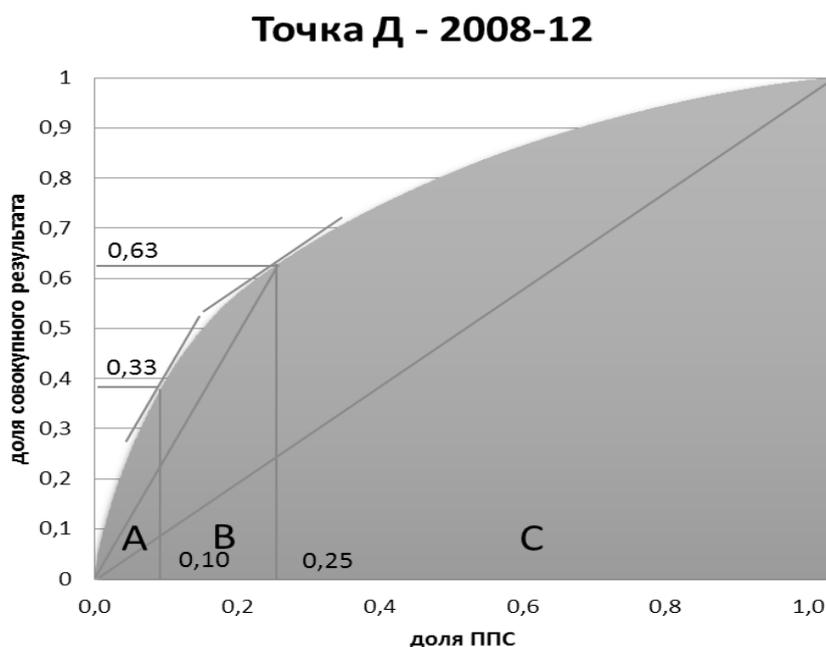


Рис. 4. Разбиение методом ABC результатов деятельности ППС за 2009–12 гг. (размер совокупной выборки равен 881 ч.)

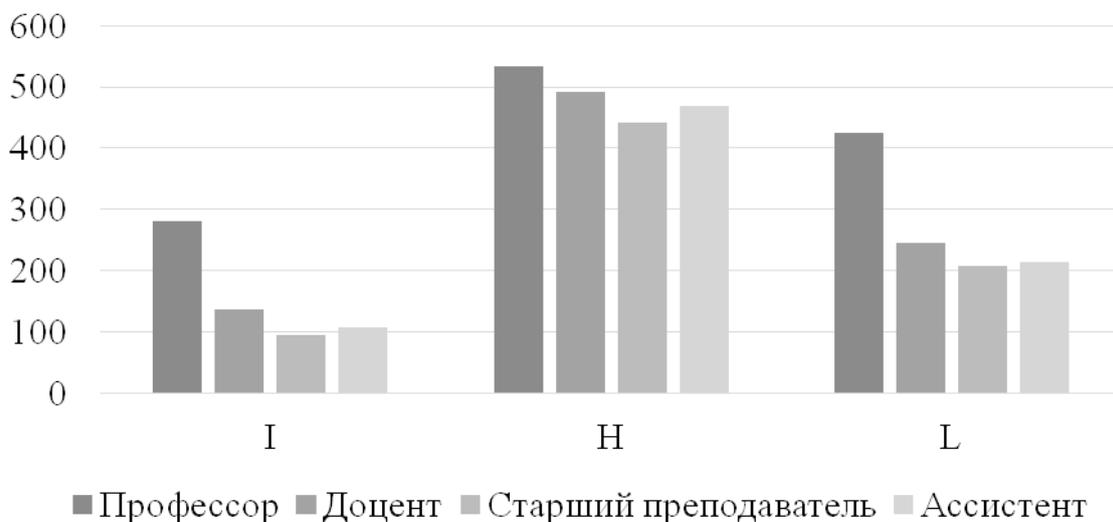


Рис. 5. Агрегированные индексы по должностям за 2007–13 гг.
(I – итоговый индекс, H – индекс гармонии, L – индекс лидерства)

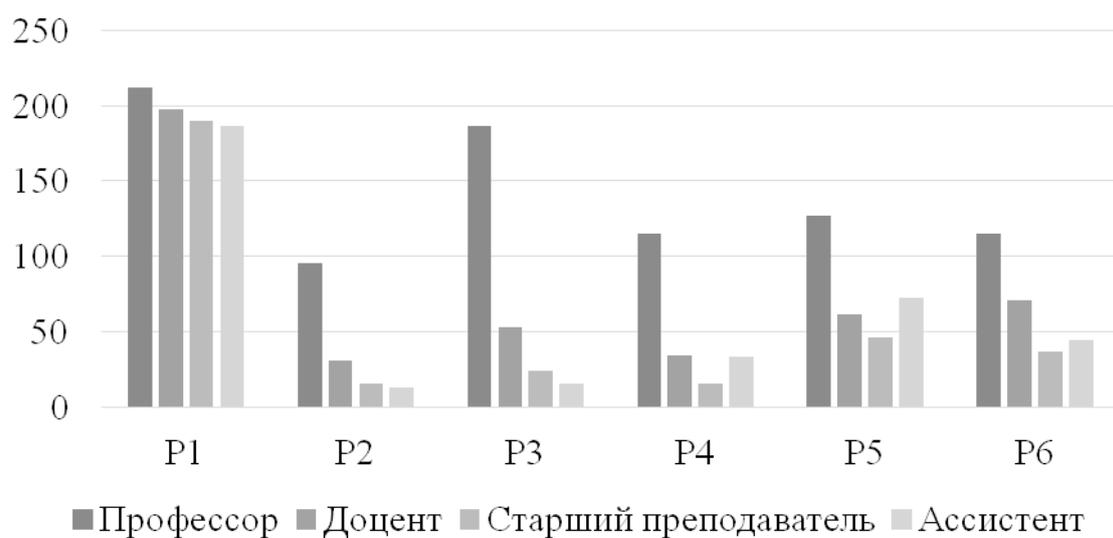


Рис. 6. Индексы по разделам ИС ППС за 2007–13 гг.

Таблица 1. Корреляции между достижениями ППС по разделам ИС за 2007–2013 годы, суммарный объем выборки составляет 1776 человек

Раздел	P1	P2	P3	P4	P5	P6
P1. Учебно-воспитательная работа		12%	13%	5%	10%	24%
P2. Методическая работа	12%		26%	11%	14%	20%
P3. Подготовка научных кадров	13%	26%		33%	17%	32%
P4. Научно-исследовательская и инновационная деятельность	5%	11%	33%		14%	22%
P5. Повышение квалификации и творческого потенциала	10%	14%	17%	14%		23%
P6. Организационно-управленческая и коммуникационная деятельность	24%	20%	32%	22%	23%	

между индексами лидерства и гармонии, представленными в формуле (1) по этим данным составляет всего 3%, что подтверждает их ортогональность.

Если же проследить зависимость полученных результатов, усредненных по кафедре, от численности ППС этой кафедры, другими словами зависимость качества работы каждого преподавателя от размера его структурного подразделения, то по данным 37 кафедр за 2013 г. средний итоговый индекс крупных кафедр меньше (корреляция численности и среднего индекса равна минус 29%, что является значимым на уровне $\alpha = 90\%$). Зависимость средних результатов по разделам и подразделам ИС от размера их кафедр колеблется от -31% (Р1. Учебно-воспитательная работа) до +24% (Р1.2.1 Духовно-нравственное воспитание).

Заключение

При оценке такого сложного объекта как деятельность вуза и его коллектива системный подход является весьма важным. Рассмотренная в статье Индексная система в полной мере опирается на ключевые принципы системного подхода и является достаточно универсальной для переноса её или основных её положений на различные вузы России. По мнению автора имеет смысл охватить подобным проектом несколько вузов, создав независимую межвузовскую систему оценки достижений научно-педагогических сотрудников и (или) студентов, а после создания подобного прецедента на его опыте возможен будет запуск национальной системы оценки результатов деятельности НПС и студентов. Это сделает возможным альтернативный способ финансирования вузов – в соответствии с достижениями каждого из членов их коллективов и повысит оперативность и точность оценки деятельности вузов при формировании их национального рейтинга и укрепления конкурентоспособности российского высшего образования.

Литература:

1. Данилов Г. В., Цхадая Н. Д., Эмексузьян А. Р. Материальное стимулирование профессорско-преподавательского состава на основе университетской индексной системы // Университетское управление: практика и анализ. 2007. № 3. С. 49–52.
2. Данилов Г. В. Индексная система стимулирования сотрудников // Высшее образование в России. 2008. № 5. С. 86–90.
3. Каточков В. М., Сафронова М. А. Внедрение Кредитно-модульной и Балльно-рейтинговой систем в образовательный процесс университета // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Образование. Педагогические науки. 2009. № 24 (157). С. 37-42.
4. Коллективный договор ФГБОУ ВПО «Ухтинский

- государственный технический университет» на 2013-2015 годы. Ухта: УГТУ, 2013.
5. Национальным фондом подготовки кадров (НФПК) разработана новая методология рейтингования образовательных учреждений профессионального образования [электронный ресурс] // Рейтинг-социальный навигатор качества образования (сайт). URL: <http://рейтинг-образование73.рф/news/news-9312>.
6. Николаева Т. А. Балльно-рейтинговая система контроля в контексте управления качеством образования // Вестник Брянского государственного университета. 2008. № 1. С. 46-49.
7. О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений: Постановление Правительства РФ от 05.08.2008 г. № 583 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О порядке совершенствования стипендиального обеспечения обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях профессионального образования: Постановление Правительства РФ от 18.11.2011 г. № 945 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Об утверждении рекомендаций по оформлению трудовых отношений с работником государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта: Приказ Минтруда России от 26.04.2013 № 167н [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149028/. (дата обращения 12.06.2014)
11. Положение «О научно-исследовательской работе студентов» [электронный ресурс] // Кузбасский институт экономики и права (сайт). URL: http://www.kiel.ru/institut/doc/doc_7.html. (дата обращения 12.06.2014)
12. Положение «О рейтинговой системе оценке качества научно-исследовательской, учебно-методической работы профессорско-преподавательского состава ГОУ ВПО «Горно-Алтайский государственный университет» [электронный

- ресурс] // ГАГУ (сайт). URL: http://www.gasu.ru/univer/science/otdel_kach/. (дата обращения 12.06.2014)
13. Положение «О стипендиальном обеспечении и других формах социальной (материальной) поддержки студентов и аспирантов ГОУ ВПО УГТУ». Ухта: УГТУ, 2011.
 14. Положение «Об академическом рейтинге студентов МГИМО (У) МИД России» [электронный ресурс] // МГИМО – университет (сайт). URL: <http://www.mgimo.ru/files/89/reiting-poloj.htm>. (дата обращения 12.06.2014)
 15. Положение «Об оценке деятельности и материальном стимулировании ППС по итогам работы за учебный год». Ухта: УГТУ, 2013.
 16. Результаты мониторинга деятельности государственных вузов и их филиалов [электронный ресурс] // Министерство образования и науки РФ [сайт]. URL: минобрнауки.рф/пресс-центр/2774/файл/1265/12.10.31-Мониторинг_Результаты.pdf. (дата обращения 12.06.2014)
 17. Рейтинговая система оценивания деятельности профессорско-преподавательского состава, кафедр и факультетов вуза [электронный ресурс]. // Шадринский государственный педагогический институт (сайт). URL: <http://shgpi.edu.ru/umu/>. (дата обращения 12.06.2014)
 18. Рейтинговые показатели [электронный ресурс] // Казанский государственный архитектурно-строительный университет (сайт). URL: <http://www.kgasu.ru/docum/kgasu/2664/>. (дата обращения 12.06.2014)
 19. Рочев К.В. Анализ результатов работы профессорско-преподавательского состава // Социологические исследования. 2012. № 11. С. 134–140.
 20. Рочев К.В. Индексно-рейтинговая система сравнительной оценки деятельности и стимулирования студентов вуза // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2013а. № 01.
 21. Рочев К.В. Информационная система индексно-рейтинговой оценки деятельности студентов вуза и результаты её внедрения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Информатизация образования. 2013б. № 2. С. 126–134.
 22. Рочев К. В. Подсистема автоматизированного формирования «портфолио в цифрах» на базе индексно-рейтинговой системы оценки деятельности студентов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Информатизация образования. 2013с. № 3. С. 94–100.
 23. Danilov G. V. Application of Generalized Characteristics of University Staff Activity When Forming an Incentive System // Open journal of education. № 8. 2013. P. 213–216.
 24. Rochev K. V. Students motivation types and their influence on the results of study // Wulfenia. №. 3. Volume 21. Mar 2014.

References:

1. Danilov G.V., Tskhadaya N.D., Emeksuzyan A.R. Material incentives of academic staff on the basis of university index system // Universitetskoye upravleniye: praktika i analiz. 2007. № 3. P. 49–52.
2. Danilov G.V. Index system of incentives for employees // Vissheye obrazovaniye v Rossiye. 2008. № 5. P. 86–90.
3. Katochkov V.M., Safronova M.A. Implementation of Credit-module and Grade-rating systems in educational processes of university // Vestnik Yuzhno-Uralskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Obrazovaniye. Pedagogicheskiye nauki. 2009. № 24 (157). P. 37-42.
4. Collective labor agreement FGBOU VPO “Ukhta state-technical university” for 2013-2015. Ukhta: YGTU, 2013.
5. National foundation of personnel training (NFPK) developed the methodology of universities rating [e-resource] // Rating-social navigator of education quality (site). URL: <http://рейтинг-образование73.рф/news/news-9312>.
6. Nikolayeva T.A. Grade-rating system of control within the context of management of education quality // Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo universiteta. 2008. № 1. P. 46-49.
7. On introduction of new systems of wages for employees of federal budgeting organisations and federal power bodies, civil personnel of military divisions, organisations and subdivisions of federal executive power bodies where military service is envisaged by law, who are paid on the basis of the Unified tariff system on wages of employees of federal power organisations: The RF Government Decree dated 05.08.2008 г. № 583 [e-resource]. Access from reference-legal system “KonsultantPlus”.
8. On the improvement order of bursarial provision of those who study in federal state educational establishments of professional training: The RF Government Decree dated 18.11.2011 г. № 945 [e-resource]. Access from reference-legal system “KonsultantPlus”.
9. On education in the Russian federation: Federal law dated 29.12.2012 г. № 273-FZ [e-resource]. Access from reference-legal system “KonsultantPlus”.
10. On approval of recommendations on execution of labor relations with an employee of a state (municipal) organisation introducing an effective contract: Order of the Russian Ministry of Labor dated 26.04.2013

- № 167n [e-resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149028/. (date of reference 12.06.2014)
11. Provision “On research students’ activity” [e-resource] // Kuzbass institute of economics and law (site). URL: http://www.kiel.ru/institut/doc/doc_7.html. (date of reference 12.06.2014)
 12. Provision “On rating system of quality evaluation system of research, academic, learning and teaching activity of teaching staff of GOU VPO “Gorno-Altai state university” [e-resource] // GAGU (site). URL: http://www.gasu.ru/univer/science/otdel_kach/. (date of reference 12.06.2014)
 13. Provision “On scholarship provision and other forms of social (material) support of students and post-graduates GOU VPO UGTU”. Ukhta: UGTU, 2011.
 14. Provision “On academic rating of students MGIMO (U) MID Russia” [e-resource] // MGIMO – university (site). URL: <http://www.mgimo.ru/files/89/reiting-poloj.htm>. (date of reference 12.06.2014)
 15. Provision “On evaluation of activity and incentives PPP on the results of the activity for the study year”. Ukhta: UGTU, 2013.
 16. Results of monitoring of state universities and their branches activity [e-resource] // Ministry of education and science of the RF [site]. URL: минобрнауки.рф/пресс-центр/2774/файл/1265/12.10.31-Мониторинг_Результаты.pdf. (date of reference 12.06.2014)
 17. Rating evaluation system of activity of teaching staff, chairs and departments of universities [e-resource]. // Shadrinsk state pedagogical institute (site). URL: <http://shgpi.edu.ru/umu/>. (date of reference 12.06.2014)
 18. Rating indices [e-resource] // Kazan state architectural-constructional university (site). URL: <http://www.kgasu.ru/docum/kgasu/2664/>. (date of reference 12.06.2014)
 19. Rochev K.V. Performance analysis of academic staff // *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. 2012. № 11. P. 134–140.
 20. Rochev K.V. Index-rating system of comparative analysis of activity and incentives of university students // *Upravleniye ekonomicheskimi sistemami: elektronniy nauchniy zhurnal*. 2013a. № 01.
 21. Rochev K.V. Information system of index-rating evaluation of university students activity and its implementation results // *Vestnik Rossiyskogo universiteta družhbi narodov*. Series: Informatizatsiya obrazovaniya. 2013b. № 2. P. 126–134.
 22. Rochev K.V. Subsystem of automated formation of “portfolio in numbers” on the basis of index-rating evaluation of university students activity // *Vestnik Rossiyskogo universiteta družhbi narodov*. Series: Informatizatsiya obrazovaniya. 2013c. № 3. P. 94–100.
 23. Danilov G. V. Application of Generalized Characteristics of University Staff Activity When Forming an Incentive System // *Open journal of education*. № 8. 2013. P. 213–216.
 24. Rochev K. V. Students motivation types and their influence on the results of study // *Wulfenia*. №. 3. Volume 21. Mar 2014.



РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И МОТИВАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РОССИИ

Филатова Н.Г.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории
Сибирского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 630102,
Россия, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6, Filatovanata@list.ru

УДК 351.711(470)
ББК 67.404.112

Цель. Анализ мер проводимых органами власти по совершенствованию системы управления государственной собственностью РФ в контексте инновационного развития.

Методология и методы. Методологическую основу составили основные положения неинституциональной экономической теории, современные исследования в области государственного управления. В статье применялся системный подход с использованием метода экономической интерпретации полученных результатов. Информационной базой послужили нормативные и методические материалы федеральных и региональных органов власти по вопросам регулирования земельно-имущественных отношений в РФ.

Результаты. Предложен комплекс мероприятий по повышению эффективности системы управления государственной собственностью в РФ, среди которых особое значение отводится инструментам совершенствования системы ответственности и мотивации государственных служащих.

Научная новизна. Обосновано значение системы ответственности и мотивации государственных служащих в формировании эффективной системы управления государственной собственностью в России, что дополняет методологические основы оценки эффективности ее использования.

Ключевые слова: управление, государственная собственность, институциональная среда, система ответственности и мотивации государственных служащих.

DEVELOPMENT OF THE RESPONSIBILITY AND MOTIVATION SYSTEM OF PUBLIC EXECUTIVES IN SOLVING THE PROBLEM OF EFFICIENT USE OF PUBLIC PROPERTY IN RUSSIA

Filatova N.G.

Candidate of Science, assistant professor of the economic theory department of the Siberian Institute of Management –
Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
6 Nizhegorodskaya str., Novosibirsk, Russia, 630102, Filatovanata@list.ru

Purpose. Analysis of measures conducted by power bodies on improvement of the system of public property management in the RF within the context of innovative development.

Methodology and methods. Methodological basis consists of major provisions of neo-institutional economic theory, modern research in public management. In the article the author used a systematic approach using the method of economic interpretation of the received results. Normative and methodological materials of federal and regional power bodies on issues of land-property relations in the RF are the basis for information basis.

Results. The author proposed a complex of activities on improvement of efficiency of the system of public property management in the RF among which special attention is paid to improvement instruments of responsibility and motivation system of public executives.

Scientific novelty. The author substantiated the meaning of responsibility and motivation system of public executives in development of efficient system of public property system in Russia that supplements methodological basics of efficiency appraisal of its usage.

Key words: management, public property, institutional environment, responsibility and motivation system of public executives.

Реализация стратегических целей модернизации отечественной экономики, в том числе формирование базы для развития инновационной экономической системы, определяет необходимость качественных институциональных изменений. Именно качество институциональной среды, определяемой отношениями собственности, формирует инновационный потенциал экономического роста.

Возможности качественного преобразования института государственной собственности как фактора, задающего динамику экономического развития, составляют предмет исследования многих зарубежных и отечественных научных школ. Выводы ученых единодушно указывают на необходимость совершенствования защиты прав собственности в экономической системе, в том числе повышения эффективности управления государственной собственностью [1-6].

Особый интерес к проблеме повышения эффективности использования государственной собственности наблюдается в России и с практической точки зрения. В связи с проведением многолетней приватизации государственной собственности изменился не только количественный состав земельно-имущественного комплекса РФ, но изменились сами подходы к приватизации. Современная приватизация рассматривается органами власти, во-первых, как инструмент привлечения инвестиций в развитие и модернизацию государственных предприятий; во-вторых, как инструмент развития конкуренции и рынков путем сокращения доли государства в экономике; в-третьих, как инструмент вовлечения имущества и земель в хозяйственный оборот. Новые алгоритмы приватизации нашли отражение в «Концепции управления федеральным имуществом на период до 2018 г.» [7].

Данная система социально-экономических целей управления государственной собственностью влечет за собой ряд требований к формированию эффективной структуры земельно-имущественного комплекса – она должна максимально учитывать предпочтения основных потребителей рынка: населения, корпоративного сектора, органов власти, инвесторов. Однако, наблюдаемый сегодня низкий уровень удовлетворенности потребителей в социально-значимых благах, растущие потребности рынка, определяют необходимость совершенствования системы управления государственной собственностью.

Одним из приоритетных направлений совершенствования

системы управления государственной собственностью с позиции федеральных органов власти является реализация мероприятий направленных на повышение качества управленческой деятельности. В связи с этим в Государственной программе РФ «Управление федеральным имуществом» (утвержденной Постановлением Правительства РФ № 327 от 15 апреля 2014г.), определены новые задачи управления государственной собственностью:

- сформировать целевые функции каждого имущественного актива находящегося в государственной собственности с учетом предпочтений основных групп потребителей;
- разработать «дорожные карты» реализации стратегических целей использования каждого объекта государственной собственности;
- сформировать механизмы управления развитием земельно-имущественного комплекса, в том числе учет макроэкономических факторов воздействия внешней среды;
- сформировать систему управления рисками;
- обеспечить учет и мониторинг эффективности использования объектов государственной собственности и т.д. [8].

Введение вышеперечисленных инструментов в практику управления призвано обеспечить одну из главных функций государственного управления – оценку эффективности использования экономических ресурсов, в данном случае – федерального имущества.

Оценка эффективности использования государственной собственности выполняет ряд важных задач. Во-первых, измерение эффективности – позволяет проанализировать результативность применяемых методов управления, выявить их недостатки. Во-вторых, определить возможные направления повышения эффективности использования земельно-имущественного комплекса. В-третьих, рассчитать целевые показатели функционирования конкретных объектов земельно-имущественного комплекса с учетом задач инновационного развития РФ.

Регулярно проводимый мониторинг эффективности использования федерального имущества способствует формированию информационной базы, необходимой для оценки деятельности органов власти в сфере управления государственной собственностью. Поэтому обеспечение учета и мониторинга государственной

собственности является одной из ключевых целей подпрограммы 1 «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» Государственной программы РФ «Управление федеральным имуществом» [8].

В соответствии с ней Росимущество обязано в ближайшей перспективе (2015-2018 гг.) создать единую систему учета и мониторинга эффективности управления федеральным имуществом. Так, к 2015 году планируется внедрить систему пообъектного управления федеральным имуществом, а также сформировать новую методологию учета федеральное имущество. А уже к 2018 году внедрить в практическую деятельность органов власти методику сравнительного анализа эффективности федерального имущества и реализовать автоматическую систему статистического мониторинга изменения структуры федерального имущества и динамики экономических показателей деятельности компаний с государственным участием [8].

Основным ожидаемым результатом реализации подпрограммы 1 является формирование условий для перехода к социально ориентированному инновационному развитию отечественной экономики.

Таким образом, Концепция управления федеральным имуществом и Государственная программа «Управление федеральным имуществом» стали долгожданным шагом навстречу качественных преобразований института государственной собственности в России. Но не все так просто, как кажется на первый взгляд. Использование новых инструментов государственного управления, в одночасье не решит многочисленные проблемы в системе управления государственной собственностью РФ. Отношения собственности затрагивают правовые и социальные аспекты общественного развития, а также являются основой любой экономической системы. Это значит, что преобразования системы управления государственной собственностью также должны носить системный характер и включать в себя как мероприятия направленные на повышение качества законодательного регулирования отношений собственности, так и совершенствование процесса управления. Лишь системные преобразования в сфере управления государственной собственностью позволят повысить эффективность государственной собственности в России.

Необходимость повышения качества законодательного регулирования в сфере отношений собственности определяется наличием многочисленных правовых пробелов, которые не только сохраняют за представителями органов власти избыточные, нерегламентированные права собственности, но и размывают ответственность между различными государственными структурами управления. Это затрудняет полноценный контроль за процессом использования государственной собственности, блокирует реализацию

ее инновационного потенциала и практически легализует теневую приватизацию.

Более того, наличие легальных возможностей для передела государственной и муниципальной собственности вследствие затяжного характера современного процесса приватизации, а также отсутствие у государственных служащих стимулов к эффективной управленческой деятельности, не только препятствует реализации общенациональных интересов, но и влияет на мотивацию частных собственников к эффективной деятельности, существенно снижая интерес частного сектора к долгосрочным инвестициям.

Отставание законодательства в сфере регулирования отношений собственности от реалий отечественной экономики свидетельствуют не только о низкой эффективности использования объектов государственной собственности, но указывает на неэффективность самого института государственной собственности в экономической системе. И чем дольше существуют неэффективные нормы поведения, формируемые государством, тем устойчивее становятся неэффективные институты экономики, провоцируя появление эффекта институциональной ловушки и/или дисфункции институтов.

В рамках государственной программы «Управление федеральным имуществом» Правительством РФ запланированы на 2014-2018 гг. меры правового регулирования в сфере отношений собственности [8]. Их своевременное выполнение является обязательным условием успешной реализации государственной политики в области совершенствования управления государственным имуществом.

К качественным преобразованиям институциональной среды также относятся многочисленные мероприятия органов власти направленные на повышение эффективности процесса управления государственной собственностью.

Основываясь на общемировой практике государственного управления можно сформулировать несколько способов совершенствования процесса управления государственной собственностью:

- совершенствование организации процесса управления (на основе конвергенции принципов и механизмов государственного и частного управления);
- совершенствование руководства (с учетом применения инновационных подходов в государственном управлении: внедрение средств обеспечения прозрачности руководства, стандартов обслуживания, взаимодействие с профессиональными ассоциациями и т.д.) [9];
- усиление контроля за деятельностью предприятий и организаций;
- повышение ответственности руководителей;
- повышение мотивации руководителей и т.д.

И если первые три способа совершенствования

процесса управления государственной собственностью широко представлены в современной научной литературе и уже нашли практическое применение в деятельности органов власти, то последние два способа пока существуют лишь на бумаге, получив отражение в нормативно-правовых актах сравнительно недавно [8,9]. Более того сегодня пристальное внимание общественности сконцентрировано на системе стимулирования менеджмента государственных предприятий и организаций, нежели чем на системе ответственности и мотивации государственных служащих федеральных и региональных органов власти.

Важно отметить, что ни один процесс управления, в том числе на государственном уровне, по окончании не будет иметь оптимальный результат без четко сформулированной и понятной для всех субъектов экономической деятельности системы ответственности и мотивации. Система ответственности и мотивации в управлении государственной собственностью влияет на процесс управления не только изнутри системы: возлагая ответственность за неэффективное управление на государственных служащих и мотивируя их к эффективной деятельности, но и выходят за ее пределы, распространяясь на корпоративный сектор и частных инвесторов.

Долгое время задача совершенствования системы ответственности и мотивации государственных служащих в сфере управления государственной собственностью оставалась в тени проблемы неэффективного использования государственной собственности. Решая задачу повышения эффективности использования земельно-имущественного комплекса, прежде всего, за счет увеличения коммерческих доходов от недвижимости и земельных участков, органы власти не были заинтересованы в проведении мониторинга имущества и земельных участков на предмет наличия (отсутствия) и объема утраченного имущества, приведения его в негодность, снижения эксплуатационных характеристик вследствие ненадлежащей эксплуатации, нецелевого использования, наличия механизма воспроизводства и т.д. Отсутствие объективной информации о состоянии объектов государственной собственности, о процедурах принятия решений, касающихся распоряжения федеральным имуществом, отсутствие механизмов включения в состав конкурсных комиссий представителей общественности привели к недееспособности существующей системы ответственности государственных служащих и представителей бизнеса и послужили условием создания среды для различного рода служебных злоупотреблений.

Более того, деятельность органов власти свелась к реализации правомочий собственника через заключение договоров и правовому контролю над их соблюдением. Экономический контроль же ограничи-

вается созданием условий для обеспечения доходов от использования государственной собственности, в том числе взысканием задолженности по арендным платежам и не предусматривает комплекса среднесрочных и долгосрочных мероприятий, направленных на повышение эффективности использования государственной собственности.

Отметим, что в ситуации, когда функции правового и экономического контроля тесно переплетаются между структурными подразделениями или, когда одна из функций явно доминирует относительно другой, трудно найти ответственных за реализацию контрольных мероприятий. В данном случае соблюсти реализацию как экономической, так и социальной эффективности использования государственной собственности практически невозможно.

С юридической точки зрения направления совершенствования ответственности в сфере управления тесно связаны с проблемами несовершенства механизма привлечения к ответственности. Современное законодательство об административных правонарушениях не отражает специфику статуса субъектов государственного управления и не содержит специфических, повышенных мер наказания, не предусматривает ответственности за отдельные противоправные деяния, не устанавливает действенных и эффективных процедур реализации положений об ответственности.

Одновременно с совершенствованием механизма привлечения к ответственности, необходима адаптация системы мотивации государственных служащих с учетом изменяющихся внешних факторов. Комплексная система мотивации государственных служащих, учитывающая профессиональные, возрастные особенности госслужащих может стать эффективной формой профилактики различного рода служебных злоупотреблений. Каждый сотрудник должен знать, за что вознаграждают или наказывают в организации, для этого нужны четкие критерии оценки работы персонала. Различные изменения в организации, ее рост, реорганизация требуют адаптации системы мотивации с учетом изменяющихся факторов. Наиболее часто используемым стимулом являются материальные формы мотивации, хотя это не единственное средство.

К сожалению, законодательство накладывает определенные ограничения на возможность получения государственными служащими иных доходов помимо основного места работы, поэтому денежное содержание остается основным источником доходов и является одновременно мощным стимулом повышения результатов труда и причиной различного рода злоупотреблений служебными полномочиями.

Неоднозначное влияние на систему мотивации и ответственности государственных служащих оказывает активное внедрение в деятельность органов власти ме-

ханизмов управления по результатам, сформированных с учетом концепций «нового государственного управления» (New Public Management – NPM) и «добросовестного управления» (Good Governance)[10, с.29].

В рамках данных концепций основой повышения эффективности управленческого воздействия служат два принципа: создание четких стандартов и индикаторов результативности, а также перенос фокуса внимания с процессов непосредственно на результаты управления. Это повышает личную ответственность управляющих, препятствует мелкой коррупции, мотивирует государственных служащих занять активную позицию в процессе управления.

Тем не менее, анализ российской практики использования управления по результатам свидетельствует, что показатели результативности в основном используются как инструмент контроля (отчетности), а не управления. При этом управленческие выгоды от использования показателей результативности воспринимаются государственными служащими как незначительные [11, с.46].

На основе полученных результатов также были выявлены специфические проблемы, не только негативно влияющие на эффективность управленческой деятельности, но и противоречащие методологическим основам управления по результатам:

- неспособность государственного органа влиять на установленный индикатор;
- недостаток межведомственной координации и кооперации;
- отсутствие обратной связи при установке индикаторов.

Если государственные служащие не понимают, каким образом и для чего устанавливаются те или иные показатели результативности, то они формально относятся к их выполнению. В российской практике принято, что ответственность за каждый показатель должна быть закреплена за тем или иным подразделением. При этом вопрос о том, кто играет ведущую роль в работе, не поднимается (подразумевается, что это федеральный орган власти). Однако здесь кроются существенные отличия: одно дело – нести ответственность за «навешенный» показатель, другое – инициировать разработку показателя и играть ведущую роль в работе с ним.

Эти слабые стороны ограничивают потенциал показателей результативности как инструмента мотивации государственных служащих, одновременно открывая перед ответственными лицами и ведомственными организациями новые возможности по уклонению от ответственности.

Так, совместная работа ведомств по улучшению одного показателя (или группы показателей) может рассматриваться как проблема коллективного дей-

ствия. Издержки несет конкретное ведомство, а выгоды распределяются между всеми. Возникает «проблема безбилетника». Известный экономист-социолог М. Олсон утверждает, что коллективное действие не будет совершаться до тех пор, пока участники не будут иметь личной заинтересованности в успехе дела. Иными словами, простого сознания того, что твои действия помогают «общему делу», недостаточно, чтобы мотивировать рационального участника группы. Необходимо наличие адресных выгод либо принуждения [12, с.82].

Среди положительных моментов управления по результатам можно выделить наличие возможности выявления проблем в результате межрегионального сравнения, а также сигнализирование о сопутствующих проблемах и потребностях в финансировании (бюджетирование).

Таким образом, факторами успеха реализации современных целей управления государственной собственностью можно смело назвать мероприятия по совершенствованию системы ответственности и мотивации государственных служащих.

Можно сформулировать следующие направления совершенствования системы ответственности и мотивации государственных служащих:

- оптимизация процесса управления – построение функциональной модели взаимодействия, определение критериев и показателей эффективной управленческой деятельности внутри системы, развитие процедуры мониторинга эффективности управленческого воздействия;
- повышение квалификации персонала – преодоление ролевой модели: регистратор – управленец, разработка программ повышения квалификации;
- комплексная система мотивации персонала – повышение производительности труда – повышение уровня мотивации персонала, изменение квалификационных требований к сотрудникам;
- развитие корпоративной культуры – борьба с коррупцией на всех уровнях, формирование коллегиальных органов, внедрение механизма внутреннего контроля в основные процессы;
- развитие системы взаимоотношений органов власти с экспертным сообществом по вопросам управления государственным имуществом в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

При реализации данных направлений важно соблюсти баланс контролирующих и непосредственно управленческих мероприятий. Внедрение практики оценки эффективности деятельности государственных служащих, усиление мониторинга и расширение форм контроля за управлением и использованием государственной собственности в первую очередь сопровождается повышенными требованиями к отчетности

государственных структур. В дополнение к этому повышается ответственность представителей государственных органов, расширяются основания для привлечения к административной и дисциплинарной ответственности. Все это дестимулирует деятельность государственных служащих, отрицательно сказываясь на качестве институциональных преобразований системы управления государственной собственностью. В целях реализации инновационного потенциала государственной собственности необходимо разработать и внедрить комплекс мер по совершенствованию системы мотивации и ответственности государственных служащих.

Литература:

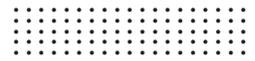
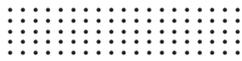
1. Acemoglu D. Institutional causes, macroeconomic symptoms: Volatility, crises and growth // *Journal of Monetary Economics*. 2003. Vol. 50. P. 49–123.
2. Clague C., Keefer P., Knack S., Olson M. *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries* // Baltimore and London: John Hopkins University Press. 1997. P. 67-90.
3. Cox H. Public enterprises and service providers in institutional Competition and undergoing structural change // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2008. № 79 (3/4). P. 527–547.
4. Marra A., Carlei V. Institutional environment and privatizations: policy implications for local governments // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2014. Vol.85. Issue 1. P. 31–52.
5. Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development // *Journal of Economic Growth*. 2004. № 2 (9). P.131–165.
6. Фрейнкман Л.М. Анализ институциональной динамики в странах с переходной экономикой. М: ИЭПП, 2009. 252 с.
7. Концепция управления федеральным имуществом на период до 2018 года [электронный ресурс] // Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество). URL: <http://www.rosim.ru/documents/3344> (дата обращения 31.03.2014)
8. Государственная программа РФ «Управление федеральным имуществом» [электронный ресурс] // Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество). URL: <http://www.rosim.ru/activities/programs> (дата обращения 21.04.2014)
9. Методические указания по применению ключевых показателей эффективности государственными корпорациями, государственными компаниями,

государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в совокупности превышает пятьдесят процентов [электронный ресурс] // Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество). URL: <http://www.rosim.ru/documents/143749> (дата обращения 21.04.2014).

10. Соловьев М. М., Гровер Р. Инновации в управлении государственной собственностью // *Экономика и управление собственностью*. 2009. № 2. С. 25-34.
11. Калгин А. С. Управление по результатам на региональном уровне: контроль или результативность? // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2012. № 3. С. 35-60.
12. Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп / Пер. с англ. Е. Окороченко. М.: Фонд экономической инициативы, 1995. 165 с.

References:

1. Acemoglu D. Institutional causes, macroeconomic symptoms: Volatility, crises and growth // *Journal of Monetary Economics*. 2003. Vol. 50. P. 49–123.
2. Clague C., Keefer P., Knack S., Olson M. *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries* // Baltimore and London: John Hopkins University Press. 1997. P. 67-90.
3. Cox H. Public enterprises and service providers in institutional Competition and undergoing structural change // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2008. № 79 (3/4). P. 527–547.
4. Marra A., Carlei V. Institutional environment and privatizations: policy implications for local governments // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2014. Vol.85. Issue 1. P. 31–52.
5. Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development // *Journal of Economic Growth*. 2004. № 2 (9). P.131–165.
6. Freinkman L.M. Analysis of institutional dynamics in the countries with transitional economy. M: IEPP, 2009. 252 p.
7. Concept of federal property management for the period up to 2018 [e-resource] // Federal agency on public property management (Rosimushchestvo). URL: <http://www.rosim.ru/documents/3344> (date of reference 31.03.2014)
8. The RF national program “Federal property management” [e-resource] // Federal agency on public property management (Rosimushchestvo). URL: <http://www.rosim.ru/activities/programs> (date of reference 21.04.2014)



Филатова Н.Г.

- www.rosim.ru/activities/programs (date of reference 21.04.2014)
9. Instrumental guidance on application of efficiency key indices by public corporations, state companies, state unitary enterprises and economic companies in which nominal capital encompasses participation interest of the Russian Federation, the RF subject is more than fifty per cent in the aggregate [e-resource] // Federal agency on management of public property (Rosimushchestvo). URL: <http://www.rosim.ru/documents/143749> (date of reference 21.04.2014).
 10. Solovyov M.M., Grover R. Innovations in public property control // *Ekonomika I upravleniye sobstvennostyu*. 2009. № 2. С. 25-34.
 11. Kalgin A.S. Management on results on a regional level: control or effectiveness? // *Voprosy gosudarstvennogo upravleniya*. 2012. № 3. P. 35-60.
 12. Olson M. Logics of collective actions: public goods and theory of groups / Transl. from English by E.Okorochenko. M.: Foundation of an economic initiative, 1995. 165 p.



СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМ МОТИВАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ АЗИАТСКИХ СТРАН (ЯПОНИЯ, КИТАЙ И СИНГАПУР) И РОССИИ

Устичева Е.Г.

аспирант управления по развитию трудового потенциала, Научно-исследовательский институт
труда и социального страхования Минтруда России (Россия), 105064,
Россия, г. Москва, ул. Земляной вал, д. 34, eu_slpwg@mail.ru

УДК 35.08
ББК 67.401.02

Цель. Оценка и совершенствование современной системы оплаты труда госслужащих в России на основе использования передового опыта в аналогичной сфере ряда экономически развитых азиатских стран.

Методы. Исследование базируется в основном на таких методах как метод сравнения, графический, экономический и исторический анализ.

Результаты и практическая значимость. В ходе проведенного сравнительного анализа оплаты труда в России и ряде азиатских стран были определены «полезные» для внедрения в практику РФ особенности систем оплаты труда госслужащих в таких азиатских странах как Китай, Япония и Сингапур.

Научная новизна. Выделены основные особенности современных систем оплаты труда госслужащих в ряде экономически развитых азиатских стран на примере Китая, Японии и Сингапура. Обоснована необходимость совершенствования современной системы оплаты труда госслужащих в России. Выявлены основные проблемы реформирования системы оплаты труда госслужащих в России.

Ключевые слова: материальная мотивация госслужащих, различные системы оплаты труда госслужащих, особенности оплаты труда госслужащих в экономически развитых азиатских странах, реформирование оплаты труда госслужащих в России.

COMPARATIVE ANALYSIS OF MOTIVATION SYSTEM IN PUBLIC ORGANISATION OF ASIAN COUNTRIES (JAPAN, CHINA AND SINGAPORE) AND RUSSIA

Usticheva E.G.

Post-graduate in management on development of labor potential, Research Institute of labor
and social security of Labor Ministry of Russia (Russia), 34 Zemlyanoi val, Moscow, Russia,
105064, eu_slpwg@mail.ru

Purpose. Evaluation and improvement of modern payment system of public executives in Russia on the basis of best practices in the similar sphere of some economically developed Asian countries.

Methods. Research is based mainly on such methods as comparative method, graphical, economic and historical analysis.

Results and practical importance. While conducting the comparative analysis of remuneration of labor in Russia and a number of Asian countries the author determined “useful” for practical implementation in the RF peculiarities of labor remuneration of public executives in such Asian countries as China, Japan and Singapore.

Scientific research. The author outlined major features of modern labor remuneration systems of public executives in a number of Asian countries exemplified by China, Japan and Singapore. The author substantiated necessity to improve modern labor remuneration of public executives in Russia and identified major problems of reforming labor remuneration of public executives in Russia.

Key words: financial incentives of public executives, various systems of labor remuneration systems of public executives, peculiarities of labor remuneration of public executives in economically developed Asian countries, reforming labor remuneration of public executives in Russia.

В настоящее время РФ по эффективности работы госслужащих занимает лишь 118 место [10]. Такое положение дел предопределили необходимость реформирования государственного управления в России с целью повышения его эффективности. В процессе преобразования госслужбы в стране огромное значение имеет мотивация госслужащих. На это указывает анализ соответствующей научной литературы и заявления первых лиц государства. Так, например, действующий Президент России Путин В.В. [9, с. 55] отмечает, что проблема прозрачности и подконтрольности обществу институтов государства напрямую связана с проблемой мотивации чиновников – людей на государственной службе.

В РФ в настоящее время практически отсутствуют эффективный механизм мотивации труда государственных служащих, а поэтому по нашему мнению, целесообразно изучить соответствующий опыт экономически развитых зарубежных азиатских стран. Это и предопределило актуальность исследования, посвященного сравнительному анализу системы мотивации труда госслужащих в России и ряде азиатских стран.

В работе проводится сравнение механизма мотивации и стимулирования труда госслужащих в Китае, Японии и Сингапуре, а точнее системы оплаты их труда, поскольку именно заработная плата является важнейшим мотивом профессиональной деятельности госслужащих.

Выбор именно указанных выше стран объясняется тем, что они представляют широкий спектр организации систем мотивации и стимулирования труда, сформированных на различных исторически сложившихся принципах обеспечения эффективности деятельности госслужащих. Также нельзя не отметить тот факт, что в вышеуказанных азиатских странах раньше, чем в России произошло осознание необходимости увязки оплаты труда госслужащих с результатами их профессиональной деятельности. Поэтому анализ особенностей путей повышения эффективности использования фонда оплаты труда госслужащих в Китае, Японии и Сингапуре может быть использован в ходе реформирования государственного управления в России.

Анализ системы оплаты труда госслужащих России в период реформирования

Проблемам материального стимулирования и мотивации посвящено множество работ как отечественных (Виханский О.С., Захаров Н.И., Кибанов А.Я., Уткин Э.А.), так и зарубежных авторов (Тейлор

Ф., Файоль А., Мэйо Э., Маслоу А., Мак-Грегор Д., Адамс С., Врум В., Лоулер Э.). Система стимулирования и мотивации труда госслужащих рассматривается, например, в работах Магомедова К.О., Турчинова А.И. [6, 14]. Однако, следует отметить, что в научных работах ученых практически не уделяется внимание влиянию мотивации профессиональной деятельности госслужащих. При этом именно профессиональная ответственность является важнейшим фактором, оказывающим влияние на эффективность государственного управления.

На наш взгляд, в контексте проводимого исследования, достаточно интересной является совместная работа Винокуровой А.Л. и Коростылевой Л.А. [3, с. 123-127]. Указанные соавторы предположили, что существуют особенности ценностно-смысловой сферы госслужащих, обусловленные спецификой их профессиональной деятельности.

В результате проведенного исследования соавторы в частности выявили, что у самостоятельных госслужащих, ориентированных на достижение профессионального мастерства, слабо выражен мотив власти. Также было установлено, что только госслужащие, уважающие себя и осознающие свою ценность, в профессиональных задачах ориентированы на вызов, конкуренцию, стремление к победе.

Не менее интересной, на наш взгляд, является работа Баяновой М.Б. [2, с. 114-117], в которой, предпринята небезуспешная попытка выявления взаимосвязи эффективности профессиональной деятельности госслужащих с их профессиональной ответственностью.

Сравнительный анализ зарплаты госслужащих, проведенный указанных выше автором позволяет сделать вывод о высокой степени дифференциации их зарплаты по субъектам РФ. Так, например, в 2012 году если зарплата волгоградских госслужащих составляла порядка 50928 руб., то в республике Калмыкия – только 24694 руб. При этом следует отметить, что в Волгоградской области не самая высокая зарплата у госслужащих в России. Так, в частности в Мурманской области зарплата госслужащих в 2012 году составляла 67895 руб., а в Ненецком автономном округе – 114631 руб. [15].

Также необходимо отметить, что заработная плата госслужащих в России несколько выше, чем работников в других организациях страны (см. рис. 1).

Примечание: построен по данным Росстата [11, с. 150].

Как видно из данных рис. 1, на протяжении всего анализируемого периода наблюдалось превышение

номинального уровня оплаты труда госслужащих над аналогичным показателем в целом по экономике страны: на 22 % в 2000 году, 28,1 % в 2005 году, 19,9 в 2010 году, 18,8 % в 2011 году и наконец, 34,1 % в 2012 году. Из приведенных цифр видно, что за последние двенадцать лет определенной тенденции изменения вышеуказанного показателя не наблюдалось. Однако, при этом необходимо отметить, что в 2012 году было зафиксировано рекордновысокое значение превышения номинального уровня оплаты труда госслужащих в РФ.

В субъектах РФ такой разрыв в зарплатах госслужащих и работников других организаций страны еще значительнее. Так, например, в Калмыкии зарплата госслужащего в 1,8 раза выше среднереспубликанского уровня, а в Волгоградской области – в 2,8 раза. При этом уровень оплаты труда госслужащих никак не привязан к такому показателю как валовой региональный продукт. Так, в частности, заработная плата госслужащих Волгоградской области выше среднероссийского уровня, в то время как удельный ВРП указанного субъекта РФ (в расчёте на душу населения), наоборот, значительно ниже среднего по стране [15].

Несмотря на достаточно высокую заработную плату для опрошенных госслужащих, материальное вознаграждение является основным мотивом профес-

сиональной деятельности. Этот фактор отметили большинство респондентов-госслужащих разных субъектов РФ: так, например, в Волгоградской области (52,6 %) и в республике Калмыкия (73,6 %). По мнению большей части респондентов (74,9 %) материальное вознаграждение это уверенность в завтрашнем дне и «возможность удовлетворить свои желания» (48,3 %) [2, с. 115]. И это неудивительно поскольку в России на протяжении последних двенадцати лет основным источником денежных доходов населения страны является заработная плата (не исключением являются и госслужащие). Так, удельный вес указанного источника денежных доходов россиян в общей их величине в разные годы указанного выше периода времени находился в интервале от 62 до 66 % – составлял порядка 62,8 % в 2000 году, 63,6 % в 2005 году, 65,2 %, 65,6 % и 65,7 %, соответственно в 2010-2012 годы [11, с. 145].

Результаты авторского опроса, проведенного Баяновой М.Б. коррелируют с данными всероссийского социологического исследования, в ходе которого респонденты-госслужащие отметили, что основным мотивом их деятельности выступает «экономическое стимулирование через денежное содержание» (75,4 % экспертов) [13].

При этом, как справедливо отмечает указанный выше автор, «важным показателем, характеризующим

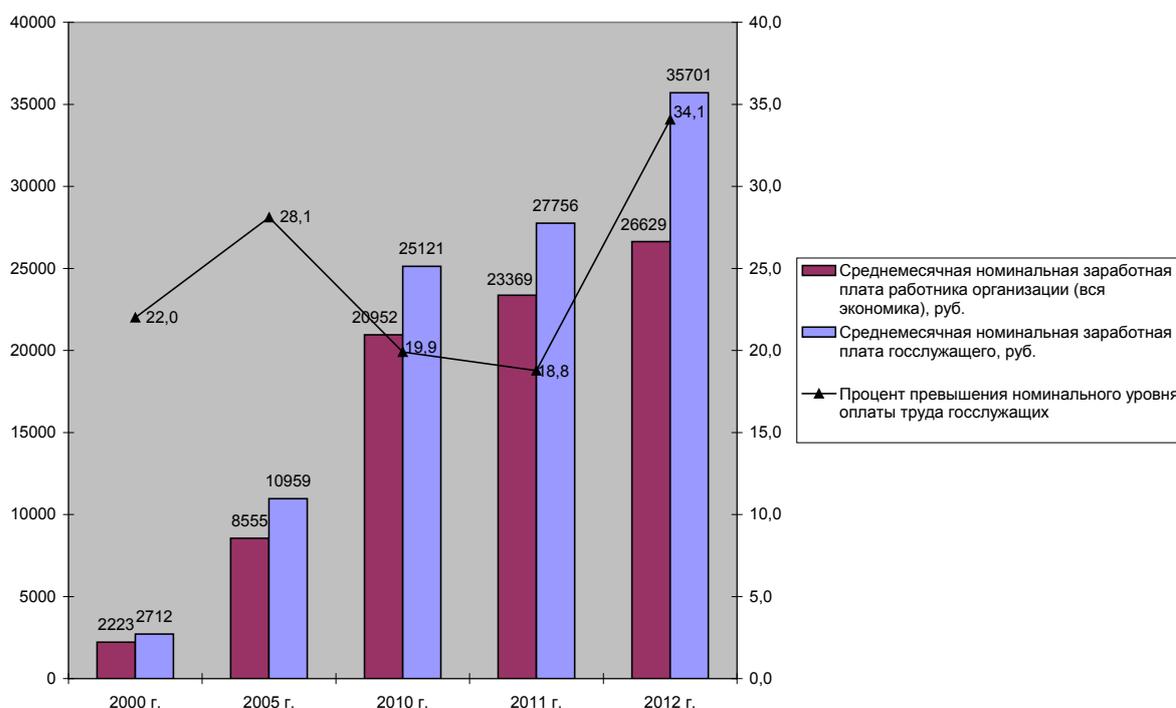


Рис. 1. Динамика соотношения номинальной заработной платы работников всех организаций РФ и госслужащих за 2000-2012 годы

эффективность государственного управления и проявления профессиональной ответственности госслужащих, выступает, по мнению опрошенных, дисциплинированность (73 %), хотя более трети респондентов полагают, что госслужащие допускают нарушение трудовой дисциплины, а также бюрократизм (42,5 %) в решении вопросов и безответственность (42,5 %).

Качество жизни населения как один из основных показателей эффективности профессиональной деятельности управленцев выбрали лишь 29,6 % респондентов» [2, с. 115]. Поэтому можно сделать вывод, что качество жизни населения в настоящее время, согласно результатам проведенного Баяновой М.Б. опроса, не является первостепенным показателем профессиональной ответственности госслужащих. На наш взгляд, такая сложившаяся ситуация является неправильной и требует исправления. Определенные «шаги» в указанном направлении в стране уже принимаются. Так, утверждена и начала реализовываться программа совершенствования системы оплаты труда в государственных и муниципальных учреждениях до 2018 года [8].

В планах на 2014–2015 годы указанным выше документом предусмотрены следующие мероприятия [17]:

- актуализация (разработка) показателей эффективности деятельности госслужащих с целью обеспечения увязки уровня оплаты труда от изменения качества предоставляемых государственных услуг;
- заключение срочных трудовых договоров с госслужащими в связи с введением эффективного контракта;
- совершенствование квалификационных требований к госслужащим (разработка профессиональных стандартов) с учетом современных требований к качеству государственных услуг;
- установление базовых окладов по профессиональным квалификационным группам.

Согласно реформе зарплата госслужащих будет определяться, не исходя из единой тарифной сетке (действует в России с 1992 года), а в зависимости от качества их работы. Это является принципиальным отличием новой системы оплаты труда госслужащих РФ.

Зарботная плата госслужащих в стране будет складываться из двух частей: базовой и стимулирующей (премии). При этом если на размер первой влияют квалификация и опыт госслужащего, то на размер второй – конкретные результаты его труда. Отсюда видно, что чем выше показатели, тем выше зарплата. Что касается базовой части, то госслужащий получит фиксированный оклад, который положен ему в соответствии с его должностью, образованием, опытом работы и личными достижениями. Стимулирующая же часть будет «плавающей», причем меняться она может каждый

месяц. Оцениваться качество работы будет в каждом учреждении самостоятельно – это прерогатива специального совета (их предстоит создать) или начальства. Они решат, кому именно и в каком размере начислить стимулирующие выплаты. Предполагается, что выплаты за качество будут представлять собой большую часть зарплаты [16].

Уже в ходе введения новых систем оплаты труда госслужащих выяснилось, что эти мероприятия привели к значительным, зачастую не обоснованным различиям в оценке сложности и результатов труда, увеличению степени дифференциации заработной платой руководителей и специалистов учреждений. Так, в частности, среднемесячная заработная плата отдельных руководителей федеральных государственных учреждений существенно (более чем в 10 раз) превышает заработную плату их основного персонала. Таким образом, анализ внедрения новых систем оплаты труда госслужащих указывает на необходимость дальнейшего совершенствования системы оплаты их труда в целях [17]:

- сокращения разрыва между средним уровнем оплаты труда работников учреждений и средним уровнем заработной платы по субъекту РФ;
- устранения необоснованной дифференциации в уровне оплаты труда руководителей и работников учреждений;
- внедрения или пересмотра системы критериев и показателей эффективности деятельности учреждений и работников;
- отмены стимулирующих выплат, устанавливаемых без учета показателей эффективности деятельности учреждений и работников;
- определения оптимального соотношения гарантированной части заработной платы и стимулирующих надбавок.

Несмотря на то, что каждая национальная система оплаты труда госслужащих должна обладать определенными специфическими характеристиками, тем не менее, при ее реформировании в России, на наш взгляд, необходимо использовать опыт промышленно развитых стран.

Особенности современной системы оплаты труда госслужащих в Китае

В Китае административная реформа началась в 1993 году с принятия на втором заседании Постоянного бюро Государственного Совета КНР «Временного положения о государственных служащих». В указанном документе была поставлена задача по созданию в стране рациональной бюрократии на базе переосмысления западных традиций.

В то же время были предприняты и определенные шаги в области реформирования оплаты труда госслужащих.

При новой системе оплаты труда госслужащих основным стал являться принцип «сколько заработал – столько получи». Величина зарплаты госслужащих в Китае в основном зависит как от уровня профессиональной ответственности, так и сложности выполняемой работы согласно единой тарифной сетке. В связи с постепенным переходом КНР к контролируемой рыночной экономике были дополнительно сформулированы ещё несколько принципов. Важнейшим из них стал принцип внешней справедливости (ст. 66), по которому заработная плата госслужащих должна быть приблизительно такой же, как и зарплата сотрудников госпредприятий [7, с. 166]. Помимо этого, в Китае начала функционировать традиционная как для западных, так и ряда восточных стран практика ежегодного повышения уровня зарплаты, а также введены надбавки за «превосходное» и «удовлетворительное» исполнение госслужащим своих профессиональных обязанностей.

Однако, необходимо отметить, что на практике вышеуказанные нововведения носят, как правило, формальный характер. Так, например, из трёх рейтингов – «удовлетворительно», «превосходно», «неудовлетворительно», которые должны присваиваться госслужащим, последний практически не применяется (в настоящее время его имеют менее одного процента от всех госслужащих Китая). Таким образом, практически все госслужащие Китая поощряются за результативный труд. Мирясь с «удовлетворительной» работой госслужащих, действующая в Китае система сохраняет должности всем, кто хоть что-нибудь делает [12]. Несмотря на это введение новой оценочной системы оплаты труда госслужащих привело к некоторому росту процента увольнений госслужащих. Некоторые исследователи полагают, что новая система оплаты труда госслужащих в Китае достаточно эффективно справилась с основной целью – выявлением и отстранением от занимаемых должностей коррупционеров и прогульщиков, однако не решила проблему отсева низкоквалифицированных госслужащих.

Особенности современной системы оплаты труда госслужащих в Японии

Как справедливо отмечает Абрамова Н.М. «... наряду с высокой политической культурой служащих, с их стремлением к гармонизации межличностных отношений, система стимулирования государственных служащих в Японии является важнейшим фактором эффективности госаппарата в целом» [1, с. 206].

Аналогичной точки зрения придерживается и Илышев А.В. который пишет, что «очень важную роль в обеспечении ответственного и одновременно в значительной степени привилегированного положения государственного аппарата в японском обществе играет система должностного жалования государственных

управленцев» [5, с. 99].

Современная система оплаты труда госслужащих Японии основывается на таблице должностей и классов, прилагаемых к Закону о государственных служащих. Помимо собственно заработной платы (уровень которой привязан к результатам профессиональной деятельности) для госслужащих Японии также предусмотрены различные социальные выплаты такие, как пособия на содержание ребенка, транспортные расходы, отпуск, лечение, единовременные выплаты и т.д. На ежегодной основе специальная экспертная группа Кадрового агентства проводит сравнительный анализ уровня заработной платы госслужащих с аналогичными показателями в частном секторе экономики страны. Результатом чего преимущественно являются рекомендации правительству Японии по повышению уровня фиксированной части заработной платы государственным служащим. Такие рекомендации, как правило, неукоснительно выполняются.

Особенности современной системы труда госслужащих в Сингапуре

Внедрение новой системы оплаты труда работников в Сингапуре стартовало в 1988 году и сначала затронуло госслужбу, где на тот момент работало свыше 145 тыс. человек. Министерство финансов Сингапура на базе рекомендаций рабочей группы предложило гибкую систему оплаты труда государственных служащих. Согласно новой системе оплаты труда заработная плата госслужащего состоит из постоянной или базовой части и переменной составляющей (устанавливается в процентах от первой компоненты). Помимо этого, каждый государственный служащий Сингапура на ежегодной основе получает фиксированную тринадцатую заработную плату и премиальные в форме бонусов, размеры последних не определены и носят стимулирующий характер. При такой системе оплаты труда госслужащих в случае ухудшения экономической ситуации в стране будет происходить снижение уровня оплаты их труда в результате сокращения размера бонусов, и затем в случае необходимости и путем уменьшения переменной части ежемесячной зарплаты и/или тринадцатой заработной платы [4, с. 158].

Апробирование новой системы оплаты труда (или запуск пилотного проекта) пришелся на период азиатского финансового кризиса. В 1998 году были снижены ежегодные бонусы госслужащим. В 1999 году такое сокращение продолжилось в результате чего зарплата сократилась как у рядовых сотрудников ведомств (министерств), так и министров, соответственно от 3 до 5 %. Гибкая система оплаты труда позволила своевременно скорректировать зарплату госслужащих и в период экономического спада 2001 года – уменьшение составило порядка 10 %. В результате рецессии 2003 года снова произошло 10 %-ное сокращение еже-

месячной заработной платы министров и руководящих работников ведомств (министерств) за счет 30 %-ного сокращения размера ежегодных бонусов.

В дальнейшем по завершении пилотного проекта (успешного апробирования на госслужащих) новая гибкая форма оплаты труда в Сингапуре начала внедряться повсеместно: на различных предприятиях во всех отраслях и секторах экономики страны.

Заключение

Таким образом, в статье была предпринята попытка проведения сравнительного анализа системы оплаты труда госслужащих (как основного мотива способствующего повышению эффективности их деятельности) в России и ряде азиатских стран таких, как Китай, Япония и Сингапур. Анализ показал, что в настоящее время в РФ осуществляется реформирование системы оплаты труда госслужащих с целью привязки их зарплат к результатам профессиональной деятельности. Однако, уже первые месяцы функционирования выявили определенные недостатки «новой» отечественной системы оплаты труда госслужащих. Также проведенный анализ и трех вышеуказанных развитых стран запада позволяет сделать вывод о неидеальности оплаты труда госслужащих и у них. Поэтому по нашему мнению современная эффективная оплата труда госслужащих должна являться гибридной (смешанной), т.е. включать в себя лучшие достижения в этой сфере экономически развитых азиатских стран, но в то же время адаптированная к российским реалиям жизни.

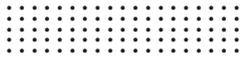
Литература:

1. Абрамова Н.М. Мотивация как фактор повышения эффективности труда государственных служащих // Вестник Финансового университета. 2008. № 3.
2. Баянова М.Б. Мотивация служебной деятельности как фактор становления института профессиональной ответственности государственных служащих // Социосфера. 2014. № 1.
3. Винокурова А.Л., Коростылева Л.А. Самосознание и особенности ценностно-смысловой сферы личности в профессиональной деятельности (на примере сотрудников государственных и коммерческих организаций) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 12: Психология. Социология. Педагогика. 2008. № 2.
4. Животовская И.Г. Сингапур: глобализация и регулирование рынка труда // В сборнике: Глобализация рынков труда: Динамика, проблемы, перспективы // Сб. обзоров. Сер. «Социальные и экономические аспекты глобализации» Центр научн.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл. Отд. глобал. пробл. М., 2010.
5. Ильшев А.В. Государственная служебная иерархия в Японии // Право и управление. XXI век. 2007. № 2.
6. Магомедов К.О. Социологический анализ проблемы мотивации труда гражданских служащих // Государственная служба. 2013. № 1.
7. Поповкин А.В., Коваленко С.Г. Этика государственного служения: реформы в Китае и России в горизонте поиска новых этических оснований политики // Россия и АТР. 2011. № 2.
8. Программа совершенствования системы оплаты труда в государственных и муниципальных учреждениях до 2018 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 года № 2190-р.
9. Путин В.В. Демократия и качество государства // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2012. № 1.
10. Российская ассоциация инновационного развития [электронный ресурс]. URL: <http://rair-info.ru/publication/publication14>. (дата обращения 17.06.2014)
11. Российский статистический ежегодник 2013: статистический сборник. / Под общ. Ред. А.Е. Суринова. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2014.
12. Сатаров Г., Головищинский Г. Административная реформа и противодействие коррупции (о мировом опыте реформирования бюрократического аппарата) [электронный ресурс] // Отечественные записки. 2004. № 2. URL: <http://www.strana-oz.ru?numid=17&article=828> (дата обращения 31.03.2011)
13. Социально-профессиональные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации. Социологическое исследование РАНХиГС (май – июнь 2012, экспертный опрос, Руководители – Турчинов А. И., д.с.н., проф. и Магомедов К. О., д.с.н., проф.). Документ опубликован не был.
14. Турчинов А.И. Проблемы теории и методологии государственного управления и государственной службы // Государственная служба. 2008. № 5.
15. Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B08_99/IssWWW.exe/Stg/f2.htm. (дата обращения 28.06.2014)
16. У госслужащих будет новая система оплаты труда [электронный ресурс]. URL: <http://www.audit.ru/news/personnel/329743.html> (дата обращения 28.06.2014)
17. Система оплаты труда бюджетников 2014 [элек-

тронный ресурс]. URL: <http://www.budgetnik.ru/art/3532-sistema-oplaty-truda-byudjetnikov-2014> (дата обращения 28.06.2014)

References:

1. Abramova N.M. Motivation as a factor of labor efficiency improvement of public executives // Vestnik finansovogo universiteta. 2008. № 3.
2. Bayanova M.B. Motivation of employment activity as a factor of formation of the professional responsibility of public executives institute // Sotsiosfera. 2014. № 1.
3. Vinokurova A.L., Korostilyova L.A. Self-consciousness and peculiarities of evaluation-conceptual personality sphere in professional activity (exemplified by executives of public and commercial organizations) // Vestnik Sankt-Petrburgskogo universiteta. Series 12: Psikhologiya. Sotsiologiya. Pedagogika. 2008. № 2.
4. Zhivotovskaya I.G. Singapore: globalization and regulation of labor market // In the collection: Globalisation of labor markets: Dynamics, problems, perspectives // Collection of reviews. Ser. "Social and economic aspects of globalization" Center of scientific research of global and regional issues. Dep. of global issues. M., 2010.
5. Ilyshev A.V. Public employment hierarchy in Japan // Pravo i upravleniye. XXI century. 2007. № 2.
6. Magomedov K.O. Sociological analysis of the problem of labor motivation of public executives // Gosudarstvennaya sluzhba. 2013. № 1.
7. Popovkin A.V., Kovalenko S.G. Ethics of public service: reforms in China and Russia on the horizon of searching new ethical basics of policy // Russia and ATR. 2011. № 2.
8. Program of labor remuneration improvement in public and municipal organizations up to 2018, approved by the Order of RF Government dated November 26, 2012. № 2190-р.
9. Putin V.V. Democracy and quality of state // Public service. Vestnik Koorditsionnogo Soveta po kadrovim voprosam, gosudarstvennim nagradam I gosudarstvennoy sluzhbe pri polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiyskoy Federatsiyi v Severo-Zapadnom federalnom okruge. 2012. № 1.
10. The Russian association of innovative development [e-resource]. URL: <http://rair-info.ru/publication/publication14>. (date of reference 17.06.2014)
11. The Russian statistical almanac 2013: statistical collection. / Edited by A.E. Surinov. M.: Federalnaya sluzhba gosudarstvennoy statistiki, 2014.
12. Satarov G., Golovishchinskiy G. Administrative reform and opposition to corruption (on the world experience of bureaucracy apparatus reformation) [e-resource] // Otechestvenniye zapiski. 2004. № 2. URL: <http://www.strana-oz.ru?numid=17&article=828> (дата обращения 31.03.2011)
13. Social-professional problems of public civil service of the Russian Federation. Sotsiologicheskiye issledovaniye RANEPА (May-June 2012, expert poll, Supervisors – Turchinov A.I., Doctor of Science, Professor and Magomedov K.O., Doctor of Science). The document has not published.
14. Turchinov A.I. Problems of theory and methodology of public service and civil service // Gosudarstvennaya sluzhba. 2008. № 5.
15. Federal service of public statistics [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B08_99/IssWWW.exe/Stg/f2.htm. (date of reference 28.06.2014)
16. Public servants will have a new labor remuneration system [e-resource]. URL: <http://www.audit-it.ru/news/personnel/329743.html> (date of reference 28.06.2014)
17. Labor remuneration system of state employees [e-resource]. URL: <http://www.budgetnik.ru/art/3532-sistema-oplaty-truda-byudjetnikov-2014> (date of reference 28.06.2014)



ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

МАКРОПРУДЕНЦИАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ УКРАИНЫ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ИНВЕСТИЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ

Кульпинский С.В.

кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела финансово-бюджетной политики,
Институт экономики Министерства экономического развития и торговли Украины (Украина),
01103, Украина, г.Киев, булл. Дружбы Народов, д. 28., к.527, admin@eco-in.kiev.ua

УДК 336.02(477)
ББК 65.261(4Укр)-18

Цель. Исследование основных инструментов монетарной политики в Украине с позиции их влияния на инвестиционный рост и выявление элементов контроля за средствами, эмитированными через данные инструменты.

Методы. Проанализированы инструменты монетарного и макропруденциального регулирования экономического развития, в частности рефинансирование, процентная политика, резервная политика, валютно-курсовая политика, субсидирование процентных ставок. Исследованы основные каналы перелива эмитированных финансовых ресурсов в непроизводственную сферу и рассчитаны примерные объемы потерь кредитных ресурсов, которые потенциально могли быть направлены на инвестиционное развитие.

Результаты. На основе анализа влияния макропруденциальных мер в странах, что развиваются и расчетов эмитированных Национальным банком средств, которые перетекают в более доходные сегменты финансового рынка, выделены каналы данного перелива, которые должны быть ограничены или подпасть под влияние макропруденциальных регулятивных мер. Предложены механизмы для финансового рынка, ограничивающие перелив финансовых ресурсов в непроизводственную сферу.

Научная новизна. Научная новизна заключается в выявлении каналов перелива финансовых ресурсов эмитированных через монетарные инструменты и соответствующем определении макропруденциальных механизмов, которые ограничат данный перелив.

Ключевые слова: финансовые ресурсы, макропруденциальное регулирование, экономическое развитие, инвестиции.

MACRO PRUDENTIAL REGULATION ON THE UKRANIAN FINANCIAL MARKET AND ITS INFLUENCE ON INVESTING DEVELOPMENT

Kulpinskiy S.V.

Candidate of Science, research staff member of the finance and budget policy department,
Institute of economics of the Ministry of economic development and trade of Ukraine (Ukraine),
01103, room 527, 28 Druzhby narodov boul., Kiev, Ukraine, 01103, admin@eco-in.kiev.ua

Purpose. Research of major tools of monetary policy in Ukraine concerning their influence on the investment growth and exposure of controlling elements for the means emitted with the help of those tools.



Methods. The author analyzed tools of monetary and macro prudential regulation of economic development, in particular, refinancing, interest-rate policy, backup policy, currency-rate policy, subsidizing of interest rates. The author also researched the main channels of moving emitted finances to non-production sphere and calculated approximate volumes of credits losses which could have been directed to the investing development.

Results. On the basis of analyzing the influence of macro prudential measures in the countries which are developing at the expense of the means emitted by the National bank and which are moved to more profitable segments of the financial market, the author outlined the channels of that movement which should be limited or be influenced by macro prudential regulating measures. The author proposed mechanisms for the financial market limiting movement of financial resources to the non production sphere.

Scientific novelty. Scientific novelty is in identifying channels of financial resources movement emitted with the help of monetary tools and corresponding determination of the macro prudential mechanisms, which will limit that movement.

Key words: financial resources, macro prudential regulation, economic development, investments.

Постановка проблемы. Падение доли капитальных инвестиций в ВВП после начала мирового финансового кризиса и снижение удельного веса инновационных разработок в промышленном производстве при значительных объемах накопленных предприятиями средств на счетах предприятий в ряде развивающихся стран, обуславливают выявление ключевых факторов торможения инвестиционного развития. Масштабные программы монетарного стимулирования через выкуп облигаций центральными банками развитых стран не дали должного эффекта в большинстве из них. В Украине данная проблема усугубляется высоким уровнем процентных ставок для предприятий реального сектора экономики и отсутствием доступа к долгосрочному кредитному ресурсу при сравнительно высоких темпах прироста денежной массы и роста уровня монетизации до 59% на середину 2014 года. Как следствие, особое значение приобретают меры регулирования эмитированных денежных ресурсов через различные ограничительные механизмы. Выявление потенциальных потерь финансовых ресурсов в различных сегментах финансового рынка и определение мер ограничения данных потерь легли в основу данного исследования.

Анализ публикаций. Проблемы изменения структуры финансового сектора с акцентом на мерах их стимулирования при одновременном сокращении общих рисков, в том числе инфляционного, анализировались в работах Банка Англии, ФРС, где особое внимание уделялось «количественному смягчению» и программам долгосрочного рефинансирования. Механизмы перераспределения финансовых ресурсов с акцентом на развитие долгосрочных инвестиций рассматривались в работах Ершова М., Глазьева С. и других исследователей влияния политики центробанка на реальный сектор. Однако вопрос определения инструментов и ограничительных механизмов стимулирования инвестиционного развития через финансовый рынок не до конца исследован.

Трансформация структуры финансового сектора, повышение роли финансовых посредников и обеспечение законодательной среды перераспределения сбережений не достигают должного эффекта вследствие высокого уровня дисбалансов в финансовой системе и недостаточном контроле каналов перераспределения эмитированных средств. На данный момент актуализируется вопрос усиления эффективности инструментов регулирования экономического развития. Оно должно сопровождаться введением механизмов, которые бы частично ограничивали отток эмитированных средств в сферы, не являющиеся приоритетными для долгосрочного инвестиционного роста. Кроме того, в период после начала финансового кризиса выделялись инструменты влияния на финансовые рынки, среди которых особенно отмечается важность долгосрочного рефинансирования. Было предложено, чтобы рефинансирование предоставлялось на более длительной основе, например, до года. [1].

С.Глазьев выделил необходимость перехода к механизмам долгосрочного рефинансирования - на 2-3, а иногда и на 4 года. По его мнению, центробанк, имея достаточный опыт и накопленные инструменты, мог бы начинать постепенно расширять клиринговые механизмы рефинансирования и особую роль в этом могли бы сыграть банки развития. [2].

Особо актуальным становится поиск надлежащего баланса между применением инструментов стимулирования роста секторов экономики, являющимися ключевыми для долгосрочного развития, через финансовые рынки. Это касается и мер, ограничивающих перелив финансовых ресурсов в наименее эффективные с позиции долговременного экономического роста сферы. Любая денежная эмиссия в различных финансовых системах преобразуется в инвестиционный ресурс лишь при наличии эффективных каналов трансмиссионного механизма, включая кредитный канал, который в свою очередь влияет на предложение кредита в реальный сектор через интервенции цен-



тробанка на кредитном рынке [3]. Если данный механизм действует на пользу высокодоходных операций, денежная эмиссия в различных формах не влияет на инвестиционный рост.

С этой целью проанализируем эффективность существующих инструментов монетарной политики Украины, направленных на поддержку инвестиционного роста и на основе анализа опыта развивающихся стран, а также исходя из каналов потерь, характерных для Украины, определим основные направления политики ограничения каналов оттока средств, эмитированных через данные инструменты.

Среди монетарных инструментов регулирования макроэкономических дисбалансов и содействия росту ключевых секторов широкое распространение в практике развитых стран, получили следующие:

- **Политика рефинансирования**, в частности предоставление кредитных линий банкам сроком на 1 год и более, которые в свою очередь направляются в производственную сферу. В Еврозоне получил распространение механизм долгосрочного рефинансирования LTRM (Long-term Refinancing Mechanism), согласно которому банкам выдавались кредиты при условии предоставления их в реальный сектор. Банком Англии с 2012 г. были инициированы программы стимулирования банковского сектора с условием активного кредитования ипотечных и бизнес-проектов, однако это не принесло существенных положительных эффектов для экономического роста [4]. Среди важнейших последствий данной программы можно лишь выделить снижение доходностей по государственным долговым обязательствам, временное повышение фондовых индексов, удерживание процентных ставок на низком уровне в течение длительного периода времени с 2009 года, защита банков с высоким уровнем проблемной задолженности от банкротства. В Украине политика рефинансирования ограничивалась поддержкой краткосрочной ликвидности или решения проблем системных банков в периоды высокой вероятности наступления кризисов. Масштабных программ с акцентом на кредитную поддержку отраслевого развития инициировано не было.

- **Процентная политика**. Регулирование уровня процентных ставок и соответственно кривой доходности по кредитным инструментам особенно усилилось с начала финансового кризиса 2008 года и включало политику удержания базовых процентных ставок центральными банками на низком уровне в течение длительного периода времени. При этом проблемы циклического спада производства и повышения занятости были решены лишь частично. В то же время, затяжной дефляционный период и низкий прирост сбережений стали теми проблемами, которые повлекла за собой негибкая процентная политика

центробанков ФРС, Еврозоны, Банка Англии и других центробанков мира, проводившаяся в 2011-2013 гг. Среди положительных можно отметить пример Народного банка Китая. Политику умеренной процентной ставки он объединил с предоставлением больших полномочий государственным банкам относительно распределения предоставленных ресурсов и рядом ограничений для других субъектов финансового сектора. Политика Центрального банка Японии имела определенный успех в частности благодаря предоставлению больших полномочий Министерству экономики, торговли и промышленности по выбору субъектов кредитования. Процентная политика Банка России проводилась с помощью различных инструментов, в зависимости от целей денежно-кредитной политики – инфляции или валютного курса [5, с.116]. При этом предприятия производственной сферы имели возможность получения кредитных ресурсов по приемлемым ставкам и на различные сроки. В Украине поддержка базовой ставки рефинансирования на уровне 6,5% к середине 2014 и повышение ее до 9,5% в кризисный для финансовых рынков период не привела к снижению рыночных ставок. Повышение уровня монетизации при экспансионистской монетарной политике и нарушении валютно-курсовой стабильности повлекло за собой инфляционное давление, ухудшение состояния ликвидности и ограничение доступа промышленных предприятий к кредитному ресурсу. Основные рычаги регулирования экономического роста остались у Национального банка Украины, который в большей степени сосредоточился на решении временных проблем с ликвидностью.

- **Механизм выкупа государственных облигаций в портфель центробанка**, известный как «количественное смягчение». Причем, средства эмитированные таким образом направляются в инвестиционные или инновационные проекты, иначе это в большей мере приобретает форму фискальной экспансии, чем монетарного стимулирования. Трансмиссионными механизмами могут в данном случае выступать государственные банки, банки развития и коммерческие банки, которые получают кредитный ресурс, эмитированный через данный механизм, либо через выкуп инфраструктурных или других облигаций с государственной гарантией. Такой механизм существует лишь номинально, тогда как действие трансмиссионного механизма напрямую не касается выпуска облигаций или предоставления кредитов в промышленность из-за высокой вероятности усиления инфляционного давления. В Украине объемы данного выкупа облигаций центробанком варьировались от 13,2 млрд грн. в 2010 г. до 41,5 млрд грн. в 2013 г. (чистый прирост портфеля) [6], все привлеченные через данный механизм средства направлялись на покрытие бюджетного дефицита.

Источник: НБУ

- Резервная политика в отношении банков.

Изменение нормативов резервирования для банков происходит согласно потребностям экономической системы в кредитовании. В Украине данный инструмент является одним из наиболее эффективных в регулировании инфляции через его прямое влияние на кредитование. Однако при этом он является одним из наиболее уязвимых для перелива финансовых средств, высвобожденных благодаря их регулированию, в малопродуктивные но достаточно высокодоходные операции.

- Валютно-курсовая политика. Данный инструмент используется только в странах, применяющих режим управляемого плавания, или имеющих привязку обменного курса, либо же использующих коридор с небольшим диапазоном колебаний. Это позволяет влиять на уровень ликвидности в банковской системе, однако основным недостатком является прямая или косвенная привязка к золотовалютным резервам центробанка. В Украине резкие повышения волатильности валютно-курсовой динамики, в частности в 2004, в 2008 и 2013-2014 гг. были связаны с существенными колебаниями уровня ликвидности через изъятие гривны из банковской системы при росте девальвационных ожиданий, оттоком средств нерезидентов после ревальвации, волатильностью краткосрочных гривневых ставок.

- Возмещение разницы процентных ставок.

Фактически это инструмент субсидирования разницы между привлеченными и предоставленными банками ресурсами по факту выдачи ими кредитов в производственную сферу. Возмещение может иметь место при снижении резервных норм для банков, участвующих в данном процессе и предоставления банкам по факту выдачи ресурса средств через эмиссионный механизм или рефинансирование. Данный инструмент применяется частично и в разных формах в Российской Федерации, Индии, Китае. В Украине механизм возмещения ставок действовал для некоторых аграрных предприятий.

Вышеперечисленные инструменты будут иметь максимальное влияние на производственную сферу в условиях введения ограничительных (макропруденциальных) механизмов, описанных ниже. В целом, к монетарным и макропруденциальным инструментам обеспечения финансирования инвестиционного и инновационного развития, которые применяются в развивающихся странах и могут получить распространение в Украине со стороны органов регулирования финансового рынка и экономического регулирования, можно отнести следующие (Таблица 1).

С целью усиления функционирования каналов монетарной трансмиссии и достижения максимальной эффективности эмитированных средств в реальном секторе экономики роль регулирования этих каналов должна быть усилена. Это означает, что должны быть

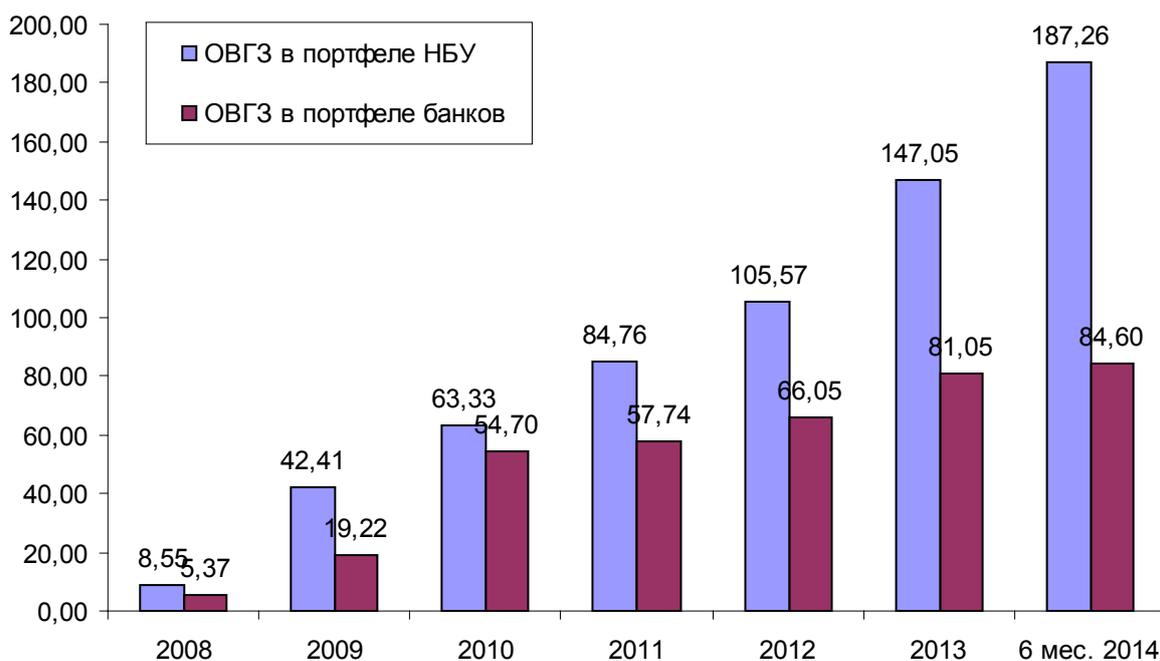


Рис. 1. ОВГЗ в портфеле Национального банка и в банковской системе Украины (конец периода, млрд грн.)

значительным образом ограничены каналы трансмиссии монетарной экспансии к импортному потреблению. Также должны изменяться требования к капиталу и банковским резервам, согласно циклическим колебаниям экономики и, наконец, должен быть внедрен более сильный контроль концентрации ресурсов в определенных секторах и прироста кредитного портфеля в целом. Показателен пример Бразилии, где требования к капиталу банков были привязаны к кредитам физическим лицам, что выявило свою эффективность в замедлении высокодоходного кредитования. Центральный банк Бразилии применял набор инструментов, направленных на проциклическое развитие банковской системы. Во-первых, он довольно часто изменял нормативы резервирования (6 раз с 2008 года) с целью регулирования темпа предоставленных кредитов. Во-вторых, с 2010 года в Бразилии были повышены требования к капиталу на новые кредиты домохозяйствам (до 16,5% по капиталу в зависимости от срока). Центробанк Бразилии также повысил минимальный платеж по карточным кредитам с 10% до 15%, перекалибровал степень риска для потребительских кредитов в зависимости от срока и повысил ранее установленный налог на финансовые транзакции с потребительскими кредитами с 1,5% до 3% [7, с.23]. Как следствие, темп прироста потребительских кредитов снизился за 2011 год с 22% до 11%. При этом темп прироста субсидируемых корпоративных кредитов оставался высоким [8, с.14].

Можно выделить следующие основные инструменты макропруденциального регулирования циклического развития, применяемых центробанками и ограничивающих каналы перелива средств в непродуктивные сектора экономики:

- DTI Caps (Debt-to-Income Cap): максимальный лимит на соотношение объема общего долга к доходу заемщика. Считается, что он позволяет обеспечить проциклическую обеспеченность кредитования и ограничивает возможности домохозяйств по привлечению новых ссуд.

- LTV (Loan-to-Value): максимальный лимит на соотношение суммы кредита и стоимости его обеспечения. Позволяет ограничивать ипотечные кредиты в циклическом контексте.

- Максимальный лимит на кредиты в иностранной валюте. Регулирует системный риск, вызванный возможными изменениями валютного курса и отрицательных изменений для отдельных предприятий.

- Лимиты на кредиты или темп их прироста. Устанавливаются как для общего кредитного портфеля банка, так и для отдельных видов кредитования. Помогают как сдерживанию от роста цен на определенные виды активов от резкого роста, так и регулированию межсекторального системного риска.

- Резервные требования. Создают так называемый «буфер ликвидности», который может быть использован в периоды резкого сокращения ликвидности.

Еще одним элементом макропруденциаль-

Таблица 1
Инструменты монетарного и макропруденциального регулирования экономического развития
Примечание: разработаны автором

Инструменты монетарного регулирования	Инструменты макропруденциального регулирования
Политика рефинансирования, направленная на поддержку инвестиционного развития	Требования по адекватности капитала
Процентная политика (рефинансирование банков, предоставляющих кредиты в инновационную деятельность, субсидирование процентных ставок)	Требования по ликвидности (обеспечение способности осуществлять расчеты по своим обязательствам в срок и без перебоев)
Механизм выкупа государственных облигаций в портфель центробанка с соответствующим направлением средства в инвестиционные или инфраструктурные проекты	Требования по формированию соответствующих резервов вследствие потери и обесценения активов
Резервная политика в отношении банков	Ограничение максимального уровня процентных ставок
Валютно-курсовая политика (умеренная изменение курсовой динамики)	Ограничения на кредитование, связанное с импортом и торговыми сетями;
Возмещение разницы процентных ставок для банков по факту предоставления кредитов в инвестиционное развитие	Ограничения на кредиты физическим лицам

ного регулирования является определение отношения общего объема кредитов к общему объему депозитов. Так, в Китае этот лимит определен на уровне 75% и, несмотря на дискуссии относительно его ослабления, он остается на уровне менее 70%. Введение лимита на отношение общих кредитов к депозитам позволяет удерживать кредитный портфель от чрезмерного прироста и направление средств в непродуцируемые сферы. В Еврозоне значение кредитов к депозитам составляло 114% в 2013 году, снизившись с 125% в 2005 г. [9]. В Украине это значение составляло 149% по состоянию на июнь 2014 г., снизившись с 160% перед началом кризиса 2008 г. [10]. Регулирование данного соотношения отчасти способствует защищенности активных операций долгосрочными ресурсами и регулирует общий прирост кредитного портфеля.

Там, где макропруденциальные мероприятия подобного типа ограничивают ускорение цен на жилье и задолженность домохозяйств, они также могут замедлять соответствующее увеличение совокупного спроса, вызывая необходимость изменений монетарной политики. Меры по ограничению LTV и DTI могут ограничивать рост инвестиций в жилье и соответственно потребление домохозяйств. Данные ограничения могут влиять на те компоненты общей структуры ВВП, которые проблематично контролировать монетарной политикой. Во-первых, усиление этих мер может через замедление количества сделок с жильем и соответственно рост цен на жилье, снижать долю жилищного строительства в структуре ВВП. Во-вторых, если эти меры ограничивают уровень задолженности домохозяйств, они помогают контролировать рост по-

требительского долга. Наряду с другими мерами (например, структурной и фискальной политики), LTV и DTI могут усиливать внешние дисбалансы. То же касается и нормативов резервирования. Центральные банки могут использовать их различные уровни, воздействуя на общие условия кредитования.

В одном из исследований опыта Колумбии определено, что нормативы резервирования имеют достаточно сильное и длительное воздействие на банковские проценты по кредитам, выданным на развитие бизнеса [11, с.34]. В другом исследовании бразильской экономики выявлено, что увеличение норматива резервирования на один процентный пункт приводит к увеличению спреда между кредитными и депозитными ставками на 80 базисных пункта. Более того, потребительские кредиты снижаются примерно на 2,5%, и такая тенденция сохраняется на протяжении почти двух лет [12, с.19].

Рассмотрим основные каналы перелива эмитированных через различные монетарные инструменты средств, которые должны быть ограничены или подпасть под влияние макропруденциальных регулятивных мер.

1. **Сфера кредитования.** В Украине каналы перелива средств особенно выражены в данной сфере. Мы выходим из структуры общего кредитного портфеля банков, где 29% приходится на оптовую и розничную торговлю, 21% на кредитование физических лиц и 5% на операции с недвижимым имуществом. То есть можно констатировать, что 55% всех банковских кредитов направляются в малопродуктивные операции (рассчитано по [13]), причем средняя дюрация портфеля этих кредитов короче, чем в таких отраслях, как

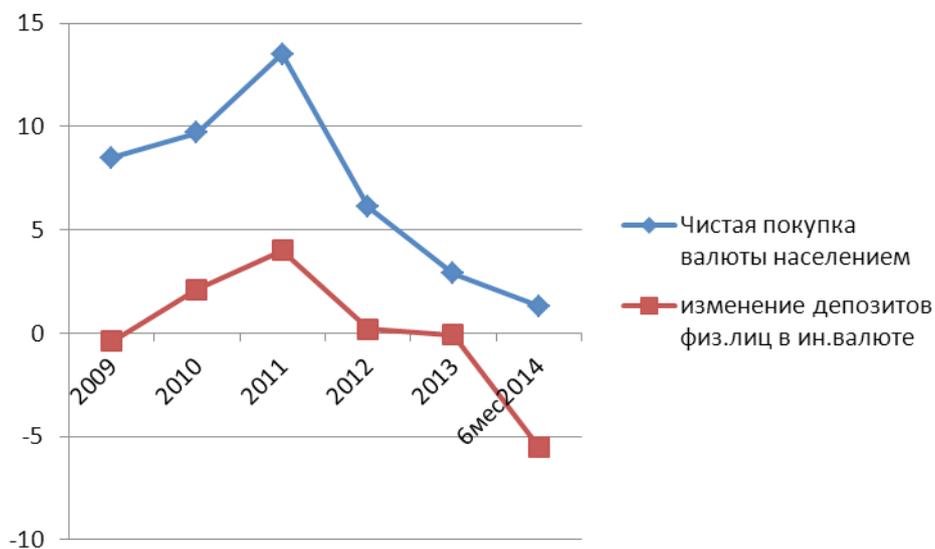


Рис. 2. Чистая покупка валюты населением и валютные депозиты, млрд дол. Рассчитано по данным НБУ

обрабатывающая промышленность или сфера услуг.

2. Приобретение государственных облигаций банками является еще одним каналом перелива. Так, ОВГЗ в портфеле банков составляли 87 млрд грн. по состоянию на середину 2014 г., или около 11% их кредитно-инвестиционного портфеля. Причем в начале кризиса в сентябре 2008 объем ОВГЗ в их портфеле составлял всего 5,3 млрд грн. Отметим, что более половины этих ценных бумаг, согласно нашим расчетам, приходится на портфель государственных банков. Таким образом, можно констатировать, что данный канал ограничивает функциональные свойства государственных банков как посредников в государственном инвестировании.

3. Межбанковский кредитный рынок. Объемы операций с краткосрочным ресурсом существенно возрастают при увеличении денежной массы и, особенно, при изъятии депозитов из банков в периоды кризисов, 2004г., 2008г. и 2014г. Особенно тесной наблюдается корреляция между гривневой депозитной базой физических лиц и операциям с краткосрочными ресурсами на межбанковском рынке, с коэффициентом 0,85 за 7 месяцев 2014 г.

4. Валютный рынок. В определенные периоды, в частности при вышеуказанных периодах де-

вальзации, средние объемы приобретения валюты составляли более 2,5 млрд дол в месяц. Часть гривневой денежной массы в обращении шла на приобретение валюты населением, особенно в периоды превышения покупки валюты над продажей на уровне более 1,5 млрд. долл. в месяц. В особо сложный кризисный период 2014 г. превышение покупки над продажей составило за полгода всего 1,4 млрд долл. За этот же период из банковской системы было изъято около 5 млрд долл. депозитов физ. лиц, что сказалось на сокращении гривневой ликвидности. Иными словами, валютный рынок является средой, где абсорбируются значительные объемы гривневой наличности.

Исходя из проанализированных каналов потенциальных потерь внедрения программ монетарного стимулирования, предлагаем разработку комплекса мер макроprudенциальных ограничений данных потерь, которые должны способствовать эффективности движения денежных потоков. В Украине можно выделить следующие каналы регулирования.

Потребительское кредитование. Сюда можно отнести определение максимального значения долга к доходу, максимального процентного отношения портфеля потребительских кредитов к общему кредитному портфелю, увеличение нормативов резервирования



Рис 3. Каналы потенциального перелива и ограничительные механизмы



для данного вида кредитов.

Лимит на портфель ОВГЗ. В некоторых странах, в частности в Индии, существует законодательное требование относительно минимального уровня государственных облигаций в портфелях банков. В Украине, исходя из достаточно стремительного роста данного портфеля в ряде государственных банков, а также учитывая то обстоятельство, что функцию выкупа может полностью взять на себя НБУ, целесообразно определение максимального процентного отношения государственных облигаций (гривневых и долларовых) в общем портфеле. Исключение может быть лишь в том случае, если поступления от этих инструментов направляются в инвестиционные, инфраструктурные или инновационные проекты.

Максимальный прирост на кредиты в оптовую и розничную торговлю, недвижимость. Хотя ограничения на процентное отношение противоречило бы «Закона о банках и банковской деятельности», введение административных лимитов на определенные виды кредитно-инвестиционной деятельности банков позволило бы ограничить дальнейший рост малопродуктивных операций в целом.

Ограничения на максимальный уровень межбанковских процентных ставок. Рост межбанковских ставок в определенные периоды ведет к дальнейшему ухудшению состояния отдельных банков, тогда как отдельные банки, имеющие доступ к рефинансированию центрального банка, могут получать сверхприбыли за счет новых эмитированных средств. Изобразим схематично потенциальные каналы потерь эмитированных средств и предлагаемые механизмы минимизации этих потерь.

Выводы

Существование целого ряда каналов потенциальных потерь финансовых ресурсов, эмитированных через основные каналы Национального банка Украины (рефинансирование, выкуп государственных облигаций, выкуп излишков валюты) предполагает разработку макропруденциальных мер, включая применение административных рычагов по ограничению перелива финансовых и в частности кредитных ресурсов в непроизводственную сферу и спекулятивные операции.

Таковыми мерами могут быть ограничения на кредиты в иностранной валюте, повышенные нормы резервирования для розничных кредитов. С целью повышения роли государственных банков как элементов трансмиссионного механизма целесообразно введение лимита на максимальный объем гособлигаций в общем кредитном портфеле. Также могут быть введены определенные административные рычаги, в частности ограничение процентных ставок, прирост кредитов в определенные виды деятельности.

Литература:

1. Ершов М.В. Мировой финансовый кризис. Что дальше? М., Экономика, 2011. 295 с.
2. Глазьев С. О практической количественной теории денег, или Сколько стоит догматизм денежных властей // Вопросы экономики. 2008. № 7. С. 31–45.
3. Boivin J., Kiley M., Mishkin F. How has the Monetary Transmission Mechanism Evolved over Time? // NBER Working Paper 15879. April 2010. 90 p.
4. Funding for Lending: A Year on, success for mortgage market, experts say. The Guardian, July 31, 2013. [электронный ресурс]. URL: <http://www.theguardian.com/business/2013/jul/31/george-osborne-funding-for-lending-mortgages> (дата обращения 04.07.2014)
5. Федорова Е., Лысенкова А. Как влияют инструменты денежно-кредитной политики на достижение целей ЦБ РФ // Вопросы экономики. 2013. №9. С. 106-118.
6. ОВГЗ, которые находятся в обращении, по сумме основного долга [электронный ресурс]. URL: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44580 (дата обращения 04.07.2014)
7. Nier E., Kang H et al. The Interaction of Monetary and Macroprudential Policies // Background Paper. International Monetary Fund. 2012. December 27.
8. No Credit Bubble In Brazil, Just Dangerous Consumer Debt Burden. [электронный ресурс]. URL: <http://www.forbes.com/sites/afontevicchia/2011/07/06/no-credit-bubble-in-brazil-just-unsustainable-consumer-debt-burden/> (дата обращения 04.07.2014)
9. European Banking Sector. Facts and Figures 2013. / European Banking Federation. October 2013. 86 p.
10. Основные тенденции денежно-кредитного рынка Украины за октябрь 2013 года [электронный ресурс]. URL: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=6781759&cat_id=58038 (дата обращения 04.07.2014)
11. Glocker C. and Towbin P. Reserve Requirements for Price and Financial Stability: When Are They Effective? / Banque de France. March 2012. 45 p.
12. Vargas H. et al. Effects of Reserve Requirements in an Inflation Targeting Regime: the Case of Colombia. The global crisis and financial intermediation in emerging market economies. / BIS 2010. 37 p.
13. Бюллетень НБУ. Июнь 2014 года. №6 (255).

References:

1. Ershov M.V. World financial crisis. What is next? M., Ekonomika, 2011. 295 p.
2. Glazyev S. On practical qualitative theory of money, or How much is dogmatism of financial power // Vo-



- prosy ekonomiki. 2008. № 7. P. 31–45.
3. Boivin J., Kiley M., Mishkin F. How has the Monetary Transmission Mechanism Evolved over Time? // NBER Working Paper 15879. April 2010. 90 p.
 4. Funding for Lending: A Year on, success for mortgage market, experts say. The Guardian, July 31, 2013. [электронный ресурс]. URL: <http://www.theguardian.com/business/2013/jul/31/george-osborne-funding-for-lending-mortgages> (date of reference 04.07.2014)
 5. Fyodorova E., Lysenkova A. How do instruments of monetary-credit policy influence the achievement of goals of the CB RF // *Voprosy ekonomiki*. 2013. № 9. P. 106-118.
 6. Domestic government loan bonds, which are in circulation, by the sum of the major debt [e-resource]. URL: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44580 (date of reference 04.07.2014)
 7. Nier E., Kang H et al. The Interaction of Monetary and Macroprudential Policies // Background Paper. International Monetary Fund. 2012. December 27.
 8. No Credit Bubble in Brazil, Just Dangerous Consumer Debt Burden. [e-resource]. URL: <http://www.forbes.com/sites/afontevicchia/2011/07/06/no-credit-bubble-in-brazil-just-unsustainable-consumer-debt-burden/> (date of reference 04.07.2014)
 9. European Banking Sector. Facts and Figures 2013. / European Banking Federation. October 2013. 86 p.
 10. The main trends of the monetary-credit market of Ukraine for October 2013 [e-resource]. URL: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=6781759&cat_id=58038 (date of reference 04.07.2014)
 11. Glocker C. and Towbin P. Reserve Requirements for Price and Financial Stability: When Are They Effective? / Banque de France. March 2012. 45 p.
 12. Vargas H. et al. Effects of Reserve Requirements in an Inflation Targeting Regime: the Case of Colombia. The global crisis and financial intermediation in emerging market economies. / BIS 2010. 37 p.
 13. Bulletin NBU. June 2014. №6 (255).



КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К АНАЛИЗУ РИСКОВ В КОНТЕКСТЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ГОРОДОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Альхимович И.Н.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента Коряжемского филиала, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова (Россия), 165650, Россия, Архангельская область г. Коряжма, пр.Ленина, д. 9, alkhim@atnet.ru

Павлова О.В.

старший преподаватель кафедры менеджмента Коряжемского филиала, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова (Россия), 165650, Россия, Архангельская область г. Коряжма, пр.Ленина, д. 9, ovprav@mail.ru

УДК 338.24
ББК 65.050.23

Цель. В статье анализируются условия функционирования и развития хозяйствующих субъектов, к которым относятся предприятия и города как административно-территориальные единицы в рыночной системе в условиях риска.

Методы. В качестве основных применяются метод сравнительного анализа и территориальное моделирование экономических систем.

Результаты и научная новизна. Реализация местного самоуправления во многом связана с уровнем развития промышленных предприятий являющихся зачастую единственным источником наполнения бюджета. Рассматриваются особенности устойчивого развития экономических систем в контексте безопасности и государственного регулирования взаимодействия. По результатам анализа автором выделена разновидность категорий и специфика условий относящихся к понятию устойчивое развитие. Даны рекомендации по активизации развития городов на основе организации эффективного функционирования малых производственных предприятий.

Ключевые слова: города, предприятия, риски, устойчивое развитие, региональная экономика.

CONCEPTUAL APPROACH TO RISK ANALYSIS WITHIN THE CONTEXT OF MANAGEMENT OF CITIES AND BUSINESS DEVELOPMENT

Alkhimovitch I.N.

Candidate of Science, Assistant Professor, assistant professor of the management department of Koryazhma branch, Northern (Arctic) federal university named after M.V. Lomonosov (Russia), 9 Lenina av., Koryazhma, Arkhangelsk region, Russia, 165650, alkhim@atnet.ru

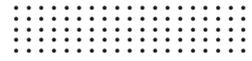
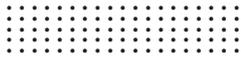
Pavlova O.V.

Senior lecturer of the management department Koryazhma branch, Northern (Arctic) federal university named after M.V. Lomonosov (Russia), 9 Lenina av., Koryazhma, Arkhangelsk region, Russia, 165650, ovprav@mail.ru

Purpose. In the article the authors analyze conditions of functioning and development of economic subjects which include enterprises and cities as administrative-territorial units in the market system in risk conditions.

Methods: As major methods the authors applied the method of comparative analysis and territorial modeling of economic systems.

Results and scientific novelty. Realization of local self-government is mainly connected with the development level of industrial enterprises which are often a single source of pumping up the budget. The authors consider features of



steady development of economic systems within the context of safety and state regulation of cooperation. Using the results of the analysis the authors determine a variety of categories and specificity of conditions referring to the notion “steady development”. The authors gave recommendations on activation of cities development on the basis of arranging effective functioning of small industrial enterprises.

Key words: cities, enterprises, risk, steady development, regional economy.

Экономика Российской Федерации отдельных регионов и городов переживает в настоящее время сложный и ответственный этап своего развития, когда цели экономической системы достигаются в условиях функционирования рынка с минимальным вмешательством государства. Это делает все более актуальным повышение конкурентоспособности продукции и основного звена экономики в лице фирмы или отдельного предприятия, а так же города как административно территориальной единицы общественного производства. В соответствии с экспертными оценками, 460 малых и средних городов могут быть отнесены к населенным пунктам, в которых, по определению Министерства регионального развития РФ, «предприятия и жители неспособны своими силами компенсировать риски внешней экономической среды». Это примерно 40% всех российских городов. В них проживает почти 25 миллионов человек и производится около 40% суммарного валового регионального продукта

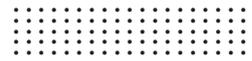
Одним из важнейших факторов повышения эффективности производства в условиях рыночной экономики в целом является конкурентная борьба между фирмами, предприятиями и предпринимателями, что предполагает вероятность возникновения рисков выражающихся в возможных потерях. Данный подход становится актуальным по отношению к регионам и отдельным городам, поскольку именно здесь создается общественный продукт и происходят процессы, связанные с обеспечением жизнедеятельности населения, что в свою очередь подразумевает соперничество за ресурсы необходимые для повышения уровня жизни и предпринимательский тип поведения, характеризующийся рискованной деятельностью. Города, регионы в лице муниципальных образований становятся активными субъектами экономической деятельности аналогично предпринимательским структурам, задача которых заключается в адекватном приспособлении к постоянно меняющимся условиям внешней среды за счет внедрения инноваций.

Конкурентную позицию фирмы на товарном рынке определяют ее конкурентные преимущества, при прочих равных условиях выражающиеся и двух основных типах. Это, прежде всего, относительно низкие издержки и дифференциация продукции (услуг), любые из которых проявляются в более эффективных, чем у конкурентов, результатах. Другой важной со-

ставляющей, которая определяет позицию фирмы на рынке, является сфера конкуренции, характеризующаяся широтой реализации конкурентных преимуществ, представленная разнообразием товаров, кругом потребителей, масштабами удовлетворения потребностей. Тип конкурентного преимущества и сферы конкуренции определяют типовую стратегию и соответствующий принцип экономичности фирмы. Примерно тому же механизму соответствует успешная деятельность населенных пунктов, где функционируют рассматриваемые предприятия. То есть можно сказать, что существует прямая зависимость между наличием в городе высокорентабельных предприятий и бездефицитным бюджетом позволяющим обеспечивать социальные обязательства, а так же возможность активно развиваться и успешно конкурировать.

Рассматривая Россию как государство с рыночной экономикой можно утверждать, что современный этап экономического развития народно-хозяйственной системы характеризуется серьезными изменениями. Такими изменениями стало появление предпринимательства как класса и важной его составляющей - малого предпринимательства. Появление частого капитала в экономике страны существенно изменило экономико-политическую и социальную структуру общества. В условиях функционирования командно-административной системы управления большинство, как предприятий, так и городов были практически лишены права на инициативу, от них лишь требовалось неукоснительное подчинение вышестоящим партийным или отраслевым органам управления. Насущной необходимости заботиться о продвижении товаров и услуг к потребителю не было, так как сбыт продукции и платежи покупателей, оплата ресурсов практически полностью гарантировались государством. Но с развитием рыночных отношений главная задача любого предприятия, заключающаяся в обеспечении рентабельности стала прерогативой собственников и руководителей предприятий. С обострением конкуренции и появлением большого количества разнообразных рисков особенно сложными для предпринимателя и руководителей городов, стали задачи самостоятельного планирования, производства и сбыта своей продукции, оказания услуг.

Региональное промышленное производство в настоящее время находится в двойственном положе-



нии. С одной стороны, в особенности малые и средние предприятия промышленного производства включены в систему рыночных отношений и проблемы производства и реализации новой продукции находятся в полной компетенции руководителей предприятия и соответствующих его служб. Сбыт продукции осуществляется на основе горизонтальных, организованных на принципах партнерства, коммерциализированных отношений с оптовыми покупателями по договорным ценам. С другой стороны, ряд предприятий особенно военно-промышленного комплекса остаются в сфере прямого участия государства, в том числе в решении проблем материально-технического обеспечения производства. В этой связи поставки основных материально-сырьевых ресурсов осуществляются из федерального центра зачастую по тарифам, устанавливаемым и пересматриваемым периодически в централизованном порядке. В этом проявляются особенности назначения соответствующих продуктов, в частности, передовых научных технологий и материалов, выступающих одновременно и товарами, и факторами производства в экономике. Развитие ситуации осложняет задержка в доработке и согласовании соответствующих законодательных актов, что в свою очередь повышает риски предприятий.

Среди первоочередных мер государственной поддержки предприятий промышленного производства в направлении снижения рисков следует предусмотреть:

- изменение системы расчетов за средства производства, установив их порядок применительно к мировому, когда сырье и оборудование предоставляются предприятиям отрасли на условиях беспроцентного или льготного кредита на несколько месяцев;
- упростить порядок выдачи лицензий и квот на экспорт готовой продукции и изделий;
- пересмотреть систему налогообложения предприятий отрасли в направлении сокращения акцизного налога на реализуемые изделия.

Необходимость создания системы малых предприятий в промышленном производстве во многом обусловлена неудовлетворенным потребительским спросом, ограниченными возможностями государства и развитием предпринимательства в сочетании с необходимостью увеличения доходов государственного бюджета. Одновременно необходимо шире вовлекать в промышленный оборот местные ресурсы (материальные, трудовые, финансовые), повышать техническое оснащение отраслей промышленности, расширять и обновлять, ассортимент вырабатываемой продукции с тем, чтобы не только полнее удовлетворять внутрирегиональные и межрегиональные потребности, но и поставлять продукцию на экспорт. Это позволит снизить

риски, в том числе неплатежей и отсутствия сбыта и повысить устойчивость городов и предприятий.

Перечисленные проблемы не могут быть решены сразу. Необходима определенная поддержка государства. Однако положительные последствия развития малого бизнеса в развитии городов и регионов трудно переоценить. Малый бизнес может стать фактором, который смягчит последствия неизбежно возникающих кризисных явлений в экономике страны. Развитие малого бизнеса активизирует структурную перестройку экономики, обеспечивает быструю окупаемость затрат, оперативно реагирует на изменение потребительского спроса. Поэтому особое внимание должно уделяться вопросам государственной поддержки малого бизнеса, вопросам деятельности малых производственных предприятий, проблемам формирования состава затрат, управлению и планированию издержек производства, точному калькулированию себестоимости, поиску внутренних резервов, политике цен на промышленную продукцию, обеспечивающих конкурентоспособность предприятия и устойчивое развитие.

Английский термин «sustainable» (поддерживающий, длительный, устойчивый, непрерывный) в словосочетании «sustainable development», переведенном как «устойчивое развитие», впервые появился в докладе «Всемирная стратегия охраны природы» в 1980 году, представленном Международным союзом охраны природы и природных ресурсов. Понятие устойчивое развитие трактуется, по крайней мере, в двух смыслах: узком и широком. В узком смысле внимание акцентируется преимущественно на его экологической составляющей, что связывается с оптимизацией деятельности по отношению к биосфере. Такой подход характерен, к примеру, для специализированных учреждений ООН.

В широком смысле устойчивое развитие трактуется как процесс, обозначающий новый тип функционирования цивилизации, основанной на радикальных изменениях ее исторически сложившихся параметров (экономических, социальных, экологических, культурологических и др.). Очевидно, речь идет о выявлении системы показателей, связывающих совокупность факторов (экономических, социальных, экологических, духовных и др.), определяющих динамику устойчивого развития цивилизации, а соответственно городов, которые составляют основу нашего урбанизированного современного бытия. В соответствии с высказыванием Е. Н. Перцикого: «Город - одно из величайших и самых сложных творений человека. Облик городов - каменная летопись человечества - хранит память о величайших событиях мировой истории. Города - главная арена политических, экономических, социальных процессов, совершающихся в современном мире, место сосредоточения наибольших ценностей, создан-

ных трудом человека».

В работе Пчелинцева В.О. «Региональная экономика в системе устойчивого развития» в 2004 году предложена более развернутая трактовка устойчивого развития как перехода экономики «использования ресурсов к экономике их «системного воспроизводства». Естественной ареной такого воспроизводства служит территория, а потому в экономической системе устойчивого развития роль ведущего звена должна перейти от производственных систем – предприятий к системам воспроизводственным – регионам и городам. Для этого, однако, последние должны не просто реагировать на предложения предприятий, но и сами становиться организаторами хозяйственного процесса, «производя» целостные комплексы городской и сельской среды и отдельные участки территории, специально обустроенные для коммерческой деятельности.

Как известно, российские города — их прошлое, настоящее и перспективы развития — рассматриваются в экономической литературе в различных аспектах, в том числе трактуются Лексиним В. и Швецовым А. в качестве «проблемного воплощения реформ» [3]. Однако приходится констатировать фактически полное отсутствие их анализа через призму понятия «экономическая безопасность», которое в последнее время достаточно часто используется применительно к общенациональному и региональному уровням. Между тем, выявление угроз безопасности, рисков их возникновения с последующим перетеканием в кризисное состояние и обоснование путей их нейтрализации является общеметодологическим императивом развития экономических исследований по всем значимым их направлениям.

Согласно принятому в 1992 г. Закону РФ «О безопасности», национальная безопасность — это состояние защищенности жизненных интересов страны (личности, общества и государства) от внутренних и внешних угроз. В ряду «подсистем» национальной безопасности, рассматриваемой в качестве сложной системы, находится безопасность экономическая. В одном из первых посвященных ей правовых документов — в одобренной президентским указом № 608 от 29 апреля 1996 г. «Государственной стратегии экономической безопасности (основные положения) — эта стратегия трактуется как составная часть национальной безопасности в целом, причем подчеркивается, что без поддержания экономической безопасности практически невозможно решить ни одну из стоящих перед страной задач. Целью стратегии объявлено обеспечение такого развития экономики, при котором создавались бы приемлемые условия жизнедеятельности граждан, политической и социально-экономической стабильности общества, а также сохранения суверенитета и целостности государства. К угрозам эконо-

мической безопасности отнесены: рост имущественной дифференциации населения и уровня бедности, деформирование структуры экономики и завоевание иностранными фирмами национального рынка по многим видам товаров народного потребления, усиление неравномерности социально-экономического развития регионов и криминализация хозяйственной деятельности.

В научной литературе, посвященной проблематике экономической безопасности страны, отмечалось, что категория «безопасность» должна применяться к целостным объектам, обладающим целостной же, относительно «законченной», системой собственного жизнеобеспечения. С учетом этого важного общеметодологического тезиса, а главное, того факта, что в российских городах и образованиях городского типа сосредоточены 75% населения и примерно аналогичная часть производственного потенциала Российской Федерации, можно полагать: все приведенные выше позиции касательно экономической безопасности страны проецируются на «городскую Россию» [4]. В связи с этим под экономической безопасностью города Любовный В. предлагает понимать развитие в нем экономики (включая экономические отношения), создающее условия защищенности жизненно важных интересов его жителей, сохранения целостности его функционирования, надежного противостояния соответствующим внешним и внутренним угрозам. В порядке пояснения и конкретизации данной дефиниции он отмечает следующие четыре момента. Во-первых, применительно к каждому городу экономическая безопасность, системно сопряженная с другими видами безопасности, играет по отношению к ним определяющую роль; в этом смысле очевидна методологическая аналогия с системой общенациональной безопасности. Во-вторых, в идеале требуется анализ экономической, как и других видов, безопасности городов во всех фазах их «жизненного цикла», начиная с фазы становления. Многие соответствующие угрозы «закладываются» именно на этой стадии — уже в связи с неудачным выбором места и площади расположения города, сделанным до проведения необходимого комплекса проектно-изыскательских и исследовательских работ, в отсутствие либо при слабом обосновании гипотезы городского социально-экономического развития на долгосрочную перспективу; в результате реальные масштабы такого развития оказываются либо резко заниженными, либо чрезвычайно завышенными со всеми вытекающими отсюда последствиями (в первом случае не востребуются и не включаются в хозяйственный оборот территориальные ресурсы города, во втором — неизбежны слом первоначальной планировочной структуры, уничтожение ухоженной пригородной зоны и ухудшение экологической ситуа-

ции). Особого внимания с рассматриваемых позиций, следовательно, заслуживает проектное обеспечение градообразования, включающее разработку генерального плана развития города и других проектов по строительству зданий, сооружений и их комплексов, органично увязанных с генпланом. Нередко именно недостатки проектирования, в конечном счете, приводят к повышению уровня рисков в развитии города и его отдельных элементов (подсистем), соответственно к снижению уровня его экономической и общей безопасности.

Анализ, о котором идет речь, необходим и применительно к фазе зрелости города, когда ключевое значение имеют устойчивое функционирование основных городских подсистем и надежная эксплуатация объектов городского хозяйства, а также к фазе его стагнации, отмеченной исчерпанием возможностей его позитивного существования. Это характерно для большой группы российских городов и особенно поселков городского типа, в свое время возникших на базе разработки открытых месторождений полезных ископаемых или связанных с лесозаготовками. В-третьих, проблема экономической безопасности, очевидно, по-разному стоит для городов различных типов: крупных и малых, диверсифицированных и монопрофильных, и т.д. В-четвертых, состояние экономической безопасности городов определяется совокупным воздействием множества разнообразных факторов, подразделяемых прежде всего на внешние и внутренние. Среди первых, понятно — реальное состояние экономики страны в целом и ее регионов, а также соответствующие («макро» и «мезо») уровни системы государственного управления, соответственно же действующие федеральное и субфедеральные (региональные) законодательства. Что касается внутренних факторов, то это как минимум: особенности экономической базы городов: социально-демографическая структура их населения; уровень жизни последнего и его доходно-имущественная дифференциация; качественно-количественные параметры жилищно-коммунального хозяйства и основных инфраструктурных систем и объектов; финансово-бюджетная обеспеченность; уровень дееспособности местного самоуправления (характеризуемый, в частности, степенью свободы от коррумпированности и криминалитета). Разумеется, между внешними и внутренними факторами экономической безопасности нет «китайской стены», а есть процессы взаимовлияния.

Помимо Любовного В., Лексин В. и Швецов А. в течение двух лет выдвигали и развивали в публикациях Российского экономического журнала положения о постсоветских причинах и последствиях территориальной дифференциации экономического и социального потенциалов страны. Так же речь шла и о значимости соответствующих различий не столь-

ко регионального, сколько муниципального (точнее поселенческого) уровня. Речь идет о двух крупных циклах статей «Региональная политика России: концепции, проблемы и решения» (1994-1997гг.) и «Общероссийские реформы и территориальное развитие» (1999-2004гг.). По их мнению аномально дисперсный, мелкоареальный, «точечный» характер проявлений экономической активности становится устойчивой тенденцией, а пресловутые «точки роста» (на которые возлагаются надежды как на «локомотивы» развития сопредельных и более отдаленных территорий) воспроизводят «рост» преимущественно в пределах собственной черты.

Лексин В. и Карачаровский В. предполагают, что географические и иные хорошо известные объективные обстоятельства вряд ли позволят сделать российское пространство равномерно обжитым и хозяйственно гомогенным [2]. Но это, по их мнению, и не обязательно для сносного существования с обширными арктическими или пустынными территориями, соответствующими зонами дискомфорта проживания, неустойчивого земледелия, и т.п. В качестве примеров авторы публикации приводят в пример опыт огромных Канады и Австралии и небольшой Исландии. Но вышеупомянутые страны находятся в иных геополитических условиях, и эволюция процесса их урбанизации протекала другими путями, поэтому не стоит принимать данный факт развитых стран как «образец для подражания». Россия, на которую приходится менее 3% населения, но более 10% территории и около трети сырьевых ресурсов планеты, оказывается в особо уязвимом положении, т.к. с обострением глобальной проблемы ресурсообеспеченности давление и конкурентная борьба будут неизбежно возрастать. Особенно это касается северных территорий, которые действительно не слишком комфортны для проживания, но если Российское государство хочет и впредь считать их своими, то эти земли должны быть заселены, здесь необходимо постоянное присутствие человека и активная хозяйственная деятельность. В таких условиях стране «необходимо нахождение и четкое, сбалансированное использование рычагов и механизмов, которые позволят ей эффективно интегрироваться в глобальную экономику, сохраняя при этом те основы и приоритеты, которые соответствуют ее национальным интересам и которые позволяют ей выступить в качестве серьезного участника мировой экономики» [1].

Подводя итог можно утверждать, что риск в экономической деятельности имеет вполне самостоятельное теоретическое и прикладное значение как важная составляющая часть теории и практики управления, особенно при малоизученности этой серьезнейшей проблемы в нашей стране. Перечень источников по вопросам управления в ситуации риска и степени его



оценки в отечественной литературе беден, фундаментальных исследований по существу нет [5, с. 28]. Анализ экономической литературы, посвященной проблеме риска показал, что среди исследователей по данной теме нет единого мнения относительно определения предпринимательского риска. Однако, как обстоят дела с понятием «риски социально-экономического развития муниципальных образований»? Можно констатировать, что данный аспект фактически игнорируется в научных источниках. Это объясняется, в частности, многоаспектностью этого явления, практически полным игнорированием его нашим законодательством в реальной экономической практике и управленческой деятельности города. Риск – суть нашего бытия, в том числе бытия экономического. Это категория вероятностная, поэтому его трактовки и количественное измерение не могут быть однозначными. Мы не ставим перед собой задачу определить философские границы риска, но приблизить практически-прикладной характер его природы в рамках городского развития вполне по нашим силам.

Литература:

1. Ершов М.В. Экономический суверенитет России в глобальной экономике. М.: ЗАО «Издательство» Экономист», 2005. 280 с.
2. Лексин В., Карачаровский В. Причины и последствия сверхконцентрации экономического и социального потенциалов России в ее крупнейших городах // Российский экономический журнал. 2007. №11-12.
3. Лексин В. Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие // Российский экономический журнал. 2002. № 6.
4. Любовный В. Состояние и проблемы российских городов в контексте понятия экономической безопасности // Российский экономический журнал. 2006. №11-12.
5. Шапкин А.С., Шапкин В.А. Теория риска и моделирование рискованных ситуаций. 5-е изд. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2009. 880 с.

References:

1. Ershov M.V. Economic sovereignty of Russia in global economy. M.: CJSC “Izdatelstvo Ekonomist”, 2005. 280 p.
2. Leksin V., Karacharovskiy V. Courses and consequences of overconcentration of economic and social potentials of Russia in its biggest cities // Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal. 2007. №11-12.
3. Leksin V., Shvetsov A. All-Russian reforms and territorial development // Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal. 2002. №6.
4. Lyubovniy V. Condition and problems of the Russian cities within the context of the economic safety notion // Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal. 2006. №11-12.
5. Shapkin A.S., Shapkin V.A. Risk theory and risk situation modeling. 5th edition. M.: Izdatelsko-torgovaya korporatsiya “Dashkov i K”, 2009. 880 p.



ИСЛАНДСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ПРИВЛЕЧЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ВНУТРЕННИМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ

Тухтарова Е.Х.

ведущий экономист, Институт экономики УрО РАН (Россия), 620014, Россия, г. Екатеринбург,
ул. Московская, д. 29, tyevgeniya@yandex.ru

УДК 336.02(491.1)
ББК 65.9(4Исл)

Цель. Анализ факторов и предпосылок создания надежного и эффективного механизма «сбережения - инвестиции» на примере экономики Исландии. Работа выполнена при поддержке программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 34 «Прогноз потенциала инновационной индустриализации России» проекта Института экономики № 12-П-7-1001 «Новые инструменты и методы прогнозирования инновационно-технологического развития регионов».

Методы. В статье в целях системного подхода к рассматриваемому объекту используются метод сравнительного анализа и эконометрический метод.

Научная новизна и результаты. Результаты проведенного исследования позволяют сделать вывод о том, что в условиях возрастания кризисных явлений создание устойчивого механизма «сбережения - инвестиции» возможно лишь при реализации эффективной социальной политики в сочетании с укреплением финансовой системы.

Ключевые слова: доходы населения, сбережения, инвестиции, социальная политика, банковско – финансовая система.

ICELAND ECONOMIC MODEL OF ATTRACTING AND MANAGING INTERNAL INVESTMENTS

Tukhtarova E.H.

Leading expert, Institute of economy UrO RAN (Russia), 29 Moskovskaya, Ekaterinburg, Russia,
620014, tyevgeniya@yandex.ru

Purpose. Analysis of factors and prerequisites for the development of reliable and effective mechanism “savings – investments” exemplified by economy of Iceland. The research is accomplished with support of the program of fundamental research of the Presidium RAN №34 “The forecast of the potential of innovative industrialization of Russia” of the Institute of economy project № 12-P-7-1001 “New instruments and forecasting methods of innovative-technological development of regions”.

Methods. In the article the author uses a comparative analysis method and econometrical method for purposes of a systematic approach to the considered object.

Scientific novelty and results. Results of the conducted research allow to to make a conclusion that in conditions of crisis events increase development of steady mechanism “savings – investments” is possible while realizing effective social policy in combination with strengthening a financial system.

Key words: population income, savings, investments, social policy, banking-financial system.

В условиях нарастания кризисных явлений, задачи модернизации ставят перед национальной экономикой проблему нахождения огромных инвестиционных ресурсов для её решения. Как известно инвестиционным источником могут выступать два

объекта экономики – это внешние инвесторы и внутренние население страны, в том числе, и за счет домохозяйств [1, с. 4-19].

На протяжении многих лет российское государство в области капиталовложений концентрировало

свое внимание преимущественно в поиске зарубежных инвесторов и попытках привлечь иностранный капитал в национальную экономику. В то же время государство уделяло недостаточное внимание к имеющемуся финансовому потенциалу, которым обладает население [2, с. 65-67].

Вместе с тем, все большее число экономистов сходятся во мнении, что необходимые ресурсы для экономического развития страны, сбережения населения представляют собой некий фонд аккумулированных финансовых ресурсов, который при определённых условиях может быть трансформирован в инвестиции [3, с. 119-122].

В настоящий момент по данным Росстата, сбережения населения формируют порядка 25–28 % всех инвестиционных ресурсов российской экономики [4, с. 21-30]. Таким образом, четверть сбережений сосредоточено в руках у населения. В этом случае население страны необходимо рассматривать как одного из «основных потенциальных инвесторов», повышение финансовой активности которого позволит преодолеть не только нехватку финансовых средств, но и снизить зависимость страны от внешних источников финансирования.

Однако для привлечения денежных ресурсов у населения и в последующем дальнейшая их трансформация в инвестиции предполагает наличие определенных условий и, прежде всего, это устойчивая и надежная финансовая система в сочетании с эффективной социальной политикой. В настоящее время сложившаяся финансовая система в российской экономике далека от идеальной [5]. А существующую социальную политику определить, как эффективную весьма сложно.

В этом случае изучение мирового опыта и поиск успешной экономической модели, которая сочетала бы в себе эффективную социальную политику и устойчи-

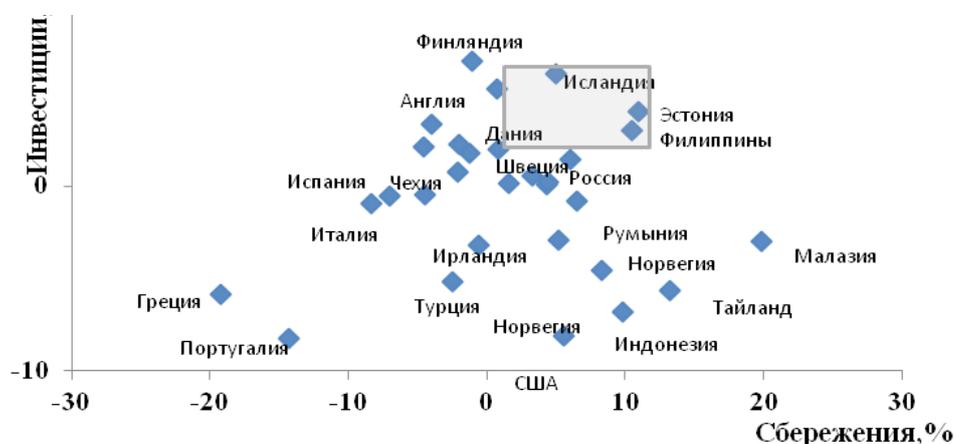
вую финансовую систему представляется важной.

Как известно для создания благоприятного инвестиционного климата в стране, необходимым условием является наличие устойчивой и развитой банковской – финансовой системы, как основного института, который способен аккумулировать инвестиции и придавать главный импульс для развития национальной экономики.

Не менее важным условием для привлечения инвестиций является показатель внутренних сбережений в экономике. Связь сбережений и инвестиций является одним из определяющих показателей доверия населения к проведению макроэкономической политики в стране. Как видно из рисунка 1 наилучшая связь из анализируемых 30 стран как развитых, так и развивающихся, в 2012г. зафиксирован для Исландии. Высокий уровень сбережений в экономике позволил создать хорошие предпосылки для формирования капитала в экономике.

Положительное влияние связки «сбережения – инвестиции» обеспечивается за счет эффективной социальной политики в экономике [6]. Одним из показателей социального благополучия в стране является индикатор внутренних доходов населения, который в свою очередь обеспечивает связь между доходом и сбережениями. В 2012 году наилучшая отдача от дохода наблюдалась у таких стран как Эстония (большая часть доходов, которых обеспечивается за счет перечислений от трудовой миграции) и Филиппин.

В Англии и Исландии при относительно низких темпах доходов наблюдается самый высокий уровень сбережений в Европе, что можно объяснить высоким уровнем доверия среди населения не только к государственным институтам, но и банковскому сектору в этих странах. Таким образом, наиболее успешной экономической моделью среди анализируемых стран



Источник: данные Всемирного банка

Рис.1. Уровень внутренних инвестиций и сбережений для различных стран в 2012 г., в %

следует выделить Исландию.

Для России характерна обратная ситуация этим странам, при высоких темпах дохода наблюдается относительно невысокий темп прироста сбережений, что свидетельствует, о неэффективной социальной политике и низком уровне доверия к банковским институтам в целом по стране.

Сравнивая проведение социальной политики в Исландии и России необходимо отметить, что обе страны расходуют огромные части бюджета на её проведение. Так, в разгар мирового кризиса (2009 г.) Исландия расходовала около 1/5 части бюджета на проведение социальной политики, 8,6% на образование, 6,2% на здравоохранение и 13% на поддержание промышленности и сельского хозяйства [7]. Тогда как в России за этот же период расходы на социальную сферу составляли более 50% [8], то есть в два раза больше чем в Исландии.

Исландия вплоть до конца 80-х годов была слабо развитой страной, которая испытывала ряд макроэкономических проблем. Успешное развитие страны началось лишь с начала 90-х годов, развитие рыночной экономики России также началось с этого периода. Однако если Исландии удалось за небольшой промежуток времени стать развитой страной, то у российской экономики пока наблюдаются скромные результаты. В таком случае возникает вопрос: В чем заключается успех Исландской модели экономического развития?

Экономический тип развития Исландии следует характеризовать как смешанный, где удачно сочетается командно – административная система со скандинавским типом всеобщего благополучия страны. Такой успех заключается в сбалансированном сочетании рыночных механизмов и государственного присутствия в экономике страны [Песина, 2013]. Это успешное соче-

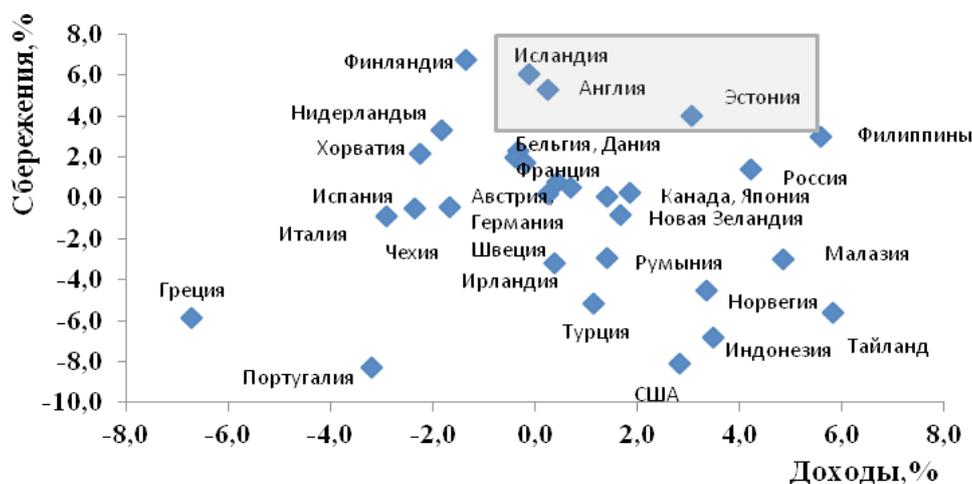
тание позволило стране выйти из мирового кризиса и в 2012 году на докризисный уровень своего развития [9]. Одним из важных условий было создание благоприятного инвестиционного климата в стране, который был нарушен в условиях мирового кризиса.

Необходимо отметить, что развитие финансового сектора в стране совпало с расцветом национальной экономики. За относительно небольшой временной промежуток банковский сектор Исландии стала одним из центров финансовой системы в Европе, а её банки признавались одними из самых устойчивых [10].

Необходимо отметить, путь развития всей системы в целом проходил сложную поэтапную либерализацию, где одним из основных факторов была приватизация банков. Окончательно либерализация банковского сектора завершилась в 2003 г. [11]. Именно с момента начала реформ произошел значительный рост инвестиционной активности в экономике, который длился до начала мирового кризиса. Либерализация банковского сектора позволила значительно улучшить инвестиционный климат в стране и уже в конце 90-х годов, это создало хорошие предпосылки для привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику.

Вместе с тем, высокий уровень зарубежных активов способствовали уязвимости национальной экономики Исландии перед вызовами глобализации. Однако, несмотря на уязвимость сложившейся банковской – финансовой системы в Исландии её опыт становления достаточно интересен для мировой экономики и, прежде всего с точки зрения привлечения сбережений населения.

Несмотря на либерализацию банковской системы, значение роли государства не снизилось, а наоборот только повысилось. Государство координировало



Источник: данные Всемирного банка

Рис.2. Связь внутренних доходов и сбережений для различных стран в 2012 г., в %.

политику Центрального банка Исландии (ЦБИ) через Министерство экономики и Попечительного совета. Одной из основных задач ЦБИ было продвижение эффективной и безопасной финансовой системы. В целях обеспечения безопасности финансовой системы ЦБИ эффективно сотрудничало с Управлением по финансовому надзору Исландии. Для регулирования иностранных инвестиций государство способствовало развитию отношений с международными финансовыми институтами. Таким образом, скоординированный государством баланс отношений между главными и международными институтами позволил стране не только безболезненно либерализовать банковско-финансовый сектор, но и повысить качество государственных институтов и сделать её одной из самых успешных моделей в мире.

Одновременно с успешным развитием банковской системы происходил заметный рост доходов в стране. Причем этот рост происходил циклически, об этом свидетельствует накопленная динамика доходов населения Исландии (рис.3). Первый цикл длился 20 лет, и пришелся на период с 1970 по 1989 гг. Необходимо отметить, что этот период характеризовался тем, что сбережения в Исландии росли опережающими темпами, нежели доходы или потребление.

Такая же модель сберегательного поведения была присуща и населению России в 90-е годы, несмотря на галопирующую инфляцию и снижение доходов, норма сбережений в экономике была довольно высокой в 25-26% [Институт экономики РАН, 1999]. Такая высокая норма сбережений в период спада производства на фоне галопирующей инфляции, объяснялась отсутствием стабильности в экономике, что побуждало население делать накопления на «черные дни». Однако эти сбережения вращались вне банковского сектора,

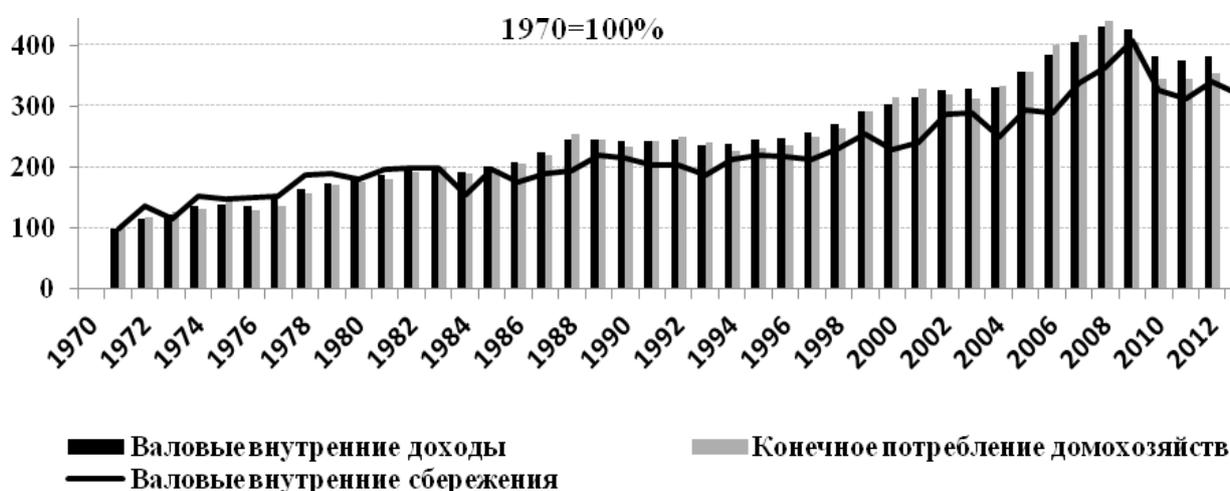
и являлись в большей степени психологической защитой населения.

Это же явление наблюдалось и в экономике Исландии вплоть до начала 80-х годов прошлого столетия. Такая негативная тенденция была преломлена лишь в 1984 г. этого удалось достичь путем проведения эффективной социальной политики. До этого момента в стране наблюдалась высокая дифференциация по доходам, которая усиливалась высоким уровнем инфляции [12]. В целом за 20 лет (с 1970г. по 1989 г.) доходы населения росли медленными темпами и выросли приблизительно в два раза.

Наибольший рост доходов населения совпал с развитием финансового сектора экономики страны, который в целом длился 15 лет, и пришелся на период с 1994 по 2008 гг. В целом за этот период доходы населения в стране выросли почти в 2,5 раза. Таким образом, за меньший отрезок времени стране удалось не только развить финансовый сектор в экономике, но и улучшить доходы населения больше, чем в период его неразвитости. Этого удалось достичь, в том числе и за счет эффективной социальной политики, которая была направлена на повышение доверия к государственным и международным институтам страны [13].

Важно отметить, что до начала реформ экономика Исландии испытывала ряд неблагоприятных макроэкономических явлений: обесценение национальной валюты усиливало инфляционный фонд, высокий уровень инфляции приводил к снижению доходов населения, что в свою очередь сказывалось на неустойчивой динамике сбережений и инвестиций.

Так, на протяжении 15 лет (1970 – 1984 гг.) значительная девальвация исландской кроны создавала условия для галопирующей инфляции, а чувствительность ИПЦ к обесценению национальной валю-



Источник: данные Всемирного банка

Рис.3. Накопленные валовые доходы, расходы и сбережения за 1970 – 2012 гг.

ты составляло 63%¹. Столь тесная связь объясняется высокой долей импорта продовольственных и нефтепродуктов для того периода времени. Как видно из динамики этих двух показателей в дальнейшем эта чувствительность была снижена. К примеру, обесценение исландской кроны, произошедшее в период острой фазы глобального кризиса в 2009 г. составило 40%, тогда как инфляция выросла до уровня 12%.

Вместе с тем на фоне отрицательных явлений в экономике на протяжении последних 40 лет у населения страны наблюдается высокая норма сбережений. Так, по данным Всемирного банка в среднем за 40 лет этот показатель варьировался от 12% до 17%, что является одним из самых высоких показателей в Европе [13].

Однако, несмотря на наличие высокой нормы сбережений, государственным институтам страны вплоть до начала 90-х годов не удавалось привлекать сбережения населения и впоследствии трансформировать их в инвестиции, что является следствием проведения неэффективной социальной и экономической политик. Об этом свидетельствует отрицательная траектория динамики инвестиций, которая снижалась вплоть до середины 90-х годов (рис.4).

Смена траектории в динамике инвестиций произошла в конце десятилетия прошлого столетия. Положительная траектория в динамике инвестиций длилась до начала мирового кризиса, и совпала с расцветом финансовой системы в Исландии. Это позволяет сделать вывод о том, что трансформация сбережений в инве-

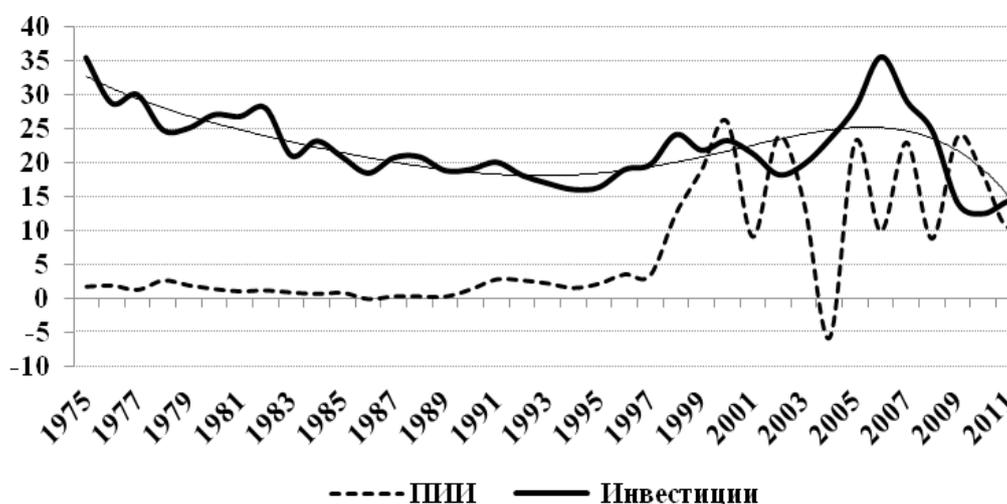
стиции заработала только с укреплением банковско – финансовой системы в стране. Иначе говоря, высокая норма сбережений начинает работать на экономику страны лишь тогда, когда повышается *качество финансовых институтов* в экономике, которое приводит к *доверию населения* по проведению макроэкономической политики. В противном случае высокий уровень сбережений является индикатором отсутствия уверенности в завтрашнем дне.

Важно отметить, что несмотря на значительный приток иностранных инвестиций с конца 90- годов в страну, их динамика выглядит не стабильной, и варьируется в широком диапазоне, тогда как внутренние инвестиции более стабильны, и в меньшей степени подвержены отрицательному влиянию внешних факторов. Особенно это хорошо ощущается в периоды кризисов.

Это позволяет сделать вывод о том, что развитие национальной экономики более стабильно и успешно в случае аккумулирования внутренних инвестиций в стране, нежели за счет притока иностранного капитала. Иначе говоря, устойчивое и успешное развитие национальной экономике возможно лишь в случае укрепления финансовой системы, которая нацелена на аккумулирование инвестиций за счет внутренних резервов страны. А этого возможно достичь тогда, когда в экономике существует баланс в проведении социальной и макроэкономической политик, одним из важных условий которого является доверие населения к государственным институтам.

Таким образом, в экономике возрастает степень важности привлечения инвестиций за счет внутренних сбережений в стране. Об этом же свидетельствует и эконометрический анализ распределения дохода на

¹ коэффициент эластичности, полученный на основе анализа однофакторной регрессии взаимосвязи ИПЦ и обменного курса для интервала 1970 – 1984 гг. данные Всемирного банка



Источник: данные Всемирного банка

Рис.4. ПИИ и траектория динамики инвестиций в % к ВВП за 1975 – 2012 гг.

потребление и сбережения для экономики Исландии. Так, функция абсолютного дохода для Исландии показала, что на протяжении более чем 40 лет в экономике сложилась следующая пропорция в стране: 80% приходится на потребление и 20% на сбережение (уравнение 1). Как уже было отмечено выше норма сбережения у населения составляет 12 - 17%, тогда как в целом по экономике в среднем за анализируемый период это норма составляет 20%. Иначе говоря, большая часть внутренних сбережений в экономике формируется за счет сбережений населения.

Доход = - 0,00 + 0,80 * потребление + 0,2 * сбережения (1)

R² = 0.995; DW = 1,92

Опыт развития финансовой системы Исландии интересен и в период мирового кризиса. Наряду с поддержанием скандинавского типа национальной экономики, правительство Исландии проводило необходимую реструктуризацию финансовой системы в стране из – за поразившего её мирового кризиса. В частности вся система была поделена на “старые” и “новые” банки. Старые банки обязали разрешить проблему с международными обязательствами, которые были накоплены до кризиса, а новые банки должны были обслуживать исключительно внутренние операции [14].

Такое решение было принято после проведения референдума, основной целью которого было выяснить настроение населения относительно возмещения по иностранным вкладам, на котором исландцы проголосовали против осуществления компенсационных выплат [9].

Пример Исландии показывает, как можно достичь успешного развития экономики через укрепление связи сбережения – инвестиции, важным условием которого является эффективная социальная политика, которая приводит к повышению уровня доверия населения, что является гарантом повышения качества государственных институтов.

Заключение

Проведенный анализ Исландской экономической модели наглядно продемонстрировал, что успех национальной экономики зависит, и более надежен за счет стимуляции внутренних сбережений, накопленных у населения.

Для привлечения внутренних сбережений в национальную экономику необходимо несколько условий: развитая и надежная финансовая система в стране, снижение диспропорций в доходах у населения и макроэкономическая стабильность в стране.

Как показал анализ, наличие высокой нормы сбережений среди населения, не является гарантом для их успешного привлечения в экономику с целью

последующей их трансформации в инвестиции. Сбережения начинают работать на экономику только тогда, когда создаются предпосылки для создания эффективного финансового инструмента. А этого можно достичь через проведение взаимоувязанной социальной и макроэкономической политик.

Социальная политика должна быть направлена на снижение диспропорций в доходах населения цель, которой не только выравнивание доходов, но и повышение благосостояния в целом. Это создаст хорошие условия для привлечения сбережений на развитие национальной экономики.

Проведение такой политики будет способствовать развитию финансовых услуг в стране, что в свою очередь будет способствовать укреплению связи «сбережения – инвестиции», как основного гаранта экономического развития.

Нахождение баланса между политиками, будет обеспечивать доверие среди населения к проведению государственного курса по экономическому развитию в стране. Это естественным образом будет способствовать повышению качеству государственных органов, и приводить в действие механизм «сбережения – инвестиции» в более быстром режиме.

Таким образом, именно успешная социальная политика является основным залогом успешности экономической модели, которая позволяет реализовывать самые смелые государственные проекты, направленные на улучшение ситуации в стране.

Литература:

1. Григорьев Л., Иващенко А. Мировые дисбалансы сбережений и инвестиций // Вопросы экономики. 2011. № 6. С. 4-19.
2. Продолятченко П. А. Трансформация сбережений населения в инвестиции // Деньги и кредит. 2007. № 2. С. 65-67.
3. Белехова Г. В. Индикаторы сберегательной активности населения (на примере Вологодской области) // Проблемы и перспективы экономики и управления: материалы II международной научной конференции. СПб.: Реноме, 2013. С. 119-122.
4. Ефимова Р., Аббас Н. Ю. Инвестиционный потенциал населения России: Основные аспекты статистического изучения // Вопросы статистики. 2011. № 1. С. 21-30.
5. Аналитический доклад Финансового университета при правительстве Российской Федерации «Среднесрочный прогноз развития финансовой системы России (2010 – 2015 гг.) URL: <http://bankir.ru/tehnologii/s/analiticheskii-doklad-srednesrochnii-prognoz-razvitiya-finansovoi-sistemi-rossii-2010-2015-gg-6076002/#ixzz30A4NpCk7> (дата об-



- ращения 21.03. 2014)
6. Итуэлла Дж., Милгейта М., Ньююиена П. Экономическая теория: учеб. пособие для вузов / под ред. Итуэлла Дж., Милгейта М., Ньююиена П. М.: ИНФРА-М, 2004. 931 с.
 7. Отчет статистических органов Дании / **Nordic Statistical Yearbook, Nordisk statistics 2011: под редакцией Клауса Мюнх Хаангеса**. К.: 2011.
 8. Быкова О.А., Горшкова В.И. Объективные основы российской социальной политики // *Материалы VI международной студенческой электронной научной конференции*. URL: <http://www.scienceforum.ru/2014/722/5134> (дата обращения 12.05.2014)
 9. Песина Е. А. Особенности государственно-правового регулирования банковской деятельности в период мирового экономического кризиса в Исландии // *Коллективная монография по материалам научно – практической конференции с дистанционным обучением*. URL: <http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/1914-2012-04-14-20-05-31> (дата обращения 04.04.2014)
 10. Отчет **OECD Factbook 2013** // *Economic, Environmental and Social Statistics*. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2013_factbook-2013-en (дата обращения 12.05.2014)
 11. Отчет **МВФ// Iceland and the IMF // Iceland: Selected Issues** // *Официальный сайт МВФ*. URL: <http://www.imf.org/external/country/ISL/index.htm?pn=9> (дата обращения 04.04.2014)
 12. Методика оценки финансового потенциала населения и возможности использования накоплений в инвестиционных целях // *Информационно-аналитические материалы*. М.: ЦБРФ НИИ, 1996. Вып. 10.
 13. На основе данных Всемирного банка. URL: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx> (дата обращения 04.04.2014)
 14. Официальный сайт Банка Исландии. URL: www.sedlabanki.is (дата обращения 12.05.2014)
- References:**
1. Grigoryev L., Ivashchenko A. World disbalances of savings and investments // *Voprosy ekonomiki*. 2011. № 6. P. 4-19.
 2. Prodolyatchenko P.A. Transformation of people's savings into investments // *Dengi i kredit*. 2007. № 2. P. 65-67.
 3. Belekhova G.V. Indicators of saving activity of population (exemplified by Vologda region) // *Problemy i perspektivy ekonomiki i upravleniya: materialy II mezhdunarodnoy nauchnoi konferentsiyi*. StPetersburg: Renome, 2013. P. 119-122.
 4. Efimova R., Abbas N.Yu. Investing potential of the population of Russia: Major aspects of statistical study // *Voprosy statistiki*. 2011. № 1. С. 21-30.
 5. Analytical report of the Financial University affiliated to the Government of the RF “Medium-term forecast of the Russian financial system development (2010 – 2015 гг.) URL: <http://bankir.ru/tehnologii/s/analiticheskii-doklad-srednesrochnii-prognoz-razvitiya-finansovoi-sistemi-rossii-2010-2015-gg-6076002/#ixzz30A4NpCk7> (date of reference 21.03. 2014)
 6. Eatwell J., Milgate M., Newman P. *Economic theory: study book for universities* / edited by Eatwell J., Milgate M., Newman P. М.: ИНФРА-М, 2004. 931 p.
 7. Report of Danish Statistical bodies / *Nordic Statistical Yearbook, Nordisk statistics 2011*: Edited by Klaus Munch Haagensen, . К.: 2011.
 8. Bykova O.A., Gorshkova V.I. Objective basics of the Russian social policy // *Materials of VI international students' electronic scientific conference*. URL: <http://www.scienceforum.ru/2014/722/5134> (date of reference 12.05.2014)
 9. Pesina E.A. Peculiarities of state-legal regulation of banking activity in the period of the world economic crisis in Iceland // *Multi-authored monograph on the materials of the research and practice conference with distant learning*. URL: <http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/1914-2012-04-14-20-05-31> (date of reference 04.04.2014)
 10. Report **OECD Factbook 2013** // *Economic, Environmental and Social Statistics*. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2013_factbook-2013-en (date of reference 12.05.2014)
 11. Report **IMF // Iceland and the IMF // Iceland: Selected Issues** // *Official site IMF*. URL: <http://www.imf.org/external/country/ISL/index.htm?pn=9> (date of reference 04.04.2014)
 12. Evaluation methods of financial potential of population and possibilities of savings utilization for investments // *Informatsionno-analiticheskiye materialy*. М.: TsBRF NII, 1996. Vip. 10.
 13. On the basis of the World Bank data. URL: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx> (date of reference 04.04.2014)
 14. Official site of the Bank of Iceland. URL: www.sedlabanki.is (date of reference 12.05.2014)



**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННО –
КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ
В УПРАВЛЕНИИ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ (МЕТОДИЧЕСКИЙ
ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ)**

Ермакова Ж.А.

доктор экономических наук, профессор, директор Научно-исследовательского института региональной экономики, заведующий кафедрой управления персоналом, сервиса и туризма, Оренбургский государственный университет (Россия), 460018, Россия, г. Оренбург, ул. Терешковой, д. 10/3, к. 67, 5bermakova@mail.ru

Пергунова О.В.

старший преподаватель кафедры «Прикладная информатика в экономике» Орского гуманитарно-технологического института (филиала), Оренбургский государственный университет (Россия), 462403, Россия, Оренбургская область, г. Орск, ул. Краматорская, д. 13А, к. 53, olgaorsk@mail.ru

УДК 65
ББК 65.291.21

Цель. Разработка, анализ и апробация инструментария оценки эффективности ИТ-технологий на промышленных предприятиях.

Методы. Предлагаемый методический инструментарий оценки эффективности использования информационно – телекоммуникационных технологий на предприятиях промышленности выполнен по алгоритму, который включает в себя четыре этапа. На первом этапе происходит сбор и расчет количественных и качественных показателей, которые позволяют объективно и всесторонне оценить уровень информатизации предприятия. Второй этап включает в себя расчет весовых коэффициентов с помощью шкалы Фишберна. На третьем этапе предлагается рассчитать обобщающие интегральные показатели, характеризующие достигнутый уровень развития предприятия по каждой из составляющих. На заключительном этапе необходимо определить обобщающий интегральный показатель, характеризующий достигнутый уровень развития предприятия по каждой из групп за соответствующий период.

Результаты и научная новизна. Применение предлагаемого методического инструментария на конкретном предприятии позволяет смоделировать оценку эффективности применения информационно-телекоммуникационных технологий.

Ключевые слова: информационные технологии, оценка эффективности, показатели эффективности.

UTILIZATION OF INFORMATION-COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN MANAGEMENT OF INDUSTRIAL ENTERPRISES (METHODOLOGICAL TOOLS OF EFFICIENCY ASSESSMENT)

Ermakova Zh.A.

Doctor of Science, Professor, Director of the Research institute of regional economy, Head of the personnel management, service and tourism department, Orenburg state university (Russia), room 67, 10/3 Tereshkovoy str., Orenburg, 5bermakova@mail.ru

Pergunova O.V.

Senior lecturer of the department “Applied mathematics in economy”, Orsk humanitarian-technological institute (branch), Orenburg state university (Russia), room 53, 13A Kramatorskaya str., Orsk, Orenburg region, Russia, 462403, olgaorsk@mail.ru



Purpose. Development, analysis and approbation of the efficiency appraisal tools of IT-technologies on industrial enterprises.

Methods. The proposed methodological tools of efficiency appraisal of information-telecommunication technologies on industrial enterprises is realized according to the algorithm including four stages. On the first stage there is collection and calculation of qualitative and quantitative indices which allow assessing informational support level of an enterprise both objectively and extensively. The second stage consists of weight number calculation using Fishburne scale. On the third stage the author suggests calculating corporative integral indices which characterize the achieved level of the enterprise development on each group for the calculated period.

Results and scientific novelty. Application of the suggested methodological tools on a certain enterprise allows modeling efficiency appraisal of information-telecommunication technologies application.

Key words: information technologies, efficiency appraisal, efficiency indices.

Предлагаемый методический инструментарий оценки эффективности использования информационно – телекоммуникационных технологий на предприятиях промышленности выполнен по алгоритму, который включает в себя четыре этапа (см. рисунок 1).

На первом этапе происходит сбор и расчет количественных и качественных показателей, которые позволяют объективно и всесторонне оценить уровень информатизации предприятия.

Информационно-коммуникационные технологии не создают добавленной стоимости продукта промышленного предприятия, но при этом являются затратными по своей сути [1]. В связи с этим в качестве одного из показателей оценки эффективности использования информационно – коммуникационных технологий на предприятиях промышленности предложены затраты на информатизацию, которые включают в себя: затраты на закупку оборудования, тыс. руб., затраты на программное обеспечение, тыс. руб., затраты на комплектующие, тыс. руб., затраты на техническое и организационное сопровождение, тыс. руб., затраты на оплату выделенных линий и каналов связи, тыс. руб., услуги Интернет, тыс. руб.

Но сами по себе затраты не позволяют в полной мере оценить эффект от использования информационных технологий. Поэтому следующим показателем, позволяющим провести оценку уровня информатизации промышленного предприятия является его осна-

щенность информационными технологиями, а именно: показатель затрат на информационно-телекоммуникационные технологии, который рассчитывается в виде процента от дохода; удельный вес сотрудников ИТ - отдела в общей численности сотрудников предприятия; число компьютеров на 1 сотрудника ИТ – отдела; обеспеченность персональными компьютерами на 100 работников.

Внедрение и применения информационных технологий на промышленном предприятии влечет за собой немало важных изменений в управленческой деятельности, а именно: повышение производительности труда; сокращение информационных потерь в подразделениях и преодоление барьеров между ними; увеличение скорости циркулирования информации внутри промышленного предприятия.

Поэтому, в качестве, показателей третьей группы целесообразно принять: сокращение времени на обработку информации; удобное хранение документов; повышение квалификации сотрудников; контроль сроков выполнения задач; возможность автоматизированной обработки информации по заданным алгоритмам.

Поскольку показатели третьей группы невозможно рассчитать, а возможно оценить только их изменение, предложена таблица с вариантами ответов и баллами (см. таблицу 1)[2].

После того, как были определены показатели

Таблица 1
Количественные оценки вариантов ответа

Варианты ответа	Количественные оценки, баллы
Значительно повысилось	2
Да, повысилось	1
Не изменилось	0
Снизилось	-1

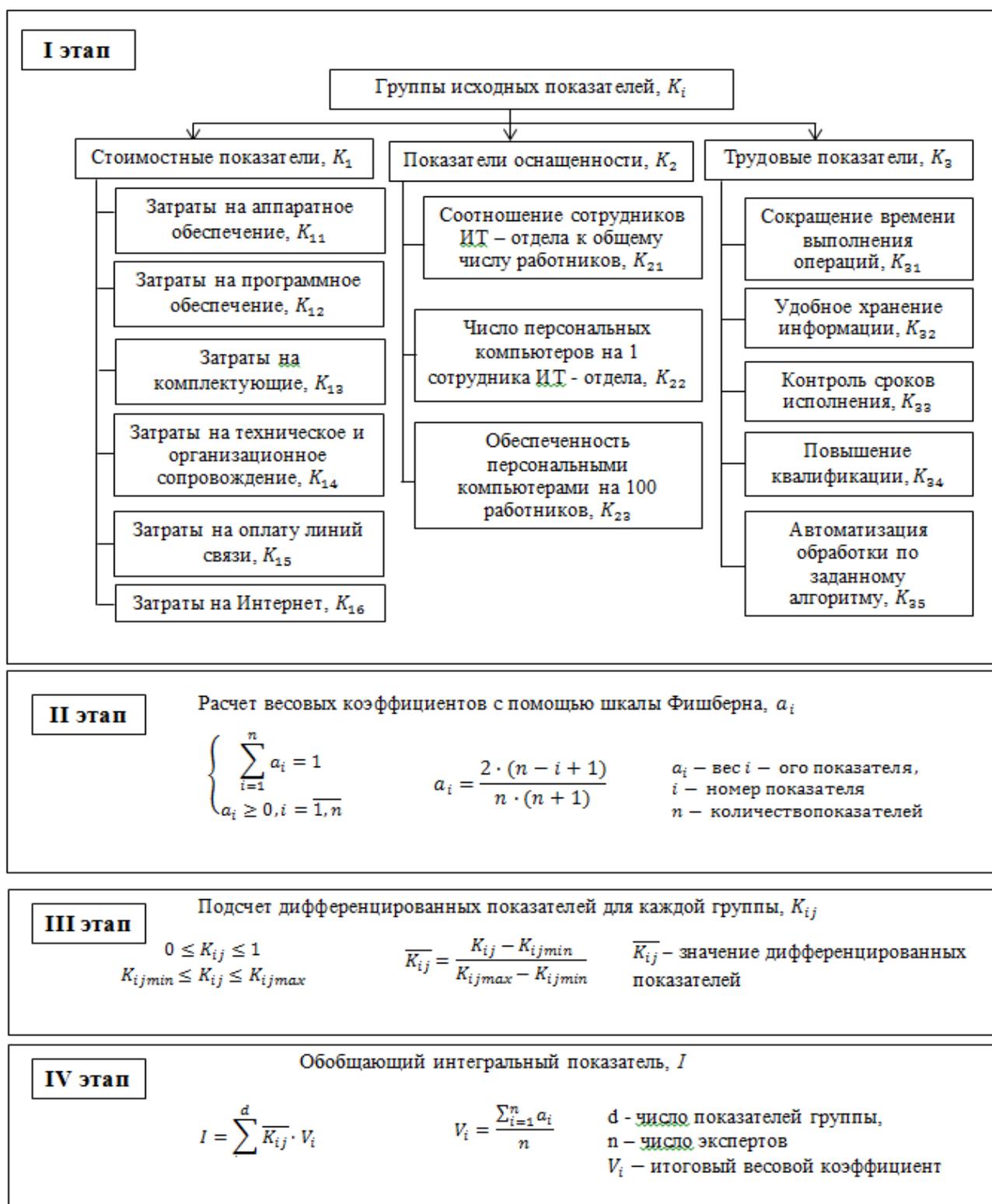


Рис.1. Алгоритм оценки эффективности использования информационно – коммуникационных технологий

каждой группы, необходимо определить вес каждого из них.

Второй этап включает в себя расчет весовых коэффициентов с помощью шкалы Фишберна.

Каждому показателю $X_i (i = \overline{1, n})$ ставится в соответствие оценка его значимости. Затем строится система весов (см. формулу 1), так что

$$\begin{cases} \sum_{i=1}^n a_i = 1 \\ a_i \geq 0, i = \overline{1, n}. \end{cases} \quad (1)$$

где a_i – вес i -ого показателя; i – номер текущего показателя; n – количество показателей. Показатели ранжируются по убыванию значимости

$$x_1 > x_2 > x_3 > \dots > x_i > \dots > x_n$$

Определим веса с помощью шкалы Фишберна

$$a_i = \frac{2 \cdot (n - i + 1)}{n \cdot (n + 1)}$$

Рассчитаем веса для показателей первой группы:

$$a_1 = \frac{2 \cdot 6}{6 \cdot 7} = \frac{2}{7} = 0,285714286$$

$$a_2 = \frac{2 \cdot 5}{6 \cdot 7} = \frac{5}{21} = 0,238095238$$

$$a_3 = \frac{2 \cdot 4}{6 \cdot 7} = \frac{4}{21} = 0,19047619$$

$$a_4 = \frac{2 \cdot 3}{6 \cdot 7} = \frac{1}{7} = 0,142857143$$

$$a_5 = \frac{2 \cdot 2}{6 \cdot 7} = \frac{2}{21} = 0,095238095$$

$$a_6 = \frac{2 \cdot 1}{6 \cdot 7} = \frac{1}{7} = 0,047619048$$

Оценка значимости показателей двух других групп рассчитывается аналогичным образом.

На третьем этапе предлагается рассчитать обобщающие интегральные показатели, характеризующие достигнутый уровень развития предприятия по каждой из составляющих.

Для получения интегральных оценок исходные величины каждого из показателей приведены к сопоставимому виду, пригодному для сравнения.

При построении свертки с целью унификации

разнородных критериев был использован переход от абсолютных значений к относительным величинам.

Для этого фиксируется шкала возможных значений для критериев и возможные границы изменения для каждого из них. Например, если в качестве шкалы принять $[0; 1]$, а границы значений K_{ij} лежат между K_j^{\min} и K_j^{\max} , то в качестве относительного значения критерия будет выступать величина (см. формулу 2)

$$\overline{K}_{ij} = \frac{K_{ij} - K_j^{\min}}{K_j^{\max} - K_j^{\min}} \quad (2)$$

Далее необходимо провести опрос экспертов и рассчитать итоговый коэффициент, как среднее арифметическое весов, определенных экспертами.

На заключительном этапе необходимо определить обобщающий интегральный показатель, характеризующий достигнутый уровень развития предприятия по каждой из групп за соответствующий период (см. формулу 3)

$$I = \sum_{j=1}^m \overline{X}_{ij} \times V_i \quad (3)$$

где I – значение обобщающего интегрального показателя по каждому году, \overline{X}_{ij} – значение дифференцированных показателей по каждому году, V_i – итоговый весовой коэффициент.

Для обоснования показателей первой группы проведен анализ состава и структуры затрат на информационно – коммуникационные технологии на машиностроительном предприятии ООО «Орский вагонный завод» за 2010 – 2013 гг.(см. таблицу 2)

За анализируемый период в ООО «Орский вагонный завод» произошло увеличение первого показателя в три раза, это связано с тем, что руководство приняло решение о необходимости реконструкции компьютерного парка и внедрении программных средств. В 2012 году произошло сокращение сотрудников ИТ – отдела и как следствие снижение второго показателя. В связи с этим увеличилось число компьютеров на одного работника ИТ – отдела. За период с 2010 по 2013 гг. произошло увеличение четвертого показателя на 2,6%. Произведем расчет показателей каждой группы за анализируемый период (см. таблицы 4-6).

Далее выполняется третий этап, который предполагает расчет дифференцированных показателей каждой группы (см. таблицы 7-9).

Таблица 2

Динамика состава и структуры затрат на информационные технологии на ООО «Орский вагонный завод» за 2010 – 2013 гг.

Классификация затрат	ООО «Орский вагонный завод»			
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Затраты на закупку оборудования в год	0	263500	165700	78652
Затраты на программное обеспечение в год	0	1440700	98800	28970
Затраты на комплектующие	9000	14000	11000	24860
Техническое и организационное сопровождение системы	41900	3140800	144100	0
Затраты на оплату выделенных линий и каналов связи	528300	713931	584600	462000
Услуги Интернет	218800	258892	188800	238800
Общее число компьютеров, шт.	125	133	132	162

Таблица 3

Показатели оценки уровня затрат на информационно – коммуникационные технологии на ООО «Орский вагонный завод» за 2010 – 2013 гг.

Показатели	ООО «Орский вагонный завод»			
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
ИТ – затраты, как процент от дохода предприятия, %	0,19	0,34	0,26	0,55
Соотношение сотрудников ИТ – отдела к общему числу сотрудников, %	0,01	0,009	0,008	0,008
Число компьютеров на 1 сотрудника ИТ – отдела, шт	20,8	21,2	18,9	27
Обеспеченность ПК на 100 работников, шт	19,9	19,9	14,8	20,4

Таблица 4

Динамика стоимостных показателей в ООО «Орский вагонный завод» за 2010 – 2013 гг.

Год	K_{11}	K_{12}	K_{13}	K_{14}	K_{15}	K_{16}
2010	0	0	9000	41900	528300	218800
2011	263500	1440700	14000	3140800	713931	258892
2012	165700	98800	11000	144100	584600	188800
2013	1305100	782900	24860	0	462000	238800
max	1305100	1440700	24860	3140800	713931	258892
min	0	0	9000	0	462000	188800

Таблица 5

Динамика показателей оснащенности в ООО «Орский вагонный завод» за 2010 – 2013 гг.

Год	K_{21}	K_{22}	K_{23}
2010	0,01	20,8	19,9
2011	0,009	21,2	19,9
2012	0,008	18,9	27
2013	0,008	14,8	20,4
max	0,01	21,2	27
min	0,008	14,8	19,9

Таблица 6

Динамика трудовых показателей в ООО «Орский вагонный завод» за 2010 – 2013 гг.

Год	K_{31}	K_{32}	K_{33}	K_{34}	K_{35}
2010	0	1	0	1	0
2011	1	2	-1	1	1
2012	1	1	1	1	1
2013	2	1	2	2	2
max	2	2	2	2	2
min	0	1	-1	1	0

Таблица 7

Дифференцированные значения стоимостных показателей ООО в «Орский вагонный завод» за 2010 – 2013 гг.

Год	K_{11}	K_{12}	K_{13}	K_{14}	K_{15}	K_{16}
2010	0	0	0	0,013	0,263	0,128
2011	0,201	1	0,315	1	1	1
2012	0,127	0,068	0,126	0,046	0,487	0
2013	1	0,543	1	0	0	0,713

Таблица 8

Дифференцированные значения показателей оснащенности в ООО «Орский вагонный завод» за 2010 – 2013 гг.

Год	K_{21}	K_{22}	K_{23}
2010	1	0,766	0,911
2011	0,5	0,716	0,911
2012	0	1	0
2013	0	0	1

Таблица 9

Дифференцированные значения трудовых показателей в ООО «Орский вагонный завод» за 2010 – 2013 гг.

Год	K_{31}	K_{32}	K_{33}	K_{34}	K_{35}
2010	0	0	0,333	0	0
2011	0,5	1	0	0	0,5
2012	0,5	0	0,667	0	0,5
2013	1	0	1	1	1

В результате проведенного исследования были опрошены три эксперта. Итоговый весовой коэффициент рассчитывается как среднее арифметическое весов, определенных экспертами. Значения весовых коэффициентов, а также их средние значения сведены в таблицу 10.

Далее с помощью коэффициентов весомости, установленных экспертным путем, находились обобщающие интегральные показатели, характеризующие достигнутый уровень развития предприятия по каждой из групп за соответствующий период по формуле 1 (см. таблицу 11).

На заключительном этапе создается трехмерная модель оценки уровня эффективности использования информационно – коммуникационных технологий на ООО «Орский вагонный завод» за 2010 – 2013 гг (см. рисунке 2).

По осям расположены поля следующих значений:

X – интегральные значения стоимостных показателей;

Y - интегральные значения показателей оснащенности;

Z – интегральные значения трудовых показателей.

Таблица 10
Весовые коэффициенты показателей

Показатели		Эксперты			Средние значения
		Первый	Второй	Третий	
Стоимостные	K_{11}	0,238	0,190	0,143	0,190
	K_{12}	0,286	0,286	0,190	0,254
	K_{13}	0,143	0,095	0,048	0,095
	K_{14}	0,048	0,048	0,095	0,066
	K_{15}	0,095	0,143	0,238	0,159
	K_{16}	0,190	0,238	0,286	0,238
Оснащенности	K_{21}	0,166	0,5	0,33	0,332
	K_{22}	0,33	0,166	0,166	0,221
	K_{23}	0,5	0,33	0,5	0,443
Трудовые	K_{31}	0,266	0,333	0,266	0,288
	K_{32}	0,133	0,2	0,2	0,177
	K_{33}	0,066	0,133	0,133	0,111
	K_{34}	0,2	0,066	0,066	0,111
	K_{35}	0,333	0,266	0,333	0,111

Таблица 11
Весовые значения показателей по группам в ООО «Орский вагонный завод» за 2010 – 2013 гг.

Год	Стоимостные показатели	Показатели оснащенности	Трудовые показатели
2010	0,073139	0,904859	0,036963
2011	0,785115	0,727809	0,3765
2012	0,133841	0,221	0,273537
2013	0,592616	0,443	0,621



Белым цветом на рисунках заполнено поле нормативного (эталонного) значения, то есть тот уровень эффективности использования информационно – коммуникационных технологий, к которому предприятие должно стремиться.

Светло-синяя область внутри поля нормативного значения показывает реально достигнутый предприятием уровень эффективности использования информационных технологий за соответствующий период.

Полученные данные свидетельствуют о наиболее высоком уровне эффективности использования информационно – коммуникационных технологий в ООО «Орский вагонный завод» в 2013 г.

За исследуемый период эффективность использования информационных технологий на предприятии имела достаточно стабильную динамику, увеличиваясь с каждым годом.

Литература:

1. Калачанов В.Д., Коробко Л.И. Экономическая эффективность внедрения ИТ. Учебное пособие М.: МАИ, 2006.
2. Внедрение сбалансированной системы показателей / Horvath & Parthers / пер. с нем. 2-е изд. М: Альпина Бизнес Букс. 2006. 478 с.

References:

1. Kalachanov V.D., Korobko L.I. Economic efficiency of IT implementation. Study book. M.: MAI, 2006.
2. Implementation of the balanced system of indices / Horvath & Parthers / transl. From German. 2nd edition. M: Alpina Business Books. 2006. 478 p.

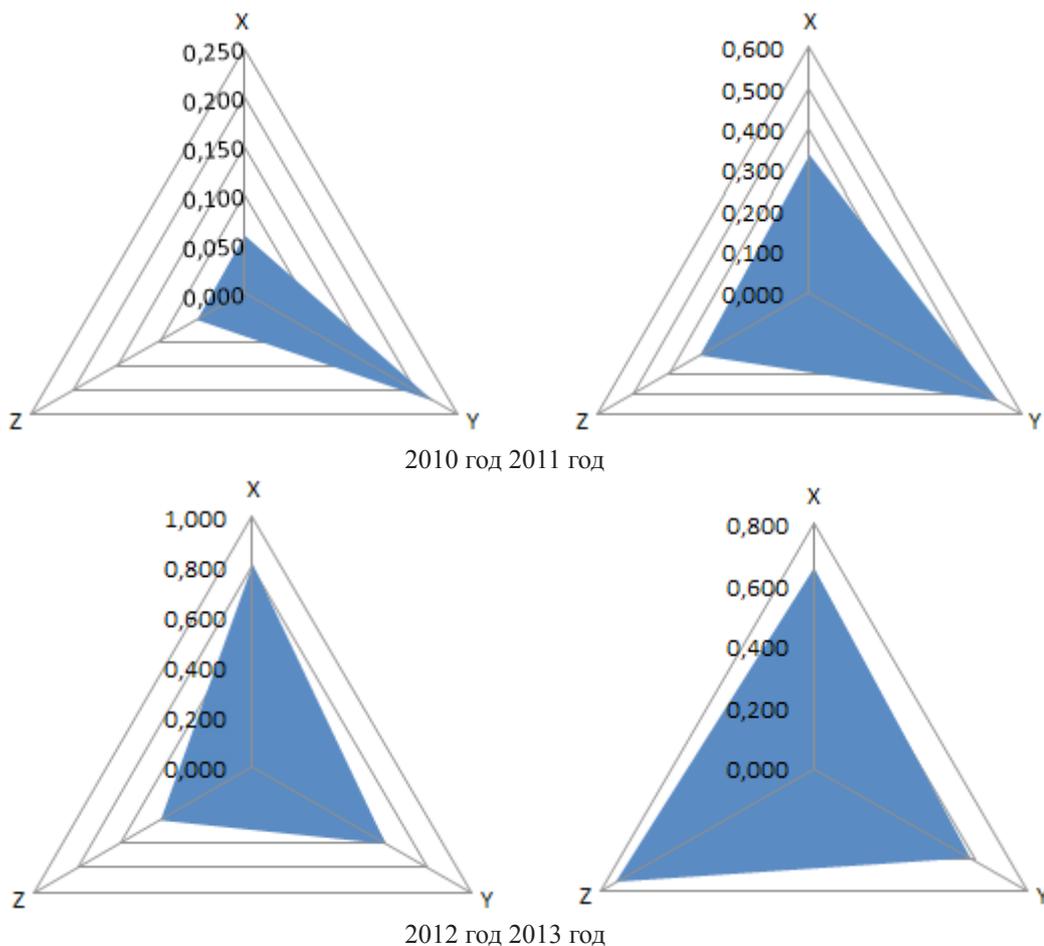


Рис.2. Трехмерная модель оценки эффективности использования информационно – коммуникационных технологий на ООО «Орский вагонный завод» за 2010 – 2013 гг.



**СИСТЕМА ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКИХ
ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ПО
СТИМУЛИРОВАНИЮ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА
ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

Фраймович Д.Ю.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Экономика и управление инвестициями и инновациями», Владимирский государственный университет имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (Россия), 600900, Россия, г. Владимир, ул. Институтский городок, д.19, к. 99, fdu78@rambler.ru

Мищенко З.В.

кандидат технических наук, доцент, доцент кафедры «Управление качеством и техническое регулирование», Владимирский государственный университет имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (Россия), 600021, Россия, г. Владимир, ул. Красноармейской, д. 22А/45, zvm2002@rambler.ru

Гундорова М.А.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Экономика и управление инвестициями и инновациями», Владимирский государственный университет имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (Россия), 600900, Россия, г. Владимир, ул. Михалькова, д.3Б, к. 60, mg82.82@mail.ru

УДК 332.1
ББК 65.049(2Рос)-13

Цель. Разработка системы экономико-математических показателей для расчета результативности функционирования малого бизнеса территорий. Выявление ключевых проблем, препятствующих развитию предпринимательства в регионах, а также определение мероприятий по стимулированию малого бизнеса в конкретных регионах федерального округа.

Методология и методы. Достижение поставленной в исследовании цели позволяет применение регрессионного и кластерного анализов, метод аналогий, а также графическая интерпретация полученных результатов.

Результаты и область применения. На основе данных официальной статистики сформулированы предложения по оценке результативности малого бизнеса федерального округа и определению на этой основе резервов для дальнейшего развития предпринимательского и инновационного секторов. Выявленные проблемные регионы в составе округа могут выступать площадками для активизации усилий по стимулированию малого бизнеса со стороны региональных и федеральных органов власти.

Научная новизна. Предложена на обновленной теоретической базе система взаимосвязанных показателей, позволяющих оценить уровень и тенденции развития малого бизнеса в конкретном федеральном округе на фоне общероссийских результатов. Обозначены механизмы стимулирования предпринимательского сектора территорий на основе разработанных оценочных инструментов.

Ключевые слова: инновации, индикаторы развития малого бизнеса, стимулирование предпринимательства.

**SYSTEM OF ECONOMIC-MATHEMATICAL INDICES FOR DECISION-MAKING ON STIMULATION OF
SMALL BUSINESS OF THE FEDERAL DISTRICT**

Fraimovitch D.Yu.

Candidate of Science, Assistant Professor, assistant professor of the “Economics and management of investments and innovations” department, Vladimir state university after A.G. and N.G. Stoletovs (Russia), room 99, 19 Institutskiy gorodok str., Vladimir, Russia, fdu78@rambler.ru



Mishchenko Z.V.

Candidate of Science, Assistant Professor, assistant professor of the “Quality management and technical regulation” department, Vladimir state university after A.G. and N.G. Stoletovs (Russia), 22A/45 Krasnoarmeiskaya str., Russia, 600021, zvm2002@rambler.ru

Gundorova M.A.

Candidate of Science, Assistant Professor, assistant professor of the “Economics and management of investments and innovations” department, Vladimir state university after A.G. and N.G. Stoletovs (Russia), room60, 3B Mikhalkova str., Vladimir, Russia, 600900, mg82.82@mail.ru

Purpose. Development of the system of economic-mathematical indices of for calculation of efficiency of small business territories functioning. Identification of the key problems preventing the development of business in the regions and determination of actions of small business stimulation in particular regions of the Federal district.

Methodology and methods. Application of the regression and cluster analyses, method of analogies and graphical interpretation of the received results allow achieving the objective set in the research.

Results and sphere of application. On the basis of official statistics the authors formulated suggestions on efficiency appraisal of small business of the Federal district and determination of reserves for further development of business and innovative sectors on that basis. The determined on that basis problem regions included into that district can be a kind of base for activation of efforts on stimulating small business on part of regional and federal power bodies.

Scientific novelty. The authors proposed a system of interconnected indices which allow evaluating a level and trends small business development in a particular level of industry on the background of All-Russian results on a renewed theoretical basis.

Key words: innovations, indicators of small business development, business stimulation.

Предпринимательский сектор является неотъемлемым звеном в коммерциализации инновационных знаний и основополагающим индикатором динамики научно-технического развития сильного государства.

Совершенно справедливым выглядит утверждение Л. С. Бляхмана, согласно которому главным методом осуществления новой индустриализации становится массовое инновационное предпринимательство. Это позволяет малому и среднему бизнесу вытеснить гигантские иерархические корпорации [3, с. 45]. Последние располагают лучшими исследовательскими лабораториями, суперкомпьютерами и т.д., но проигрывают целям средних и малых фирм, которые переходят от традиционных рыночных связей к гибким контрактам и неформальным отношениям, основанным на доверии и оперативном учете запросов потребителей [6].

Поэтому в рамках данной работы представляется целесообразным выполнить оценку текущего состояния и тенденций функционирования малого бизнеса Центрального федерального округа (далее – ЦФО) в сопоставлении с аналогичными результатами по Российской Федерации (РФ), а также сформулировать соответствующие выводы о необходимости стимулирования предпринимательского сектора территории. Постановка подобной задачи обусловлена тем, инновационное развитие ведущих государств в преобладающей мере предопределяется масштабами деятельности именно малых предприятий, ускоренно адаптирующихся к изменениям рыночной конъюнктуры и демонстрирующих опережающую реакцию на коммерциализацию новых знаний и технологий.

Рассматривая динамику развития малого предпринимательства в РФ за 2009-2012 гг., можно отме-

Таблица 1
Динамика развития малого предпринимательства в РФ за 2009-2012 гг.*

Показатели \ год	2009	2010	2011	2012
Объем продукции на предприятие, млн руб. /ед.	10,529	11,515	12,312	11,714
Прирост по объему производимой продукции на предприятие к предыдущему году, %	-	9,36	6,92	-4,86

*Источники: составлено авторами по данным Росстата - www.gks.ru

тить, что таковая имеется, но характеризуется траекторией стагнации (табл. 1).

Все это говорит об очевидном системном кризисе и необходимости стимулирования малого бизнеса в округах и регионах РФ. В настоящее время на территории РФ предусмотрен широкий спектр соответствующих инструментов. Налоговые льготы, использование механизмов ГЧП, создание венчурных фондов, технопарков, бизнес-инкубаторов и т.д., несомненно, являются серьезными импульсами для стимулирования активных действий со стороны бизнеса в Российской Федерации (далее – РФ). В свою очередь, постоянно трансформируемая совокупность действующих факторов, предопределяющих уровень привлекательности предпринимательской инфраструктуры социально-экономической системы, в любом случае должна выражаться через количественные показатели результативности, демонстрируемые как в текущем периоде, так и в динамике.

В условиях определенной недостаточности имеющихся оценочных характеристик по развитию предпринимательской деятельности в регионе или округе могут быть эффективны для использования относительные величины, вычисленные на основе имеющихся официальных статистических данных. Полученные в ходе расчетов несоответствия в рамках ключевых оценочных параметров малого бизнеса территорий могут свидетельствовать о наличии неиспользованных ресурсов в федеральном округе, чрезмерном дисбалансе в пользу конкретного региона, неустойчивых тенденциях в развитии, сильной дифференциации региональных субъектов предпринимательства и т.д.

В рамках настоящей работы исследование предлагается осуществить путем реализации следующих аналитических этапов:

- формирование ключевых индикаторов развития малого бизнеса;
- оценка результатов функционирования малого бизнеса конкретного федерального округа и страны;
- анализ тенденций в развитии малого сектора экономики территорий;
- определение вариантов стимулирования малого бизнеса в регионах.

Первый этап. Одним из известных подходов к описанию сложных систем является замена комплексной величины на множество частных показателей, определяющих те или иные ключевые стороны рассматриваемого процесса [2]. Поэтому на базе имеющихся в официальных сборниках Росстата показателей представляется необходимым выделить и оценить серию индикаторов, характеризующих состояние, масштабы и темпы развития малого бизнеса Федерального округа и национальной экономики. Среди них следует выделить следующие:

1. Индикатор результативности предприятий

малого бизнеса V_i , достигнутый в отчетном периоде (2012 г.), может выражаться оборотом малых предприятий на i -й территории (в Федеральном округе, либо РФ), млрд руб.

2. Индикатор удельной результативности предприятий малого бизнеса R_i , достигнутый в отчетном периоде (2012 г.):

$$R_i = \frac{V_i}{n_i} \quad (1)$$

где n_i – число малых предприятий на i -й территории.

3. Коэффициент вариативности k_{vi} по обороту (объему продукции) малых предприятий регионов i -й территории в отчетном периоде (2012 г.):

$$k_{vi} = \frac{\sigma_{vi}}{\bar{V}_i}, \quad (2)$$

где σ_{vi} – среднее квадратическое отклонение значений оборота малых предприятий в регионах i -й территории; \bar{V}_i – среднее региональное значение оборота малых предприятий i -й территории.

4. Коэффициент вариативности k_{ri} по удельной результативности малых предприятий регионов i -й территории в отчетном периоде (2012 г.):

$$k_{ri} = \frac{\sigma_{ri}}{\bar{R}_i}, \quad (3)$$

где σ_{ri} – среднее квадратическое отклонение значений удельной результативности малых предприятий в регионах i -й территории; \bar{R}_i – среднее региональное значение удельной результативности малых предприятий i -й территории.

5. Показатель устойчивости развития i -й территории по обороту продукции малого предпринимательства:

$$s_{vi} = \begin{cases} l_{vi}, & p \leq \alpha \\ 0, & p > \alpha \end{cases} \quad (4)$$

где l_{vi} – коэффициент влияния фактора времени t в линейном уравнении регрессии $V_i = l_{vi} \cdot t + b_{vi}$;

b_{vi} – постоянное смещение;

p – уровень значимости влияния фактора времени t на показатель V_i , определяемый при проведении дисперсионного анализа;

α – критическое значение уровня значимости p .

6. Показатель устойчивости развития i -й территории по удельной результативности малого

предпринимательства:

$$s_{ri} = \begin{cases} l_{ri}, & p \leq \alpha \\ 0, & p > \alpha \end{cases} \quad (5)$$

где l_{ri} – коэффициент влияния фактора времени t в линейном уравнении регрессии $R_i = l_{ri} \cdot t + b_{ri}$;

b_{ri} – постоянное смещение;

p – уровень значимости влияния фактора времени t на показатель R_i , определяемый при проведении дисперсионного анализа.

Второй этап. На основе официальных источников Росстата [1] для оценки индикаторов «1» - «4» сформирован массив данных по объемам продукции и количеству субъектов малого предпринимательства по регионам Российской Федерации за 2000-2012 гг.

В таблице 2 представлены показатели V_i и R_i для РФ в целом и регионов ЦФО за 2012 г.

Показатели «3»-«4» для ЦФО рассчитываются также по данным таблицы 2. Оценка индикаторов «3»-«4» для РФ предполагает анализ расширенного массива данных по всем регионам страны. Результаты расчета стандартного отклонения, среднего арифметического и коэффициента вариации по абсолютной и удельной результативностям малого бизнеса ЦФО и РФ за 2012 г. представлены в таблице 3.

Для расчета пятого индикатора устойчивости развития по обороту по условию (4) необходимо провести парный регрессионный анализ для зависимой V_i и независимой t переменных. На рисунке 1 представлены диаграммы рассеяния наблюдаемых значений для ЦФО, график парного уравнения регрессии (сплошная линия) и границы доверительного интервала уравнения регрессии (пунктирные линии) для t . Значение коэффициента корреляции ($r=0,9509$) для указанных переменных свидетельствует о силь-

Таблица 2
Показатели функционирования малого бизнеса социально-экономических систем РФ за 2012 г.

Социально-экономическая система	Оборот малых предприятий, млрд руб.	Число малых предприятий на конец года, тыс. ед.	Результативность малого бизнеса, млн. руб. /ед.
Российская Федерация	23463,7	2003	11,714
Центральный федеральный округ	8731,8	564,6	15,465
Белгородская область	214,8	21,9	9,808
Брянская область	141,8	11,4	12,439
Владимирская область	165,5	17,8	9,298
Воронежская область	286,4	22,1	12,959
Ивановская область	171,7	18,2	9,434
Калужская область	167,9	12,5	13,432
Костромская область	79,5	8,4	9,464
Курская область	102,8	10	10,280
Липецкая область	152,9	12,3	12,431
Московская область	1255,9	75	16,745
Орловская область	70,2	7,8	9,000
Рязанская область	162,9	14,8	11,007
Смоленская область	130,3	13,6	9,581
Тамбовская область	108,4	8,6	12,605
Тверская область	128,2	18,8	6,819
Тульская область	171,3	23,2	7,384
Ярославская область	264,8	26,9	9,844
г. Москва	4956,5	241,3	20,541

ной линейной взаимосвязи между оборотом малого бизнеса ЦФО и временем. Уравнение регрессии имеет вид: Уровень значимости ($p \approx 0$) меньше критического значения, равного 0,05, что позволяет в соответствии с условием (4) принять значение устойчивости для ЦФО $S_V = 858,57$.

Аналогично рассчитывается показатель устойчивости абсолютной результативности малого бизнеса от времени для РФ. Найденная регрессионная зависимость является статистически значимой, т.к. $p \approx 0$. Высокое значение коэффициента корреляции ($r = 0,9696$) свидетельствует о сильной линейной взаимосвязи

между оборотом малых предприятий в РФ и временем. Это позволяет в соответствии с условием (4) принять значение устойчивости для РФ $S_V = 2205,52$.

В рамках оценки шестого индикатора используются уже удельные показатели результативности малого бизнеса от времени для ЦФО и РФ.

Диаграмма рассеяния для ЦФО (рис. 2) демонстрирует устойчивость рассматриваемой ситуации. Стремящееся к единице значение коэффициента корреляции ($r = 0,9045$) свидетельствует о сильной линейной взаимосвязи между удельной результативностью малого бизнеса ЦФО и временем. Уровень значимости

Таблица 3

Анализ вариативности функционирования малого бизнеса социально-экономических систем за 2012 г.

Социально-экономическая система	Анализ данных по результативности			Анализ данных по удельной результативности		
	σ_{V_i} , млрд руб.	\bar{V}_i , млрд руб.	k_{vi}	σ_{ri} , млн. руб. / ед.	\bar{R}_i , млн. руб. / ед.	k_{ri}
ЦФО	1146,81	485,1	2,36	3,31	11,28	0,29
РФ	593,1	293,3	2,02	3,42	10,13	0,34

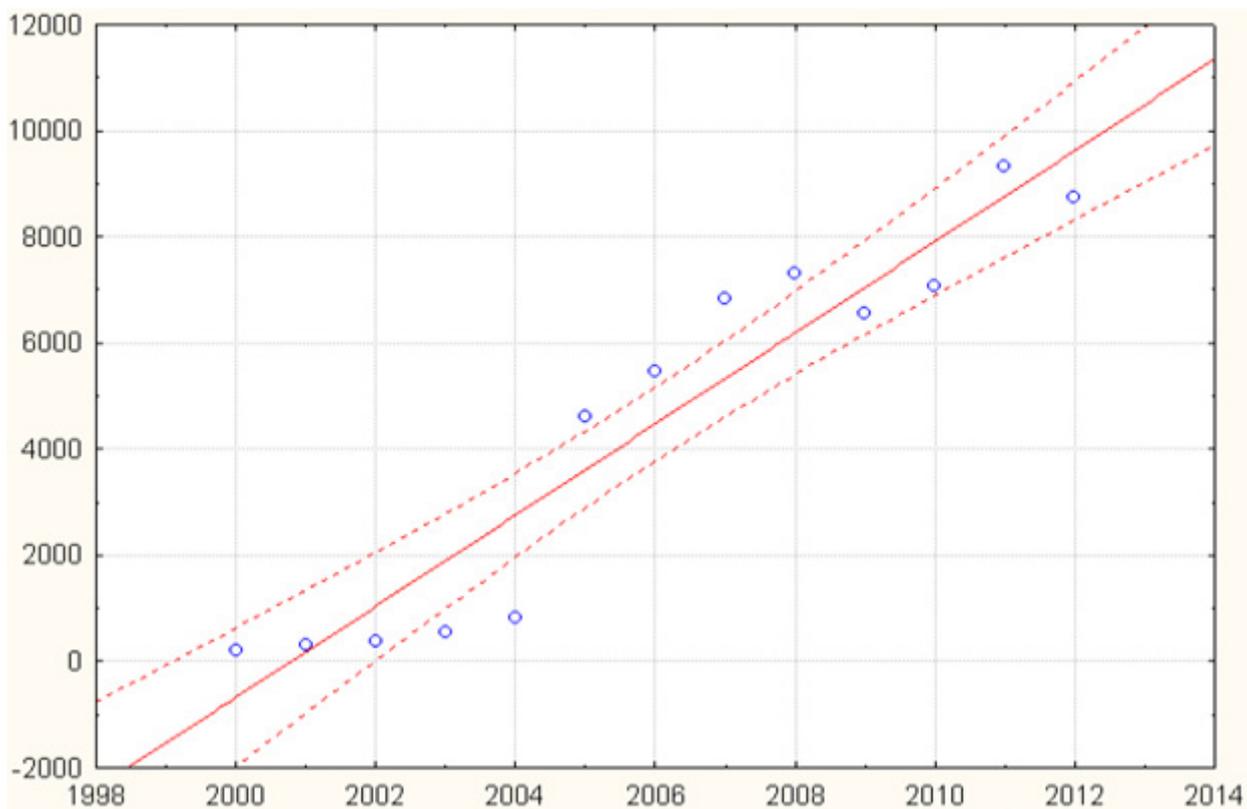


Рис. 1. Двухмерная диаграмма рассеяния и график уравнения регрессии по обороту малого бизнеса ЦФО от времени

$p \approx 0$ меньше 0,05, что позволяет по уравнению в соответствии с условием (5) принять значение устойчивости для ЦФО $S_r = 1,086$.

Показатель устойчивости развития РФ по критерию удельной результативности малого предпринимательства за тринадцатилетний период 2000-2012 гг. определяется по аналогии с предыдущими расчетами настоящего исследования на основе общероссийских данных. Выполненный регрессионный анализ позволил по зависимости найти коэффициент корреляции ($r = 0,8562$) и уровень значимости ($p \approx 0$ – меньше 0,05). Это позволяет в соответствии с условием (5) принять нормативное значение устойчивости по результативности малого бизнеса в РФ в размере $S_r = 1,188$.

Третий этап.

Логика выполненных расчетов требует проведения сводного анализа, позволяющего соотнести развитие малого сектора экономики ЦФО с соответствующими общероссийскими результатами. Кроме того, в силу неодинаковой размерности полученных индикаторов необходимо их нормирование. При этом базовое значение по РФ по всем показателям принимается за 1 (100%). По индикаторам «1»-«2», «5»-«6» нормирование осуществляется отношением значений для ЦФО

к РФ. Для показателей «3»-«4» нормирование выполняется в обратном порядке. Это обусловлено тем, что значение индикаторов вариативности имеет противоположную зависимость с улучшением ситуации. Естественно, чем выше межрегиональный разброс в показателях функционирования малого предпринимательства, тем более рискованной и непредсказуемой является ситуация в этом секторе экономики.

В таблице 4 приведены сводные результаты расчета показателей «1»-«6» для ЦФО и принятые предельные (эталонные) значения для РФ.

Учитывая, что оценка возможностей функционирования малого сектора экономики округа производится по множеству отдельных показателей «1» – «6», то общий результат целесообразно представить в виде лепестковой диаграммы, которая представлена на рисунке 3 по сводным данным из таблицы 4.

Таким образом, результаты сопоставления показателей «1»-«6» по ЦФО и РФ позволяют сделать вывод о том, что в целом величины удельной результативности функционирования малого бизнеса округа (индикаторы R_i, k_{ri}) выглядят более предпочтительными на фоне средне-российских значений. ЦФО можно отнести к округам, имеющим относительно

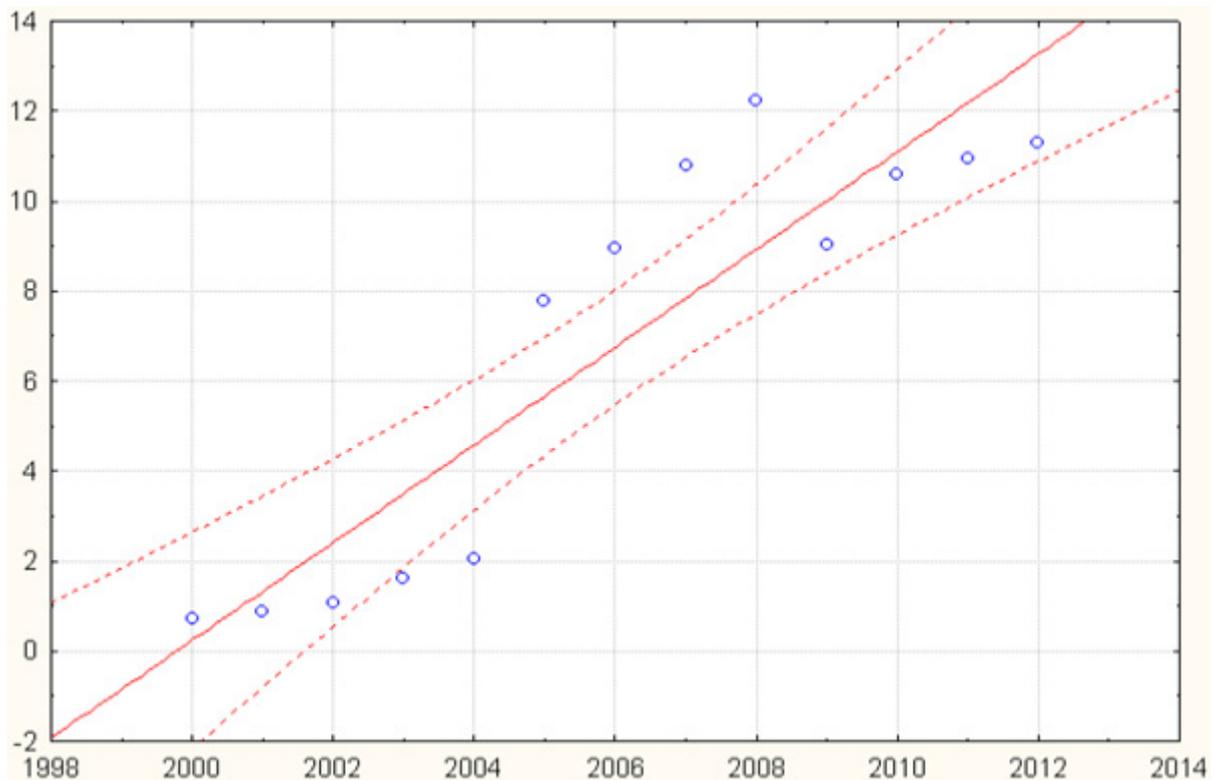


Рис. 2. Двухмерная диаграмма рассеяния и график уравнения регрессии удельной результативности малого бизнеса ЦФО от времени

высокие возможности осуществления модернизационных процессов и коммерциализации нововведений за счет малого сектора экономики, о чем может свидетельствовать величина удельной результативности R_i за 2012 г., на 32% превышающая средний оборот в расчете на одно малое предприятие по стране.

С другой стороны, малый бизнес ЦФО демонстрирует за 2000-2012 гг. не самую высокую устойчивость по результативности, что заставляет констатировать факт наличия недоиспользованных резервов в предпринимательском секторе территории и необходимости наращивания его инновационно-воспроизводственного потенциала.

В результате проведенного анализа сформирован набор показателей для определения уровня функционирования малого предпринимательского сектора территории на примере ЦФО и РФ. При этом система показателей «1»-«6», основанная на использовании методов математической статистики, позволяет учесть текущую производительность малого бизнеса на территории (V_i, R_i), межрегиональную бизнес-дифференциацию (k_{vi}, k_{ri}), а также тенденцию развития малого бизнеса по абсолютной и удельной результативностям за 13-летний период времени (s_{vi}, s_{ri}). Исходя из этого, предложенная серия критериев и использованные методы математической статистики дают возможность сопоставить предпринимательский климат территорий и сформулировать гипотезы об уровнях коммерциализации нововведений по минимально возможному объёму статистической информации.

Возникает закономерный вопрос в отношении тех регионов, в которых малое предпринимательство

осуществляется по «отстающему сценарию», что, в итоге, влияет на ухудшение общих показателей по округу. Поэтому для идентификации таких регионов в ЦФО в сложившейся ситуации (за 2012 г.) на основе данных официальной статистики был выполнен кластерный анализ по трем критериям: 1) удельная результативность малого бизнеса, млн руб. / ед. (см. табл. 2); 2) оборот малого бизнеса в расчете на душу населения, млн руб. / чел.; 3) эффективность инвестиций в основной капитал субъектов малого предпринимательства, руб. /руб.

Полученная кластерная дендрограмма (рис. 4) позволяет классифицировать регионы ЦФО на группы по критериям объемов произведенной малым бизнесом продукции в расчете на одно предприятие, одного жителя и рубль инвестиций, вложенных в основные фонды. Кодировка регионов (C1...C18) соответствует принятому порядку представления субъектов в периодических изданиях Госкомстата.

Безоговорочным лидером ЦФО по рассматриваемым критериям является Белгородская область (C1). Например, отдача с рубля инвестиций, вложенного в основной капитал малого сектора экономики региона (176,23 руб. /руб.), более чем в два раза превышает вторую по величине эффективность по Орловской области (73,61 руб. /руб.). При этом достаточно «провальными» выглядят аналогичные показатели в Московской области (C10) (1,28 руб. / руб.) и г. Москва (C18) (1,52 руб. /руб.), в то время как индикаторы удельной результативности малого бизнеса в двух последних субъектах являются самыми высокими по ЦФО (см. табл. 2). Выполненные расчеты позволяют идентифицировать группу низко-активных в предпринимательском плане регионов, выделенную овалом

Таблица 4
Результаты нормировки индикаторов «1»-«6» для ЦФО и РФ

Индикатор	Значения для ЦФО		Значения для РФ	
	фактически полученные	нормированные	фактически полученные	нормированные
V_i	8731,8	0,37	23463,7	1
R_i	15,465	1,32	11,714	1
k_{vi}	2,36	0,86	2,02	1
k_{ri}	0,29	1,17	0,34	1
s_{vi}	858,57	0,39	2205,52	1
s_{ri}	1,086	0,91	1,188	1

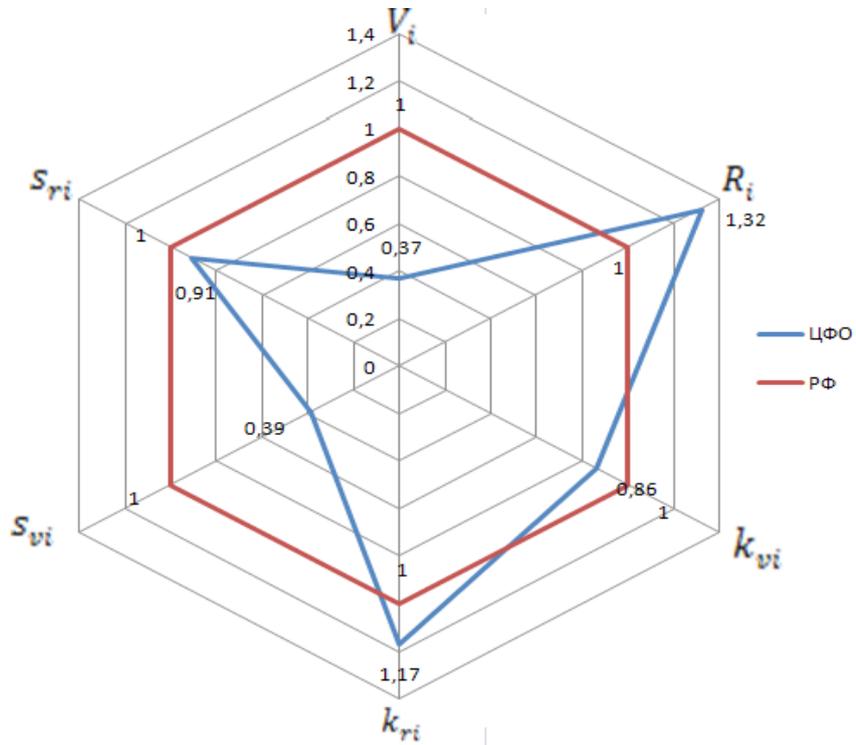
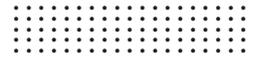
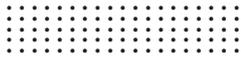


Рис. 3. Лепестковая диаграмма для оценки функционирования малого сектора экономики ЦФО на фоне РФ по показателям (1)-(6)

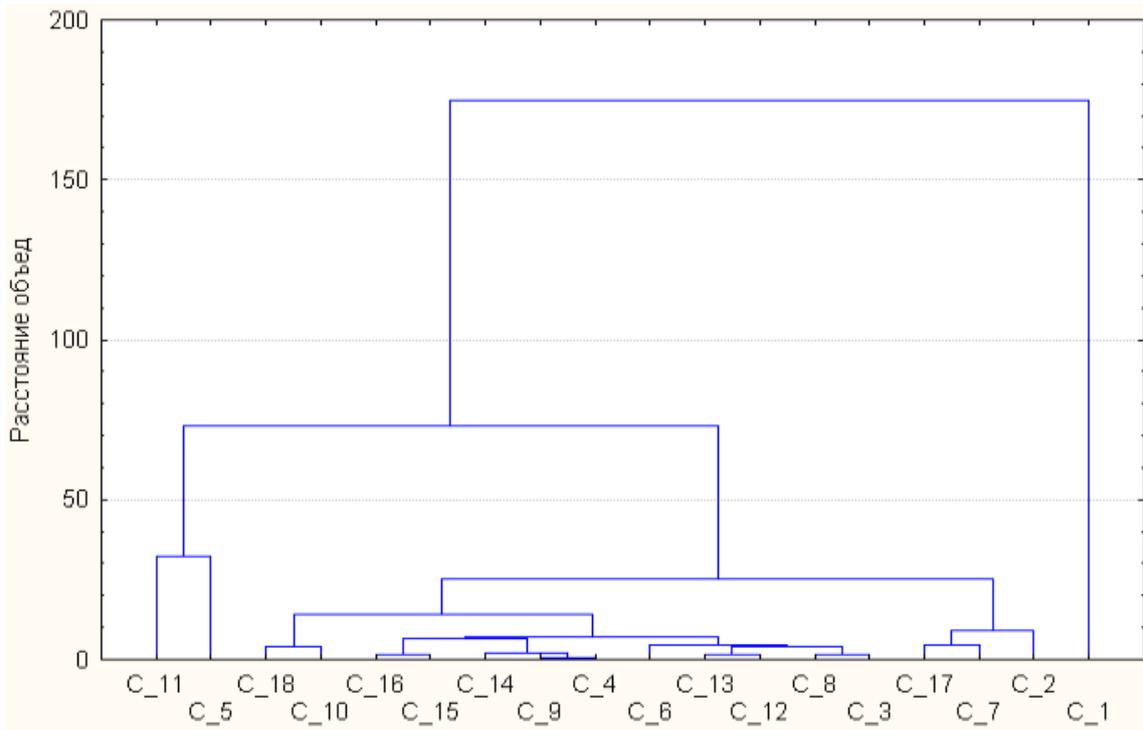


Рис. 4. Кластерный анализ регионов ЦФО по показателям эффективности функционирования малого бизнеса за 2012 г.

на графике: Владимирскую (С3), Курскую (С8), Рязанскую (С12), Смоленскую (С13), Калужскую (С6), Воронежскую (С4), Липецкую (С9), Тамбовскую (С14), Тверскую (С15) и Тульскую (С16) области. Естественно, указанные субъекты в целях сокращения бизнес-дифференциации по ЦФО в первую очередь нуждаются в федеральной поддержке, а также более выверенном контроле за использованием инвестиционных ресурсов со стороны региональных властей.

Необходимо заметить, что предложенный подход к оценке развития малого бизнеса территорий является универсальным и может быть применим (при наличии соответствующей статистики) абсолютно ко всем социально-экономическим системам, начиная с муниципальных округов и заканчивая федеральным уровнем. К тому же, сопоставление по представленной методике состояний малого бизнеса в других региональных образованиях позволит идентифицировать определенные изъяны и ориентиры для развития. Но основную роль при корректировке условий функционирования инновационного предпринимательства должно играть государство. По справедливому замечанию исследователей, для перехода к новой экономике необходимо коренное изменение функций государства и его отношений с бизнесом, справедливая конкуренция [8], новая структура фирм [5].

Четвертый этап.

Говоря о конкретных мерах стимулирования развития малого бизнеса, можно подчеркнуть, что теорией и практикой, в том числе зарубежной, сформировано множество соответствующих механизмов.

Инфраструктурную основу инновационной предпринимательской деятельности составляют технопарки, технополисы, инновационно-технологические комплексы, технико-внедренческие зоны и т. п. Например, в технопарках, предназначенных для поддержки малого инновационного предпринимательства, осуществляются взаимосвязи между научными организациями, университетами и потребителями инноваций, создаются благоприятные условия для перехода от идеи к конечному перспективному продукту [10, с. 34].

В свою очередь, как показывает опыт передовых инновационных систем, тандему науки и бизнеса в целях создания качественных инновационных продуктов просто необходима поддержка органов власти, научных и общественных организаций, финансовых структур, особенно в начальной стадии формирования инновационной экономики.

Как справедливо отмечает Д. Е. Сорокин, осуществление масштабных инвестиционных проектов модернизации может принести общеэкономический эффект лишь при их реализации через механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП). Главная за-

дача предпринимательства в этом случае - обеспечить трансферт создаваемых технологий в экономику [12, с. 19-20].

ГЧП - эффективный механизм экономического развития и, одновременно, мощный стимул реализации творческого потенциала, заложенного в частной инициативе.

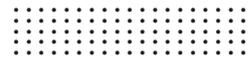
Необходимо отметить, что подлинно рыночные отношения в нашей стране между хозяйствующими субъектами не складываются, зачастую подменяясь неумелым администрированием, а конкурентная борьба, которая во всем мире является важнейшим стимулом экономического развития, все больше превращается в бесконечную череду мошенничеств и «недружественных поглощений» [7, с. 128].

В отсутствие стимулов к активизации деятельности у российских предпринимателей государство должно осуществить решительные меры по созданию институциональной среды, мотивирующей отечественных бизнесменов в направлении технологического развития. Только такие действия создадут необходимые и достаточные условия для перевода российской экономики на более эффективный вектор [12, с. 20]. По мнению О. Г. Голиченко, при создании условий для повышения инновационной активности предпринимательской среды на первый план выходят проблемы возникновения в стране эффективного собственника, конкуренции, механизма правовой защиты инвестиций, формирования благоприятного инвестиционного климата в высокотехнологических секторах обрабатывающей промышленности, стимулирование мотивации к производству технологически сложного продукта [4, с. 21].

При этом, согласно аргументированным выводам, потребуются институциональные и структурные трансформации, которые в рамках реализации в нашей стране эффективного ГЧП позволят:

- установить для бизнеса (отечественного и зарубежного) правила игры, сформировать подлинно рыночные отношения между хозяйствующими субъектами, развязать их деловую инициативу;
- обеспечить возможность реализовывать долгосрочные планы деятельности в России, создать некомфортную обстановку для предпринимателей с психологией временщиков;
- ослабить позиции коррупционеров и организованной преступности;
- значительно сократить масштабы теневой деятельности и утечки капитала из России [7, с. 130-131].

Как показали опросы представителей малого и среднего бизнеса в российских регионах, проведенных Центром ОПОРА, низкая доступность финансовых средств - одна из важнейших проблем для их развития. Одна треть респондентов отметила практи-



ческую невозможность привлечения средств более чем на один год. Что касается венчурного инвестирования, то тут оценки еще более пессимистичные. Более 46% респондентов заявили об отсутствии доступа к нему [9, с. 77-78].

По оценке Министерства финансов Российской Федерации, число действующих льгот приближается к 200, что, в свою очередь, затрудняет процесс администрирования. Однако, несмотря на эти меры правительства, исследователи констатируют факт неэффективности льготных налоговых инструментов (инвестиционный налоговый кредит, амортизационная премия, специальные налоговые льготы для малого инновационного бизнеса и пр.). В то же время ни государственные ведомства, ни органы статистики не располагают полными сведениями о результативности налоговых льгот, поскольку отсутствует система их мониторинга и оценки эффективности внедрения. Это не дает возможности для принятия объективного решения о продлении или отмене тех или иных преференций [11, с. 10].

В условиях модернизации предпринимательский ресурс общества должен быть задействован максимально эффективно. От степени генерации инновационных идей и методов стимулирования субъектов их коммерциализации в конечном итоге зависит экономическое состояние государства, его безопасность и качество жизни населения. Выполненные в данном исследовании расчеты и полученные результаты могут являться базой для определения проблем и перспектив в развитии малого бизнеса регионов, округов и страны в целом.

Литература:

1. Каталог публикаций: Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/ (12.07.2014)
2. Адлер Ю.П. Планирование эксперимента при поиске оптимальных условий / Ю. П. Адлер, Е. В. Маркова, Ю. В. Грановский. М.: Наука. 1976. 275 с.
3. Бляхман Л.С. Новая индустриализация: сущность, политико-экономические основы, социально-экономические предпосылки и сопровождение // Проблемы современной экономики. 2013. №4. С. 44-53.
4. Голиченко О. Г. Возможности и альтернативы инновационного развития России // Инновации. 2013. № 5 (175). С. 20-24.
5. Дмитриева О. Деформация бюджетной политики и управления долгом вследствие формирования стабилизационных фондов // Вопросы экономики. 2013. №3. С. 20-32.
6. Заславская Т. Социэкономика как актуальное обоснование междисциплинарной интеграции // Вопросы экономики. 2013. №5. С. 144-150.
7. Корнилов М. Государственно-частное партнерство как стратегический рыночный механизм // Проблемы теории и практики управления. 2013. № 12. С. 126-131.
8. Кудрин А. Влияние доходов от экспорта нефтегазовых ресурсов на денежно-кредитную политику России // Вопросы экономики. 2013. №3. С.4-19.
9. Ленчук Е. Б. Формирование инновационной инфраструктуры в российских регионах // Вестник Института экономики РАН. 2013. №5. С. 76-91.
10. Неустроев С.С. Методологические аспекты формирования региональной системы «наука – образование – инновации» // Экономика и управление. 2012. № 4. С.33-37.
11. Петраков Н. Я. К вопросу о реорганизации науки и наукоемкого сектора / Н. Я. Петраков, В. А. Цветков // Экономист. 2013. № 10. С. 3-14.
12. Сорокин, Д. Е. Четвертый вектор российской экономики / Д. Е. Сорокин // Проблемы теории и практики управления. 2013. № 11. С. 8-20.

References:

1. Publications catalogue: Federal service of public statistics [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/ (12.07.2014)
2. Adler Yu.P. Planning of an experiment in searching optimal conditions / Yu.P. Adler, E.V. Markova, Yu.V. Granovskiy. M.: Nauka. 1976. 275 p.
3. Blyakhman L.S. New industrialization: essence, political-economic basics, social-economic prerequisites and forwarding // Problemy sovremennoy ekonomiki. 2013. №4. P. 44-53.
4. Golichenko O.G. Possibilities and alternatives on innovative development of Russia // Innovatsiyi. 2013. № 5 (175). P. 20-24.
5. Dmitriyeva O. Deformation of budgeting policy and debt management as consequence of stabilization funds formation // Voprosy ekonomiki. 2013. №3. P. 20-32.
6. Zaslavskaya T. Social economy as an actual substantiation of interdisciplinary integration // Voprosy ekonomiki. 2013. №5. P. 144-150.
7. Kornilov M. State-private partnership as strategic market mechanism // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2013. № 12. P. 126-131.
8. Kudrin A. Influence of income from export of oil-gas resources on the monetary-credit policy of Russia // Voprosy ekonomiki. 2013. №3. P.4-19.
9. Lenchuk E.B. Development of innovative structure in the Russian regions // Vestnik Instituta ekonomiki



- RAN. 2013. №5. P. 76-91.
10. Neustroyev S.S. Methodological aspects of formation of the regional system “science – education – innovations” // Economics and management. 2012. № 4. P.33-37.
 11. Petrakov N.Ya. To the issue of science and knowledge-intensive production reorganization / N.Ya.Petrakov, V.A. Tsvetkov // Ekonomist. 2013. № 10. P. 3-14.
 12. Sorokin D.Ye. The fourth vector of the Russian economy / D.E. Sorokin // Problems of theory and practice of management / D.E. Sorokin // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2013. № 11. P. 8-20.



**ПРИМЕНЕНИЕ ИМИТАЦИОННОГО МОДЕЛИРОВАНИЯ
КАК СРЕДСТВА АНАЛИЗА И УПРАВЛЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ЭНЕРГОГЕНЕРИРУЮЩИХ
КОМПАНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ООО «ГАЗПРОМ
ЭНЕРГОХОЛДИНГ»)**

Чичканов В.П.

доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, советник ректора,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
(Россия), 119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82, vpchichkanov@yandex.ru

Федоров Д.В.

кандидат технических наук, генеральный директор, ООО «Газпром энергохолдинг» (Россия),
119526, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 101, корп. 3, office@gazenergo.com.ru

УДК 338.45:662.7

ББК 65.305.14(2Рос)-21

Цель. Исследование возможности применения методики имитационного моделирования для оценки направлений деятельности энергогенерирующих компаний, построение и апробация имитационной модели на примере данных ООО «Газпром энергохолдинг».

Методы. В работе применен метод имитационного моделирования, графоаналитических зависимостей, статистический анализ экономических показателей.

Результаты. Построена имитационная модель эффективности функционирования предприятия ООО «Газпром энергохолдинг», проведено моделирование оценки его бюджетной, экономической и социальной эффективности, а также эффективности энергетической политики.

Научная новизна. Доказана целесообразность применения имитационного моделирования для анализа деятельности энергогенерирующих компаний в России. Обосновано использование имитационного подхода для решения широкого круга задач, связанного с управлением предприятиями энергетического сектора. Построена потоковая диаграмма взаимосвязи характеристик функционирования и показателей эффективности энергетической компании на примере ООО «Газпром энергохолдинг». Разработана математическая модель работы предприятия, включающая основные его подсистемы.

Ключевые слова: эффективность, имитационное моделирование, энергогенерирующие компании.

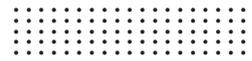
**APPLICATION OF SIMULATION MODELLING AS A MEANS OF ANALYSIS AND CONTROLLING THE
ACTIVITY OF ENERGY GENERATING COMPANIES (EXAMPLIFIED BY LLC “GASPROM ENERGY-
HOLDING”**

Chichkanov V.P.

Doctor of Science, Professor, Associate Member of RAS, the Chancellor's adviser,
the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
82 Vernadskogo av., Moscow, Russia, 119571, vpchichkanov@yandex.ru

Fyodorov D.V.

Candidate of Science, General Director, LLC “Gasprom energyholding” (Russia), build. 3,
101 Vernadskogo av., Moscow, Russia, 119526, office@gazenergo.com.ru



Purpose. Research of possibilities of applying methods of simulation modeling for assessment of activity directions of energy generating companies, building and approbation of a simulation model exemplified by the data of LLC “Gasprom energoholding”.

Methods. In the research the author applied a method of simulation modeling, graph-analytic dependence, and statistic analysis of economic indices.

Results. The authors built a simulation model of efficiency functioning of the enterprise LLC “Gasprom energyholding”, conducted evaluation modeling of its budgeting, economic and social efficiency and also efficiency of energy policy.

Scientific novelty. The authors proved advisability of simulation modeling application for analyzing activity of energy-generating companies in Russia; substantiated use of a simulation approach for solving a wide range of tasks connected with management of an enterprise of an energy sector; built a stream diagram of relationship between performance characteristics and efficiency indices of an energy company exemplified by LLC “Gasprom energyholding”; developed a mathematical model of enterprise performance which includes its major subsystems.

Key words: efficiency, simulation modeling, energy generating companies.

Сегодня на пути инновационного развития России краеугольным камнем выступает отрасль энергетики, поэтому важнейшим направлением реализации национальной энергетической стратегии, согласно источникам [1-3], является создание эффективного инновационного энергетического сектора страны в соответствии с увеличивающимися потребностями экономики в энергоресурсах. Учитывая специфику и масштаб функционирования энергогенерирующих компаний, трудно переоценить их роль в реализации инновационной энергетической стратегии. От качества и эффективности управления деятельностью энергогенерирующих компаний в согласовании с интересами государства зависят финансовая, экономическая, социальная и энергетическая безопасность регионов и страны в целом.

Анализ деятельности энергогенерирующих компаний и подготовка управленческих рекомендаций относительно повышения их эффективности выдвигают следующие требования к инструментарию: системность, оперативность, гибкость, возможность учесть различные сценарии развития, высокие прогностические способности. Эти требованиям удовлетворяет экономико-математическое моделирование на базе метода имитации, который позволяет решить широкий комплекс задач анализа и управления деятельностью энергогенерирующих компаний. Таким образом, в работе предлагается построение имитационной модели анализа деятельности энергогенерирующих компаний, в качестве объекта моделирования выступает крупнейшее предприятие энергетического сектора ООО «Газпром энергохолдинг».

Имитационное моделирование деятельности компании ООО «Газпром энергохолдинг» предполагает построение и формализацию сложных взаимосвязей подсистем работы предприятия и его влияния на процессы развития регионов и государства, что

требует выбора и привлечения концепции представления сложной системы. Наиболее подходящей концепцией, на наш взгляд, является системная динамика, разработанная и впервые примененная в отношении моделирования деятельности крупных предприятий Дж. Форрестером [4]. Данная концепция обеспечивает визуализацию причинно-следственных связей модели и дает возможности классифицировать переменные в соответствие с их экономическим содержанием [5].

Ввиду невозможности учесть все существующие взаимосвязи работы компании и внешней среды, многие показатели ее деятельности усреднены и агрегированы. ООО «Газпром энергохолдинг» включает три дочерние компании: ОАО «Мосэнерго», ОАО «ТГК-1», ОАО «ОГК-2», деятельность каждой из которых моделируется отдельно в составе комплекса.

Применительно к специфике функционирования компании в основу построения модели положены некоторые основные допущения. Так, исходя из классического подхода в микроэкономике, прибыль дочерних предприятий считается следующим образом:

$$\text{Прибыль} = \text{Доход} - \text{Расходы} - \text{Амортизация}$$

Фонд оплаты труда рассчитывается на основе среднесписочного числа работников предприятия и средней заработной платы, причем дополнительные затраты по оплате труда в модели не учитываются.

Согласно порядку калькуляции себестоимости в компании, к затратам относятся такие укрупненные статьи: материальные затраты, в том числе топливо, работы и услуги производственного характера, затраты на оплату труда, ЕСН, прочие затраты.

Источники и направления инвестирования в модели не учитываются, инвестиции являются основным источником ввода новых мощностей.

Выработка электроэнергии дочерними компаниями рассчитывается исходя из времени работы электростанций и их рабочей мощности, выработка те-

пловой энергии рассчитывается аналогично исходя из установленной мощности. Выручка равна сумме произведений цены РСВ (рынок на сутки вперед) на выработку электроэнергии компанией и усредненному тарифу производителя на выработку тепловой энергии.

Взаимосвязь с финансовым развитием регионов и страны осуществляется на базе моделирования налоговой составляющей, при этом акцент делается на анализ налога на прибыль, налога на доходы физических лиц (НДФЛ) и единого социального налога (ЕСН). Детализация остальных налогов в работе не производится, поскольку их влияющее значение на моделируемые показатели незначительно, то они отнесены в категорию «прочие налоги» в соответствующей доле. Невозмещенные суммы налога на добавленную стоимость (НДС) отражаются в прочих затратах. Основные налоги рассчитываются по усредненной базе.

Роль предприятий в формировании ВВП и ВРП прослеживается через моделирование прибыли и фонда оплаты труда, согласно расчету ВВП по доходам в макроэкономике.

Вклад предприятия в эффективность электроэнергетики и энергобезопасности анализируется с помощью показателей энергообеспеченности, динамики суммарных мощностей, приведенного полезного отпуска. Приведенный полезный отпуск равен сумме выработки электроэнергии и величины, получаемой из выработки тепловой энергии по соотношению 1 тыс. Гкал = 1,163 млн. кВтч.

Социальная роль предприятия отображена в количестве рабочих мест, которое оно предоставляет, а также в финансировании социальных программ.

Использование метода системной динамики требует построения компьютерной программы числен-

ного решения системы дифференциальных уравнений, лежащих в основе модели. Для моделирования был использован пакет «The Ventana Simulation Environment Vensim». Данный пакет удобен тем, что поддерживает непрерывное моделирование, имеет ряд встроенных функций, располагает бесплатной версией для применения в научно-исследовательских целях.

На базе выделенных допущений была разработана потоковая диаграмма, которая позволяет:

- визуально определить причинно-следственные связи между переменными модели;
- классифицировать переменные согласно теории системной динамики.

Причинно-следственные связи в модели отображаются стрелками, которые показывают направление взаимосвязи и порядок расчета показателей. В основе модели петли обратных связей или замкнутые контуры, позволяющие выявить внутренние свойства сложной системы, что обеспечивает высокую прогностическую способность модели.

В основе теории системной динамики лежит классификация всех переменных на такие типы [6, 7]:

1. Переменная-уровень – является накопителем, с помощью которого отображаются фиксируемые на определенную дату величины, рассчитывается по следующей формуле:

$$Y^t = \int_{t_0}^{t_1} (T_{in}^t - T_{ish}^t) dt + Y^{t_0} \quad (1)$$

где: Y^t , Y^{t_0} – уровень в t -й и начальный момент времени, t_0 – начальный момент времени, T_{in}^t , T_{ish}^t – входящий и исходящий поток в t -й момент времени.

Таблица
Графические изображения переменных в Vensim

Тип переменной	Пример изображения
Уровень	
Темп	
Вспомогательная переменная	<i>Выработка компании</i>
Теневая переменная	<Рабочая мощность Мосэнерго>

2. Переменная-темп – отображает входящий или исходящий поток переменной-уровня, выражает расчетные показатели за определенный период времени.

3. Вспомогательная переменная – переменная без накопления, представляющая расчетный показатель или константу.

4. Теневая переменная – переменная, рассчитываемая в другой подсистеме имитационной модели.

Графические изображения основных типов переменных на потоковой диаграмме Vensim приведены в таблице.

На рисунке представлена потоковая диаграмма формирования эффективности работы «Газпром энергохолдинг».

Для отображения аналитических зависимостей введем соответствующие обозначения и основные взаимосвязи. Показатели по предприятиям индексируются таким образом: 1 – «Мосэнерго», 2 – ТГК-1, 3 – ОГК-2. Расчеты показателей по дочерним компаниям в целом совпадают, поэтому основные соотношения будут представлены для всей группы компаний. Переменные-уровни отображаются во временном разрезе. Ниже представлены базовые аналитические функции, лежащие в основе имитационной модели:

$$M^t = M^{t-1} + \int_{t-1}^t (W^{t-1} - V^{t-1}),$$

$$P^t = \int_{t-1}^t (VD^{t-1} - VZ^{t-1} - A^{t-1}),$$

$$VZ = MZ + RU + PZ + FOT + ESN,$$

$$For_FOT = Rab \cdot SrZP,$$

$$Vyr = Tr \cdot Vt + C \cdot Ve,$$

$$Vt = M \cdot T,$$

$$EOr = \frac{Sb}{PTr},$$

$$EO = \frac{Sb}{PT},$$

$$FSCr = DFr \cdot P,$$

$$NDFL = S_{ndfl} \cdot FOT,$$

$$NP = S_{np} \cdot P,$$

$$FOTd = \sum (FOT_1 + FOT_2 + FOT_3),$$

$$Pd = \sum (P_1 + P_2 + P_3),$$

$$FSCd = \sum (FSCr_1 + FSCr_2 + FSCr_3),$$

$$PP = Vt \cdot 1,163 + Ve,$$

$$sM = \sum (M_1 + M_2 + M_3),$$

$$Id = \sum (I_1 + I_2 + I_3),$$

$$sFOT^t = sFOT^{t-1} + \int_{t-1}^t FOTd^{t-1},$$

$$sP^t = sP^{t-1} + \int_{t-1}^t Pd^{t-1},$$

$$sFSD^t = sFSD^{t-1} + \int_{t-1}^t FSDd^{t-1},$$

$$sI^t = sI^{t-1} + \int_{t-1}^t Id^{t-1},$$

где: индекс t – момент времени, M – мощности компании (тепловые и электрические), W – ввод в эксплуатацию мощностей, V – выбытие мощностей, P – прибыль, VD – валовой доход, VZ – валовые затраты, A – амортизация, MZ – материальные затраты, PZ – прочие затраты, RU – работы, услуги, оплаченные компанией, FOT – фонд оплаты труда, ESN – единый социальный налог, For_FOT – формирование заработной платы, Rab – среднесписочная численность работников, SrZP – средняя заработная плата, Vyr – выручка, Tr – тариф усредненный на тепло, Vt – выработка тепловой энергии, C – цена PCB, Ve – выработка электроэнергии, T – время работы электростанций, EOr – энергообеспеченность в регионе, в котором работает компания, EO – энергообеспеченность стране, Sb – сбыт компании в регионе, PTr_{sn} – потребление электроэнергии в регионе, PT – потребление электроэнергии в регионе в стране, FSCr – финансирование социальных программ в регионе, DFr – доля собственных средств компании на

социальные программы, NDfL – НДФЛ, S_{NDfL} – соответствующая ставка НДФЛ, NP – налог на прибыль, S_R – соответствующая ставка налога на прибыль, FOTd – ФОТ дочерних компаний, Pd – прибыль дочерних компаний, FSCd – финансирование социальных программ дочерними компаниями, PP – приведенный полезный отпуск «Газпром энергохолдинг», sM – мощности «Газпром энергохолдинг», Id – инвестиции дочерних компаний, I – инвестиции в компанию, sFOT – совокупный ФОТ «Газпром энергохолдинг», sP – совокупная прибыль «Газпром энергохолдинг», sFSC – совокупное финансирование социальных программ «Газпром энергохолдинг», sI – совокупные инвестиции «Газпром энергохолдинг».

Проверка адекватности разработанной имитационной модели осуществляется на основе оценки совпадения динамики следующих показателей (за период 2008-2012 гг. по всем дочерним компаниям): фонд оплаты труда, прибыль, выработка энергии, рабочая мощность дочерних компаний.

Анализ функционирования холдинга за 5 лет на базе экспериментирования с имитационной моделью посредством многократных запусков компьютерной программы и фиксации получаемых по ретроспективе данных позволил выявить тенденции и сделать основные выводы. Ввод данных в модель осуществлялся на базе использования специальных таблиц, которые были построены с привлечением табличных функций Lookup пакета Vensim. Экспериментирование осуществлялось на основе результатов финансовой отчетности компаний, аналитических таблиц, калькуляции себестоимости, налоговой и статистической отчетности за прошедший период.

Моделирование бюджетной эффективности

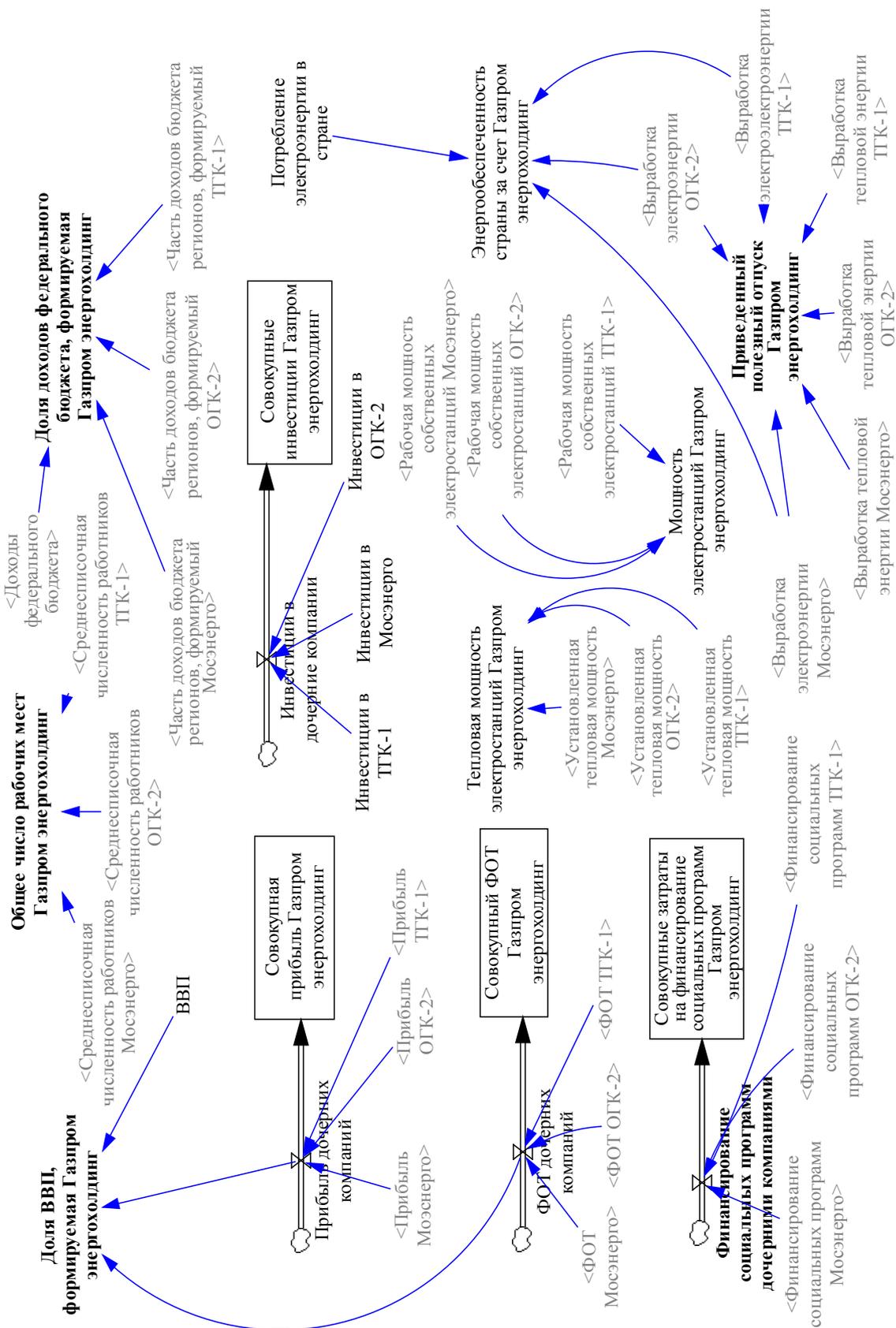


Рис. Имитационная модель функционирования ООО «Газпром энергохолдинг» и его влияния на экономику, финансы и социальное развитие государства

компания позволило сделать выводы о том, что соответствующие показатели «ОГК-2» в регионе существенно уступают аналогичным характеристикам других дочерних компаний. Лидирующей компанией является «ТГК-1», которая, согласно модели, за последние годы демонстрирует существенное повышение бюджетной эффективности в среднем на 10% в год.

Анализ бюджетной эффективности ООО «Газпром энергохолдинг» позволил отметить период 2010-2011 гг. как более пассивную позицию компании в отношении наполнения бюджетов всех уровней: снижение бюджетной эффективности за счет анализируемой компании на уровне федерального бюджета достигло 9%.

Оценка экономической эффективности компании с использованием имитационной модели дает возможность сделать выводы о существенном росте роли ООО «Газпром энергохолдинг» в экономическом развитии регионов и государства в целом. Максимальный рост экономической эффективности по регионам составил 27% (2011 г.) в крупнейшей компании группы «Мосэнерго» за счет значительного увеличения прибыли и фонда оплаты труда. Доля «ТГК-1» в ВРП региона в 2010 г. составила 0,5%; к периодам максимальной экономической эффективности работы «Мосэнерго» следует отнести 2012 г. (0,18%), «ОГК-2» – 2010 г. (0,06%).

Снижение экономической эффективности компании наблюдалось на рубеже 2008-2009 гг., что объясняется последствиями кризисных процессов и реформ электроэнергетического сектора в России.

Моделирование социальной эффективности компании позволило сделать выводы о положительных тенденциях роста финансирования социальных программ компании в области культуры, спорта, образования и здравоохранения. Отметим, что повышение социальной эффективности, согласно имитационной модели, обусловлено не столько ростом собственных средств дочерних компаний, сколько положительной динамикой их доли, перечисляемой на реализацию социальных инициатив. Так, за анализируемый период рост финансирования социальных программ по компании в целом составил 41%, что на 67% обеспечивалось комплексом управленческих решений по повышению доли собственных средств на поддержание социального развития в регионах. Согласно результатам моделирования, среднесписочное число работников ООО «Газпром энергохолдинг» в 2012 г. достигло 24330 человек, а средняя заработная плата составила от 575 тыс. руб. в год в компаниях «ТГК-1» и «ОГК-2» до 890 тыс. руб. в год в компании «Мосэнерго». Вместе с тем, в посткризисный период 2008-2009 гг. наблюдалось снижение социальной активности предприятия из-за неудовлетворительной динамики собственных

средств.

Таким образом, на базе концепции системной динамики построена модель взаимосвязи показателей деятельности компании ООО «Газпром энергохолдинг» и ее дочерних компаний, реализованная в виде компьютерной имитационной модели-программы. Диаграммы потоков, лежащие в основе модели, позволили визуализировать причинно-следственные связи между переменными и классифицировать их, а математическая модель – формализовать данные взаимосвязи. Результатирующими расчетными переменными модели являются показатели эффективности компании, среди которых: бюджетная, экономическая и социальная эффективность, а также эффективность энергетической политики.

Разработанная модель является гибкой и адаптивной, что дает возможность применять ее для анализа деятельности различных энергетических компаний и выработки управленческих решений относительно формирования и реализации энергетической стратегии. Высокие прогностические способности модели позволяют использовать ее в качестве построения сценариев средне- и долгосрочного развития энергетического сектора.

Литература:

1. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года: утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13.11.2009 г. № 1715-р [электронный ресурс]. URL: <http://minenergo.gov.ru/aboutminenergostrategy/> (дата обращения 12.06.2014)
2. Проект «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Минэкономразвития России, Москва, 2010.
3. Концепция долгосрочного развития Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. // Минэкономразвития России, Москва.
4. Форрестер Дж. Основы кибернетики предприятия (индустриальная динамика). М. : Прогресс, 1971. 278 с.
5. Сценарные модели сбалансированного социально-экономического развития регионов. Монография / под. ред. Т. С. Клебановой, О.В. Мозенкова. Бердянск : Издатель Ткачук А.В., 2013. 328 с.
6. Королева Н. В. Имитационная модель рекреационной зоны // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. 2010. №1. С. 149-158.
7. Никифорова О. В., Чаговец Л. А., Ястребова А. С. Использование инструментальных средств имитационного моделирования при фискальном



регулировании диспропорций развития социально-экономических систем // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Естественные и технические науки. 2013. №1/2. С. 36-42.

References:

1. Energy strategy of Russia up to 2030: approved by the Order of the RF Government dated 13.11.2009 г. № 1715-п [e-resources]. URL: <http://minenergo.gov.ru/aboutminen/energostrategy/> (date of reference 12.06.2014)
2. Project "Strategies of innovative development of the RF up to 2020" // Minekonomrazvitiya Rossii, Moscow, 2010.
3. Concept of long-term development of the RF up to 2020: approved by the Order of the RF Government dated November 17, 2008. № 1662-р. // Minekonomrazvitiya Rossii, Moscow
4. Forrester J. Basics of enterprise cybernetics (industrial dynamics). М.: Progress, 1971. 278 p.
5. Scenario models of balanced social-economic development of regions. Monograph / edited by T.S. Klebanova, O.V. Mozenkova. Berdyansk: Editor Tkachuk A.V., 2013. 328 p.
6. Korolyova N.V. Simulation model of a recreation zone // Vestnik Adigeyskogo gosudarstvennogo universiteta. Series 5: Ekonomika. 2010. №1. P. 149-158.
7. Nikiforova O.V., Chagovets L.A., Yastrebova A.S. Utilization of instrumental means of simulation modeling in fiscal regulation of development disproportions of social-economic systems // Sovremennaya nauka: aktualniye problem teorii i praktiki. Series: Estestvenniye i tekhnicheskiye nauki. 2013. №1/2. P. 36-42.



**УЧЁТ РИСКОВ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ
СТРАТЕГИЧЕСКИХ АЛЬЯНСОВ РАЗВИТИЯ
АРКТИКИ РОССИИ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ
И УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Кондраль Д.П.

кандидат политических наук, доцент кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин, Сыктывкарский филиал АНО ВПО Центрсоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации», 167023, Россия, г. Сыктывкар, ул. Морозова, д. 124, к. 410, lbvf17@rambler.ru

Морозов Н.А.

кандидат исторических наук, профессор кафедры управления социально-политическими процессами, Коми республиканская академия государственной службы и управления (Россия), 167982, Россия, г. Сыктывкар, ул. Коммунистическая, д. 11, moroz_03@rambler.ru

УДК 323(985)

ББК 66.3(211)

Цель. Статья посвящена исследованию основных возможных проблемных зон процесса формирования и реализации стратегических планов развития Севера России.

Методы. На основе системного и рискологического подходов авторы в качестве основных используют методы анализа, синтеза, оценки и классификации.

Результаты и научная новизна. Авторами проанализированы риски дизайна стратегических исследований, формирования стратегических планов и их реализации, а также основные риски создания и деятельности стратегических альянсов. Актуальность исследуемым вопросам придаёт повышение значимости освоения Арктики в общероссийском процессе развития.

Ключевые слова: стратегические альянсы, риски стратегического развития Севера России, Арктика, дизайн исследования, политическое управление.

RISK ASSESSMENT IN DEVELOPING STRATEGIC ALLIANCES OF THE ARCTIC REGION DEVELOPMENT IN RUSSIA: METHODOLOGICAL AND MANAGERIAL ASPECT

Kondral D.P.

Candidate of Science, assistant professor of the humanitarian and social-economic disciplines department, Syktyvkar branch ANO VPO Central Union of Consumer Cooperatives of the RF "The Russian university of cooperation", room 410, 124 Morozova str., Syktyvkar, Russia, 167023, lbvf17@rambler.ru

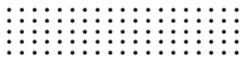
Morozov N.A.

Candidate of Science, professor of the department of management of social-political processes, Komi republic academy of public service and management (Russia), 11 Kommunisticheskaya str., Syktyvkar, Russia, 167982, moroz_03@rambler.ru

Purpose. The article is devoted to research of the main possible problem zones of the development process and realization of strategic development plans of the Russian North.

Methods. On the basis of a systematic and riskological approaches the authors use such main methods as: the methods of analysis, synthesis, assessment and classification

Results and scientific novelty. The authors analysed design risks of strategic research, development of strategic plans and their realisation, and also the main risks of development and activity of strategic alliances. The researched is-



sues become topical due to increase of the importance of the Arctic region development in the All-Russian development process.

Key words: strategic alliances, risks of strategic development of the Russian North, the Arctic region, research design, political management.

Стратегическое планирование развития Севера России сопряжено с общими и специфическими проблемами перспективного развития. Исследование опыта анализа рисков на этапе формирования и реализации стратегических планов освоения Арктики России является сегодня значимым, так как развитие Севера России в целом сопряжено со стратегическими перспективами развития Арктики.

Среди ключевых групп рисков планирования и проектирования развития Севера России следует выделить: 1) риски формирования и реализации стратегий; 2) риски формирования и деятельности стратегических альянсов.

Рассматривая первую группу проблем развития Севера России, следует отметить, что сегодня важное место в формировании и реализации стратегии развития Арктики должен иметь учёт общих рисков стратегического планирования. К ним следует отнести: 1) отождествление маркетинга со стратегией, 2) смешение конкурентных преимуществ и конкретных навыков; 3) делать ставку исключительно на размер, не учитывая качество системы планирования; 4) отождествление стратегии с действиями (расти, приобретать и т.д.) или целями; важно учитывать, что стратегия это *множество интегрированных решений, которые определяют как добиться превосходства в условиях конкуренции*, то есть это позиционирование с помощью действий [1]; 5) неспособность признать и понять события и изменения в конкурентной среде; 6) формирование одномерной стратегии, не рассчитанной на долгосрочное конкурентное преимущество; 7) невозможность структурировать цели и задачи и внедрить механизмы для обеспечения координации, мониторинга и интеграции основных процессов через организационные механизмы; 8) отсутствие необходимого для изменений лидерства [2].

Наличие указанных проблем может привести к формированию малоэффективных стратегий, не способных позитивно влиять на развитие территорий Севера России и не формирующих стратегическую конкурентную базу для проведения перспективных политических и социально-экономических изменений.

При внедрении системы стратегического планирования на Севере России возможны следующие риски: 1) руководство держится отстранённо при создании и исполнении стратегии; 2) слепое копирование схожих стратегий; 3) нежелание менять систему управ-

ления; 4) непонимание высшими и средними звеньями управления процессов стратегического планирования; 5) установление произвольных и негибких целей; 6) бюрократизм; 7) отсутствие объективности; 8) отсутствие системы информирования; 9) неиспользование плана как инструмента оценки линейных руководителей; 10) отсутствие учёта финансовых аспектов и их эффективности [3, с. 4-9]; 11) стратегический план не детализирован до операционного; 12) отсутствие долгосрочных ориентиров и указателей; 13) цели не привязаны к измеримым результатам; 14) ключевые партнёры не учитываются; 15) низкая инерционность на увеличение мощности движения.

Данные проблемы приводят к низкой эффективности реализации стратегических планов развития северных регионов страны, что приводит к кризисным и застойным процессам и увеличению неэффективности использования федеральных и региональных ресурсов.

Среди главных возможных рисков дизайна стратегических исследований, касаемых развития Арктики России, следует выделить: 1) отсутствие учёта фактора организационной культуры; 2) нежелание корректировать стратегические планы; 3) сопротивление переменам из-за ресурсных, человеческих, процессных, системных или организационных проблем; 4) ограничение будущих планов текущей реальностью; 5) не измерены ключевые мероприятия, связанные со стратегическим видением; 6) исполнители не привлекаются в качестве членов команды планирования; 7) не определены специфические шаги критического пути; 8) отсутствие эффективной команды, способной мыслить стратегически; 9) тактическое планирование не затрагивает вопросы высвобождения ресурсов; 10) не предусмотрено обучение группы планирования; 11) не учитываются сроки выполнения задач; 12) не предусмотрен специальный офис и условия для проведения стратегических сессий; 13) не привлекаются квалифицированные консультанты; 14) подавление инициативы и связей в команде; 15) «засекречивание» стратегии; 16) слабая проработка частных вопросов.

Отсутствие учёта указанных потенциальных проблем дизайна стратегических исследований является причиной нарушения процесса стратегирования и приводит к формированию некачественных стратегий, которые при внешней целостности и системности в реальности не могут быть в полной мере реализованы. При влиянии указанных потенциальных рисков на

процессы формирования и реализации стратегических планов развития территорий Севера России их качество и эффективность будут снижаться.

Обращаясь ко второй группе рисков, следует отметить, что большое значение имеет вопрос анализа ключевых причин смены стратегических партнёров России, так как данное обстоятельство может дестабилизировать политико-управленческую и экономическую системы страны.

Сегодня наметилось изменение политического вектора страны в вопросах определения стратегических партнёров по освоению ресурсов. В частности, в связи с санкциями, введёнными экономически развитыми странами Европы, Америки и другими странами-членами НАТО в отношении российских предприятий в 2014 году в связи с позицией России по Украине, большинство ранее перспективных для стратегического сотрудничества стран сегодня не могут рассматриваться Россией как стратегические партнёры по освоению Арктики. Также выявилась опасность ухудшения отношений России со странами бывшего СССР (Украиной, Белоруссией и др.), которые фактически определяют возможности страны по эффективному сотрудничеству с международным сообществом.

Указанные события привели к стратегической переориентации России на Восток в поиске стратегических партнёров (например, Китай) и определению новых стратегических ориентиров развития. В данном контексте вопрос перспективного освоения Арктики является актуальным, так как санкции 2014 года фактически минимизировали возможности договорённостей между потенциальными странами-партнёрами в данном регионе. Гомеостатическая модель баланса российских стратегических интересов в контексте арктического развития представлена следующим образом (См. рисунок 1).

Указанная модель отражает систему баланса интересов России в вопросе освоения ресурсов Арктики между Западом и Востоком. При этом если основным ориентиром на Западе является Германия, то на Востоке – Китай.

Большое число зарубежных исследований посвящено вопросам эффективности факторов деятельности стратегических альянсов [4; 5; 6; 7; 8]. В российской политической науке данный вопрос до сих пор является открытым; при этом основной упор делается на изучение ключевых проблем стратегического планирования и управления [9; 10]. Альянс принято определять как *совместные усилия между двумя и более партнёрами, в рамках которых партнёры объединяют свои ресурсы для достижения взаимовыгодных целей, которые не могут быть достигнуты в одиночку* [11]. При этом стратегические альянсы определяют как *относительно выносимые партнёрские соглашения о сотрудничестве, включающие действия и связи, которые используют ресурсы и структуру управления отдельных организаций для совместного выполнения отдельных целей, связанных с корпоративной миссией каждой участвующей в нём стороны* [12].

Ключевыми рисками существования стратегических альянсов являются: 1) отсутствие доверия, когда не происходит передача идей и поддержки [13; 14; 15, с. 49-50; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22]; 2) проблема управления, когда даже при наличии большого числа идей никто не реализует план и не двигает альянс вперёд; 3) проблема ресурсов, когда при наличии идей отсутствуют опыт, время или деньги на осуществление целей коалиции; 4) отсутствие общего культурного сознания и различие ценностей; 5) ориентация на мобилизационный эффект или силу, а не упорядоченную организованность; 6) идеализация процедур, тормозящих стратегические процессы.

Риски приводят к дестабилизации и нарушению деятельности альянсов, что становится причиной снижения или прекращения их деятельности. Среди основных факторов успеха деятельности стратегических альянсов выделяют: 1) доверие и приверженность общим целям и ценностям; 2) наличие обязательств, проявляющихся в готовности к дальнейшим отношениям; 3) эффективная система координации и коммуникации; 4) наличие стратегии разрешения возможных конфликтов; 5) наличие системы контроля (измерения)



Рис. 1. Гомеостатическая модель баланса российских стратегических интересов в контексте арктического развития (Авторский вариант)

деятельности; 6) наличие чётких стратегических целей, принятых всеми участниками альянса; 7) гибкость системы управления [23]; 8) незначительное культурное расстояние участников коалиции [24].

Учёт приведённых факторов позволяет формировать устойчивые условия деятельности коалиции, что сегодня важно для полноценного освоения и развития Арктики России.

При правильном учёте указанных факторов происходит стабилизация и адаптация альянсов к изменяющимся внешним и внутренним условиям [25].

Среди индикаторов оценки деятельности альянсов отмечают: 1) исходные показатели: ожидания формирования; 2) текущие показатели: технологические меры, степень достижения оперативных целей, дружественное поведение и степень доверия; 3) стратегические показатели: степень достижения стратегических целей, общая эффективность альянса, общий уровень обучаемости, стратегическое и оперативное удовлетворение, финансовые результаты, новые достижения, стабильность и продолжительность существования [11].

Таким образом, учёт ключевых рисков разработки и реализации политических стратегий развития Севера России сегодня, в условиях нестабильной социально-экономической ситуации и угрозы возможной дестабилизации политической системы страны при снижении уровня жизни населения и ухудшении политических отношений со странами-соседами в Арктике, при учёте необходимости формирования и функционирования стратегических альянсов является важным. Значимым, при этом, является создание стабильных и доверительных политико-экономических отношений на Севере России как между государством и гражданским сообществом, так и между государствами, заинтересованными в освоении и развитии Арктики.

Литература:

1. Joan Magretta, Five Common Strategy Mistakes // Harvard Business Review. January. 2012. 12.
2. Picken, Joseph C., Gregory G. Dess. Mission Critical: The 7 Strategic Traps that Derail Even the Smartest Companies. Burr Ridge, IL. Irwin. Professional Publishing. 1997.
3. Внимание: ошибка при внедрении системы стратегического планирования! (Опыт компаний СНГ) // Баланс - Современный капитал. 2004. №1.
4. Whipple J.M., Frankel R. Strategic Alliance Success Factors // The Journal of Supply Chain Management. 2000.
5. Emanuela Todeva, David Knoke, Strategic alliances and models of collaboration // Management Decision. 2005. Vol 43:1.
6. Dacin, M. Tina, Michael A. Hitt and Edward Levitas, 'Selecting Partners for Successful International Alliances: Examination of U.S. and Korean Firms' // Journal of World Business. 1997 - 32:3-16.
7. Bleeke, Joel and David Ernst. 'The Way to Win in Cross-Border Alliances', in Joel Bleeke and David Ernst (Eds.) Collaborating to Compete: Using Strategic Alliances and Acquisitions in the Global Marketplace. New York: Wiley. 1993 P. 17-34.
8. Claire Revell, Determination of Factors Contributing to Success in Strategic Alliances. University of Groningen Faculty of Economics and Business. June, 2010.
9. Дидык В.В. Методические аспекты и практика стратегического планирования и управления в российских городах // Север промышленный. 2011. С. 38 – 43.
10. Бочкарева Т.В., Самарцев С.Е. Реализационные проблемы стратегирования: аспекты целеполагания // Сборник по итогам XIII Общероссийского Форума «Стратегическое планирование в городах и регионах России». 2009.
11. Chi Jonathan Dze, Anouar Soldi, Strategic Alliances: Performance Measurement in the Financial Service Industry. Case study: The Beneficial Life Insurance S.A. and Microfinance Institutions in Cameroon, Vårterminen/Spring. 2011. 132 p.
12. Parkhe A. Strategic alliance structuring: A game theoretic and transaction cost examination of inter-firm cooperation // Academy of Management Journal. 1993. 36. P. 794-829.
13. Василенко И. Связь с общественностью в государственных организациях и местных органах власти: западный опыт // Проблемы теории и практики управления. 2008. №4. С. 39-43.
14. Данкин Д.М. Доверие: политологический аспект. М.: ИнтелТех. 1999. 178 с.
15. Данкин Д. Проблема политического доверия в международных отношениях: Дис. доктора политич. наук. М., 2000.
16. Лукин В.Н. Политическое доверие в современном гражданском обществе: культурологические и институциональные модели // CREDO. 2005. №3.
17. Митрошенков О.А. Государственная гражданская служба России в оценках экспертов населения // Социологические исследования. 2006. №8. С. 88-98.
18. Романов А.В. Социальное доверие населения к исполнительной власти и основные факторы его детерминации // Труды МГУУ Правительства Москвы. - Выпуск 5. - М. – 2005. - С. 180-200.
19. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Пер. с англ. М.: ООО «Издательство АСТ»: ЗАО НПП «Ермак». 2004. 730 с.
20. Mishler W., Rose R. What are the Origins of Political Trust? / Testng Institutional and Cultural Theories in



- Post-Communist Societies // Comparative Political Studies. 2001. Vol. 34. № 1. P. 30-62.
21. Newton K. Social Trust and Political Disaffection: Social Capital and Democracy. The University of Southampton. 2001.
 22. Мерсиянова И.В., Якимец В.Н., Пахомова Е.И. Доверие граждан к деятельности государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 98-119.
 23. Benjamin Gomes-Casseres, Alliances: The secrets of successful co-operation // The Novartis Journal. October. 2000.
 24. Bo Bernhard Nielsen, Determining International Strategic Alliance Performance. Copenhagen Business School. Department of International Economics and Management. 2002. 46 p.
 25. Hao Sheng-yue, Ren Xu, Analyses of Strategic Alliance Failure: A Dynamic Model // Proceedings of 2005 International Conference on Management Science and Engineering. Oct. 2005.
- References:**
1. Joan Magretta, Five Common Strategy Mistakes // Harvard Business Review. January. 2012. 12.
 2. Picken, Joseph C., Gregory G. Dess. Mission Critical: The 7 Strategic Traps that Derail Even the Smartest Companies. Burr Ridge, IL. Irwin. Professional Publishing. 1997.
 3. Attention! A mistake in development of the system of strategic planning! (Experience of CIS companies) // Balans – Sovremenniy capital. 2004. №1.
 4. Whipple J.M., Frankel R. Strategic Alliance Success Factors // The Journal of Supply Chain Management. 2000.
 5. Emanuela Todeva, David Knoke, Strategic alliances and models of collaboration // Management Decision. 2005. Vol 43:1.
 6. Dacin, M. Tina, Michael A. Hitt and Edward Levitas, 'Selecting Partners for Successful International Alliances: Examination of U.S. and Korean Firms' // Journal of World Business. 1997 - 32:3-16.
 7. Bleeke, Joel and David Ernst. 'The Way to Win in Cross-Border Alliances', in Joel Bleeke and David Ernst (Eds.) Collaborating to Compete: Using Strategic Alliances and Acquisitions in the Global Marketplace. New York: Wiley. 1993 P. 17-34.
 8. Claire Revell, Determination of Factors Contributing to Success in Strategic Alliances. University of Groningen Faculty of Economics and Business. June 2010.
 9. Didyk V.V. Methodical aspects and practice of strategic planning and management in the Russian cities // Sever promishlenniy. 2011. P. 38 – 43.
 10. Bochkaryova T.V., Samartsev S.E. Realization problems of strategizing: aspects of goal-setting // Collection on the results of XIII All-Russian Forum "Strategic planning in cities and regions of Russia". 2009.
 11. Chi Jonathan Dze, Anouar Soldi, Strategic Alliances: Performance Measurement in the Financial Service Industry. Case study: The Beneficial Life Insurance S.A. and Microfinance Institutions in Cameroon, Vårterminen/Spring. 2011. 132 p.
 12. Parkhe A. Strategic alliance structuring: A game theoretic and transaction cost examination of inter-firm cooperation // Academy of Management Journal. 1993. 36. P. 794-829.
 13. Vasilenko I. Relations with public in state organizations and local power bodies: Western experience // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2008. №4. С. 39-43.
 14. Dankin D.M. Trust: politological aspect. M.: IntelTex. 1999. 178 p.
 15. Dankin D. Problem of political trust in international relations: Thesis of Doctor of Science. M., 2000.
 16. Lukin V.N. Political trust in modern civil society: cultural and institutional models // CREDO. 2005. №3.
 17. Mitroshenkov O.A. Public civil service of Russia assessed by experts of population // Sotsiologicheskiye issledovaniya. 2006. №8. P. 88-98.
 18. Romanov A.V. Social trust to executive power and main factors of its determination // Trudy MGUU Pravitelstva Moskvy. – Vypusk 5. – M. – 2005. - P. 180-200.
 19. Fukuyama F. Trust: social moral virtues and a way to prosperity / Transl. from English. M.: LLC «Izdatelstvo AST»; ZAO NPP «Ermak». 2004. 730 p.
 20. Mishler W., Rose R. What are the Origins of Political Trust? / Testng Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies // Comparative Political Studies. 2001. Vol. 34. № 1. P. 30-62.
 21. Newton K. Social Trust and Political Disaffection: Social Capital and Democracy. The University of Southampton. 2001.
 22. Mersiyanova I.V., Yakimets V.N., Pakhomova E.I. Trust of citizens to activity of public executives // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya. 2012. № 4. P. 98-119.
 23. Benjamin Gomes-Casseres, Alliances: The secrets of successful co-operation // The Novartis Journal. October. 2000.
 24. Bo Bernhard Nielsen, Determining International Strategic Alliance Performance. Copenhagen Business School. Department of International Economics and Management. 2002. 46 p.
 25. Hao Sheng-yue, Ren Xu. Analyses of Strategic Alliance Failure: A Dynamic Model // Proceedings of 2005 International Conference on Management Science and Engineering. Oct. 2005.



ФОРМИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ БАЗИСОВ КАК ОСНОВА ПРИРОДОСБЕРЕЖЕНИЯ В ЭПОХУ ОСВОЕНИЯ АРКТИКИ

Малыгина Н.В.

кандидат биологических наук, доцент кафедры сервиса и туризма,
Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (Россия),
620078, Россия, г. Екатеринбург, ул. Коминтерна, д. 14, adelaviza@gmail.com

УДК 338:502.3(985)
ББК 65.28(211)-21

Цель. Анализ условий и факторов формирования стойких управленческих базисов в части природных ресурсов и природосбережения в период освоения арктических территорий.

Методы. На основе системного подхода в качестве основных применяются методы кластерного анализа, сравнительного анализа и оценки.

Результаты и научная новизна. Эскалация промышленного освоения Арктики потребовала инновационных технологических и управленческих решений, одним из которых стало появление промышленных парков. В их состав закономерно войдут сформированные туристские кластеры с ООПТ в качестве ключевой детерминанты (пример Восточного Таймыра), что является перспективным сценарием развития гармоничности промышленного освоения Арктики и рекреации как основы природосбережения территорий Крайнего Севера.

Ключевые слова: Арктика, промышленный парк, промышленное освоение, рекреация, кластер.

FORMATION OF MANAGERIAL BASIS AS A FOUNDATION OF NATURE CONSERVATION IN THE EPOCH OF THE ARCTIC REGION RECLAMATION

Malygina N.V.

Candidate of Science, Assistant professor of the service and tourism department, the Federal Ural University named after the First President of Russia B.N. Eltsin (Russia), 14 Kominterna str.,
Ekaterinburg, Russia, 620078, adelaviza@gmail.com

Purpose. Analysis of conditions and factors of forming steady managerial banks in the sphere of natural resources and nature conservation in the period of development of the Arctic territories.

Methods. Based on a systematic approach the author applies a cluster analysis and comparative analysis and evaluation as major methods as major ones.

Results and scientific novelty. Escalation of the Arctic region industrial development required innovative technological and managerial decisions, one of which was emerging of industrial parks. They will include the formed tourist clusters with OOPT as a key determinant (exemplified by the Eastern Taimir), that is a promising scenario of harmonious industrial development of the Arctic region and recreation as a basis of nature conservation of the Far North territories.

Key words: the Arctic region, industrial park, industrial development, recreation, cluster.

Эскалация промышленного освоения Арктики потребовала инновационных технологических и управленческих решений, одним из которых стало появление промышленных парков. В их состав закономерно войдут сформированные туристские кластеры с ООПТ в качестве ключевой детерминанты (пример Восточного Таймыра), что является перспективным сценарием развития гармоничности промышленного осво-

ения Арктики и рекреации как основы природосбережения территорий Крайнего Севера.

Ключевые слова: Арктика, промышленный парк, промышленное освоение, рекреация, кластер.

Процесс промышленного освоения ресурсов северных регионов был начат ещё в период советизма. После принятия в 1980 году Долгосрочной программы комплексного освоения Арктической зоны СССР,

произошел переход от очагового типа освоения Севера [11, 254 с.] к очагово-сплошному типу освоения [13, 151 с.], к созданию и дальнейшему развитию цепочки территориально-производственных комплексов (ТПК) [1, с. 7-12]. С начала XXI века Арктика стала регионом геостратегических интересов России с особыми требованиями к обеспечению всех сфер жизни и экономической деятельности. Выполнение в новых условиях региональным социо-эколого-экономическим пространством территорий Крайнего Севера свойственных ему функций возможно при существовании его в виде системы, обладающей четкой, только ей присущей, исторически определяемой структурной и функциональной организованностью. В такой системе возможно создание и функционирование комплекса специфических механизмов, обеспечивающих поддержание её хроно-хорологической целостности и динамической стабильности. Это закономерно определило инновационный подход и развитие высокотехнологичных индустрий, поскольку «работа в суровых условиях Арктики крайне сложна, требует и серьезных финансовых затрат, и поистине уникальных технологических решений» [10, с. 3]. Одним из таких решений является технопарк (индустриальный парк, технополис) привлекательный и конкурентоспособный индустриальный комплекс, создающий среду для зарождения и развития инновационных идей и их претворения в жизнь. Практически, это «инновационный город», центр притяжения творческих людей, место, где идет развитие инноваций, поддерживаются высокотехнологичные индустрии.

Индустриальный парк можно рассматривать как оптимальное управленческое решение в динамике социо-эколого-экономического пространства в реалиях сегодняшнего дня. Это общий методологический аппарат, по формальным признакам не связанный с конкретными особенностями экономических, эколого-географических и социальных задач отдельных регионов, но сформулированный как концепция, различающаяся принципами, кругом учитываемых факторов и акцентами, спецификой конкретного региона. Поэтому он позволяет получать своего рода «универсальный» язык, без которого трудно представить себе дальнейшее комплексное развитие социо-эколого-экономического пространства любой территории, в том числе Арктической. Появление индустриального парка вполне вероятно в обозримой перспективе на Восточном Таймыре. Северо-енисейский территориально-промышленный комплекс, одной из территориально-функциональных единиц которого является Восточный Таймыр, – яркий пример ТПК эпохи 80-х прошлого века. Технопарк – это наиболее оптимальная организация проведения работ по освоению коренных золоторудных месторождений в восточных районах

Арктической зоны Российской Федерации на основе крупных инвестиционных проектов и с использованием современных технологий и сервисных услуг [12, р.11, п. «в»]. В картосхеме важнейших месторождений полезных ископаемых Арктической зоны РФ выделена зона залегания и, в перспективе, разработка – «ЗОЛОТО: Новая Таймыро-Североземельская Провинция», куда входит Восточный Таймыр. Полуостров богат золотом: прогнозная оценка только североземельской провинции составляет несколько сотен тонн. Запасы каменного угля на Таймыре уникальны по своим объемам. Они залегают в трех крупных угленосных бассейнах: Тунгусском, Таймырском и Ленском - и достигают 92 млрд. т. Потенциальные ресурсы углеводородов района составляют около 20 % всех ресурсов Сибирской платформы. К настоящему времени на территории открыто более 30 месторождений нефти и газа, три из них уже действуют. Таймырский муниципальный район - единственный газодобывающий район на севере Восточной Сибири. Месторождение технических алмазов, открытое на Таймыре, содержит более половины мирового запаса этого сырья [7, с. 16-25].

Траектория формирования и дальнейшего промышленного освоения Арктических территорий, стратегически определённая с учётом потенциала развития, нуждается в постоянном аналитическом наблюдении-исследовании со стороны специалистов и в составлении соответствующей программы управления, которая должна предусматривать и возможность деструктивных процессов в природной среде как результат трансформаций во всех структурно-функциональных сферах. Важнейшим теоретическим разделом построения этих программ является подход на экосоциоэкономической основе [13, 151 с.]. Региональное социо-эколого-экономическое пространство Арктических и суб-Арктических территорий является системой, обладающей структурным и функциональным единством с ярко-выраженными особенностями трех базисных параметров формирования и развития. Прежде всего, это определенные жизненные функции, за счёт которых живет этно-хозяйственная общность; территории, на которой эти функции осуществляются; и организационные структуры, обеспечивающие выполнение постсоветским региональным социумом определённых жизненных функций, необходимых для его существования на данной территории. Кроме этого, региональное социо-эколого-экономическое пространство Арктических территорий должно отражать, с одной стороны определённую степень соответствия между совокупностью исторически задаваемых этно-исторических признаков, формирующихся в этой территориально-ландшафтной зоне и экономических, социальных, экологических и социокультурных последствий соблюдения геостратегических интересов

освоения и развития Арктики. «Ключевым принципом развития Арктики должно стать природосбережение, обеспечение баланса между хозяйственной деятельностью, присутствием человека и сохранением окружающей среды» [10, с. 3]. Это относится, прежде всего, к реакции социо-эколого-экономического пространства на давление грядущих антропогенных трансформаций, вызванных эскалацией промышленного освоения северных регионов. Инструментарием гармонизации промышленного освоения и природосбережения Арктики закономерно становится структурно-функциональная оптимизация существующей региональной рекреации. Бурное освоение рекреационного пространства Восточного Таймыра началось с приходом новой эпохи (90-е годы прошлого века), падением «железного занавеса», упрощением паспортно-визового контроля и иных видов разрешительных процедур. Туристские ресурсы северных регионов всегда были востребованы в качестве экосистемной услуги, но лишь точечным освоением. При огромном туристском ресурсном потенциале региональная рекреационная инфраструктура была развита плохо. Причиной этого было, прежде всего, отсутствие отельно-ресторанного комплекса соответствующего уровня, как в районном центре (сельское поселение Хатанга), так и в туристских де-

стинациях. Остро ощущалась постоянная нехватка профессионально-подготовленного персонала, отлаженного транспортного обслуживания, что закономерно в условиях отдалённых территорий Крайнего Севера а, самое главное, чётких параметров рекреации.

Существующее в то время законодательство не отвечало требованиям постсоветского туристского пространства и требовало существенной законодательской инициативы. Восточный Таймыр вошёл в число туристских дестинаций высокой аттрактивности. Это обусловлено многими характеристиками: историзм регионального развития, необычные этно-хозяйственные ареалы и этнография аборигенного населения, уникальные северные ландшафты и биоразнообразие. Наконец, сельское поселение Хатанга является отправной точкой многих Арктических туристских маршрутов, в том числе – на Северный Полюс. В процессе освоения рекреационного пространства Восточного Таймыра сформировалось объединение, отвечающее всем параметрам кластера. В общем аспекте, кластеры рассматривались как относительно новый тип производственного комплекса – совокупность взаимосвязанных компаний и организаций, взаимодополняющих друг друга, действующих в определённой сфере для достижения общей цели (в виде производства готовой про-

Таблица 1 – Составляющие (детерминанты) туристского кластера



дукции, либо услуг), и, как правило, расположенных в географической близости [8, 896 с.; 9, 608 с.]. В состав рекреационного кластера, в той или иной мере, включились те хозяйствующие субъекты и организации, между которыми, независимо от отраслевой принадлежности, существовали устойчивые вертикальные, горизонтальные или структурные связи (Табл. 1). Это организации и учреждения государственного и регионального уровня, оказывающие существенное влияние на деятельность кластера и участники продвижения и реализации туристского продукта, но основной детерминантой стала ООПТ. По доли территории, покрытой заповедниками (10%), п-ов Таймыр занимает первое место среди всех регионов России (хотя на Аляске под охраной находится 25% территории и организовано 13 национальных парков). Два заказника – «Пясинский» и заказник федерального значения «Пуринский» находятся на западном Таймыре, «Бикада» расположен на Восточном Таймыре, и созданный в 1988 г. государственный природный заповедник «Путоранский» (1,887 млн га), в 2010 г. включен в Список всемирного наследия ЮНЕСКО, территориально расположен несколько южнее п-ова (на севере Центральной Сибири, на плато Путорана, в Таймырском и Эвенкийском автономных округах Красноярского края).

Госзаповедник «Таймырский» (Восточный Таймыр) занимает территорию, общей площадью 1348316 га, в него входят урочище «Ары-Мас» (72°28' с.ш.) стационар «Лукунская» (72°34' с.ш.), «Основная территория» (74° с.ш.). Урочище «Ары-Мас» представляет собой лесной остров в зоне тундры, его территория – 15543 га, стационар «Лукунская» – это пограничный участок, самый северный лес в мире, территория 8731 га. «Основная территория» – это типичная тундра, 1324042 га. Кроме одного кордона «Малая Логата», все находятся на р. Верхняя Таймыра». Созданный в 1993 г. Большой Арктический заповедник является крупнейшим в России (площадь 4,2 млн. га). В 1996 г. появился федеральный природный заказник «Северо-Земельский» (420 тыс. га), а в 1999 г. – заказник «Бреховские Острова» (288,5 тыс. га). Ключевой единицей туристско-рекреационного кластера закономерно стал Государственный природный биосферный заповедник «Таймырский» (далее – Заповедник) создан в 1979 г. (1994 г. в состав «Таймырского» заповедника вошёл Арктический участок (433 тыс. га) в Бухте Марии Прончищевой) с центральным офисом в районном центре – сельское поселение Хатанга. Можно выделить следующие причины:

1. Обладая мощным административным ресурсом, Заповедник закономерно осуществлял функции планирования (со-планирования), управления (со-управления) и мониторинга туристской деятельностью (за период наблюдений с 1984 по 2002 годы основной

поток туристов (с апреля по октябрь – период светового дня) напрямую или опосредованно проходил через Заповедник) [5].

2. Заповедник активно занимается просвещением (отдел экологического просвещения), – эффективное средство привлечения внимания всех слоёв широкой общественности и усиления общественной и инвестиционной поддержки охраняемой территории.

3. Заповедник и его сопредельные территории охватывают многие уникальные и наиболее примечательные ландшафты и экосистемы, культурно-исторические памятники и этнографические образцы (в том числе в музейной экспозиции), не нарушенные деятельностью человека, являясь огромной значимости предметно-элементными составляющими всего рекреационного пространства Восточного Таймыра. То есть включает «природно-климатические, социокультурные, исторические, архитектурные, зрелищные и иные объекты или явления, способные удовлетворить потребности человека в процессе и в целях туризма» [2, с. 157].

4. Заповедник имеет научный отдел, в функции которого входит постоянный мониторинг природных экосистем, разработка и выполнение научных программ, в том числе – международных, а также организация научного туризма (научные экспедиции), профессиональное сопровождение туристов, организация полевых практик студентов (подготовка кадров), работа со средствами массовой информации.

5. Развитие туризма на базе Заповедника не требует строительства дорогостоящих гостиничных комплексов. Для размещения туристов необходимо и достаточно развитие «малых пристанищ» [6, с.33-49] в близлежащих населённых пунктах.

Самая основная причина – 6. Заповедник осуществляет свою основную функцию сохранение биоразнообразия и территориальную неприкосновенность, что чрезвычайно важно в условиях эскалации промышленного освоения Крайнего Севера [10, с. 3]. Важным фактором обеспечения динамической стабильности кластера является ее пространственная структура, то есть, территориальные особенности распределения отдельных производственных единиц. В частности, расположенный на территории Крайнего Севера Заповедник подчиняется Министерству природных ресурсов и экологии РФ (г. Москва), но обеспечен функциональной структурой, системой производственных взаимоотношений между всеми единицами кластера. На основе закономерных взаимодействий между предприятиями кластера осуществляются хозяйственно-экономические функции, чем обеспечивается их динамическая стабильность, структурная и функциональная целостность. Возникновение относительно хорообособленных предприятий (составляю-

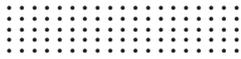
щих кластера) возможно, что вызвано мозаичностью территории как природной, так и этнохозяйственной среды рекреационного пространства Восточного Таймыра. При создании кластерной системы хозяйствующих субъектов с ООПТ в качестве ключевого звена в действие вступают определенные экономические отношения, требуется обоснованность эффективности вложения средств, их возврата в той или иной форме. Целесообразно выбрать наиболее рациональный экономический механизм, желательно, – поддающийся количественной оценке [4, с. 125-136].

На определённом этапе общественного развития рекреационное пространство, включающее ООПТ в качестве ключевого звена, и предприятия, организованные в едином с ней хозяйственном комплексе (кластерная система), представляли собой звено того уровня производственной интеграции, которое могло соответствовать требованиям устойчивого развития региона на основе природосбережения. При современной траектории развития социо-эколого-экономического пространства Арктики территориальный технопарк воплощает в себе не только технические инновации, он формируется как уникальная креативная среда: «умный» индустриальный парк, [3, слайд 1] делающая его местом, привлекательным для жизни и посещения туристами. Это означает, что определённым аспектом своей деятельности технопарк является частью территориального рекреационного пространства, то есть туристский кластер гармонично становится его функциональной частью. Основным назначением его деятельности будет (продолжается) организация и развитие, в том числе, инновационное, рекреационного пространства с соответствующим обеспечением международно-правового оформления. Этим обеспечивается «развитие международного туризма, в том числе рекреационного, научного, культурно-познавательного, экологического» [12].

В качестве составляющей технопарка основная функция кластера – создание продукта совместной деятельности, – в процессе промышленного освоения Арктических и суб-Арктических территорий (основное целевое назначение технопарка), обеспечить «создание и функционирование общин коренных малочисленных народов, использование и охрану земель в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности» [12, с. 14]. Заключение. Эскалация промышленного освоения Арктики потребовала развития на Крайнем Севере высокотехнологичных индустрий и управленческих решений, одним из которых является технопарк. Его уникальная креативная среда делает его привлекательным, в том числе, для жизни и посещения туристами. Это означает, что определённым аспектом своей деятельности технопарк является частью территориального рекреационного пространства, то есть туристский кластер закономерно становится его функциональной составляющей с ООПТ в качестве ключевой детерминанты, что является перспективным направлением обеспечения баланса между хозяйственной деятельностью, присутствием человека и сохранением окружающей среды.

Литература:

1. Аганбегян А.Г. Арктика: стратегия освоения // Полярные горизонты. Красноярск, 1984. С. 7-12.
2. Биржаков М.Б. Введение в туризм. М., 2002.
3. Иваро Охаси. Условия и факторы конкурентоспособности и привлекательности в развитии индустриальных парков – Взгляд иностранных инвесторов // Презентация: Специально для «Международной конференции «Векторы развития промышленных площадок в условиях изменений мировой конъюнктуры»» на Форуме «Иннопром-2014: Интеллектуальная промышленность». г. Екатеринбург, 10 июля 2014 г. Слайд 1.
4. Кульман А. Экономические механизмы. Пер. с фр./Общ. Ред. Н.И.Хрусталёвой. М.: А/О Издательская группа «Прогресс», «Универс». 1993. С. 125-136.
5. Малыгина Н.В. Летопись природы Государственного природного биосферного заповедника «Таймырский», 1986-2001 гг.
6. Малыгина Н.В. Нестандартные типы и виды гостиниц в практике экологического туризма // Вестник Уральского института туризма. Вып. 4. Екатеринбург: Изд-во Урал. Ун-та, 2006. С. 33-49.
7. Павленко В.И. Арктическая зона Российской Федерации в системе обеспечения национальных интересов страны // Арктика: экология и экономика / ИБРАЭ РАН. 2013. № 4 (12). С. 16-25
8. Портер М. Международная конкуренция. Конкурентные преимущества стран. М.: Международные отношения, 1993. 896 с.
9. Портер М. Конкуренция. М.: Издательский дом «Вильямс», 2000. 608 с.
10. Путин В.В. В Арктике сконцентрированы большие интересы – и экономические, и политические, и гуманитарные. Выступление на пленарном заседании III Международного Арктического форума «Арктика – территория диалога» (г. Салехард 25 сентября 2013 г. // Информационно-аналитический сборник Российские полярные исследования, 2013. № 4 (14)). С. 3
11. Славин С.В. Промышленное и транспортное освоение Севера СССР. М.: Экономиздат, 1961. 254 с.
12. Стратегия развития Арктической Зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ). Пр-232 [электронный ресурс]. Доступ из



справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Сыроечковский Е.Е. Биологические ресурсы Енисейского Севера. Красноярск, 1965; Сыроечковский Е.Е. Биологические ресурсы Сибирского Севера. Проблемы освоения. М., 1974

References:

1. Aganbegyan A.G. The Arctic region: strategy of development // Polar horizons. Krasnoyarsk, 1984. P. 7-12.
2. Birzhakov M.B. Introduction to Tourism. M., 2002.
3. Ivaro Okhasi. Conditions and factors of competitiveness and attractiveness in industrial parks development – View of foreign investors // Presentation: Exclusively for “International conference “Vectors industrial spots development in conditions of the world conjuncture”” on the Forum “Innoprom-2014: Intellectual industry”. Ekaterinburg, July 2014. Slide 1.
4. Kulman A. Economic mechanisms. Transl. From French / Edited by N.I. Khrustalyova. M.: A/O Izdatelskaya gruppa «Progress», «Univers». 1993. P. 125-136.
5. Malygina N.V. Chronicle of nature of the State natural biosphere preserve “Taimirskiy”, 1986-2001.
6. Malygina N.V. Irregular types and kinds of hotels in practice of ecological tourism // Vestnik Uralskogo instituta turism. Vip. 4. Ekaterinburg: Izd-vo Ural. Un-ta, 2006. P. 33-49.
7. Pavlenko V.I. The Arctic zone of the RF in the system of the country interests provision // The Arctic region: ecology and economy / IBRAE RAN. 2013. № 4 (12). P. 16-25
8. Porter M. International competition. Competitive advantages of countries. M.: Mezhdunarodniye otnosheniya, 1993. 896 p.
9. Porter M. Competition. M.: Izdatelskiy dom “Williams”, 2000. 608 p.
10. Putin V.V. In the Arctic region, there are big interests – economic, political and humanitarian. Speech at the Plenary meeting of III International Arctic Forum “The Arctic region – territory of a dialogue” (Salekhard, September 25, 2013 // Informatsionno-analyticheskiy sbornik Rossiyskiye polyarniye issledovaniya, 2013. № 4 (14)). P. 3
11. Slavin S.V. Industrial and transporting development of the North USSR. M.: Ekonomizdat, 1961. 254 p.
12. Development strategy of the Arctic Zone of the RF and provision of national safety up to 2020 (approv. by the RF President). Pr-232 [e-resource]. Access from the reference-legal system “KonsultantPlus”.
13. Syroyechkovskiy E.E. Biological resources of the Yenisei North. Krasnoyarsk, 1965; Syroyechkovskiy E.E. Biological resources of the Siberian North. Problems of development. M., 1974. 151 p.



СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ПРОЦЕССЫ И ИНСТИТУТЫ

СОЦИАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ КАК СОВРЕМЕННЫЙ ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Акьюлов Р.И.

доктор экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления
Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
620990, Россия, г.Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 510, robert.akyulov@uapa.ru

УДК 351:304
ББК 60.83

Цель: изучение особенностей социального менеджмента, возможностей и обоснованности его применения в государственном управлении.

Методы: статистический анализ, контент-анализ научной литературы, периодических изданий по проблемам государственного управления, использования современных технологий менеджмента в отраслях социальной сферы.

Результаты: в статье рассмотрены особенности применения менеджмента в социальной сфере, предполагающего получение как экономического, так и социального эффекта от успешного функционирования объектов и отраслей социальной сферы на региональном уровне, что отражается на конкурентоспособности регионов, обосновывается необходимость более широкого внедрения и использования принципов менеджмента в системе государственного управления отраслями социальной сферы.

Научная новизна: раскрыта цель, основные принципы, функции социального менеджмента, выделены его методологические особенности, предполагающие достижение экономического, социального эффекта.

Ключевые слова: социальный менеджмент, социальная политика, современные технологии управления.

SOCIAL MANAGEMENT AS A MODERN TOOL OF THE STATE SOCIAL POLICY

Akyulov R.I.

Doctor of Science, Assistant Professor, assistant professor of the economics and management department of The Urals Institute of management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), room 510, 66 8 Marta str., Russia, 620990, robert.akyulov@uapa.ru

Purpose: to study features of social management, possibilities and substantiation of its application in public service.

Methods: statistical analysis, content analysis of scientific literature, periodicals on public service issues, use of modern technologies of management in social sphere branches.

Results: in the article the author considers features of management application in social sphere suggesting the achievement of both economic and social effect from successful functioning of objects and branches of social sphere on a regional level which is reflected on competitiveness of regions; the author also substantiates the necessity of wider



implementation and use of managerial principles in the public service system of social sphere branches.

Scientific novelty: the author revealed the goal, main principles, functions of social management, determined its methodological features suggesting the achievement of economic and social effect.

Key words: social management, social policy, modern managerial technologies.

В современных условиях экономической нестабильности, глобализации, роста конкуренции во всех сферах жизнедеятельности возрастают требования к качеству государственного регулирования развития как производственных, так и непроизводственных секторов экономики, в первую очередь, отраслей социальной сферы. Для повышения эффективности государственной социальной политики необходимо шире внедрять современные рыночные принципы, инструменты управления в деятельности государственного аппарата. В настоящее время развивается концепция социального менеджмента.

В теории государственного управления разработаны и являются общепринятыми признаки и критерии эффективности государственного управления, характеризующие уровень социального, экономического развития в стране. В частности, специалисты указывают, что «к повсеместно применимым критериям общей социальной эффективности управления можно отнести:

а) уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по его соответствующим

видам;

б) темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисленные по методике ООН;

в) уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;

г) упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом»[1, с. 354].

Помимо вышеуказанных критериев социальной эффективности следует относить такие демографические показатели, как средняя ожидаемая продолжительность жизни населения (является одним из показателей Индекса человеческого развития ООН), индекс витальности (индекс Пирла), которые отражают уровень жизнеспособности населения, обусловленный показателями развития социальной сферы (здравоохранение, образование, культура).

Таким образом, индикаторы эффективности государственного управления социальной сферой можно представить из 3-х основных групп:

Таблица 1 - Демографические показатели в России и в ряде стран Европейского союза в 2012 году

	Средняя ожидаемая продолжительность жизни, лет			Индекс витальности	Среднегодовая численность занятых, млн. чел
	Все население	Мужчины	Женщины		
Россия	70,2	64,6	75,8	1,00	68,0
Австрия	81,2	78,3	83,9	0,99	4,2
Бельгия	80,5	77,8	83,2	1,23	4,5
Болгария	74,2	70,7	77,8	0,63	2,9
Венгрия	75,1	71,2	78,7	0,69	3,9
Германия	80,8	78,4	83,2	0,78	40,1
Дания	79,9	77,8	81,9	1,11	2,7
Италия	82,7	80,1	85,3	0,94	22,9
Нидерланды	81,3	79,4	83,1	1,25	8,4
Польша	76,9	72,6	81,1	1,00	15,6
Румыния	74,6	71,0	78,2	0,78	9,3
Великобритания	81,1	79,1	83,1	1,44	29,4
Финляндия	80,6	77,3	83,8	1,15	2,5
Франция	82,3	78,7	85,7	1,42	25,8
Швеция	81,9	79,9	83,8	1,23	4,6

Составлено автором, на основе официальных данных Федеральной службы государственной статистики.

Источник: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/IssWWW.exe/Stg/d4.htm

1) показатели, характеризующие демографическое воспроизводство: средняя продолжительность жизни, индекс витальности, рождаемость;

2) показатели, характеризующие воспроизводство трудового потенциала: уровень экономической активности населения, уровень занятости, безработицы, производительность труда;

3) показатели, характеризующие уровень и качество жизни населения: уровень доходов населения, уровень социального и экономического неравенства, показатели развития системы образования, здравоохранения, культуры, обеспеченность благоустроенным жильем.

Проанализируем часть вышеуказанных индикаторов в сравнении с развитыми странами Европы и странами бывшего социалистического лагеря (см. табл.1), характеризующих насколько эффективно осуществляется управление социальной сферой в данных государствах.

Из таблицы видно, что в 2012 году Россия, будучи самой крупной страной Европы, уступала по продолжительности жизни населения всем развитым странам Европы и даже тем странам, которые недавно были близки по политическому, экономическому устройству – Болгарии, Румынии, Венгрии, Польше. Несколько лучше обстоят дела в вопросах рождаемости и смертности. По индексу витальности Россия уступает далеко не всем, опережая такие развитые страны, как Германия, Австрия и страны бывшего социалистического лагеря – Польшу,

Болгарию, Венгрию, Румынию. Вместе с тем, у большинства развитых стран Европы данный индекс имеет более высокие значения, чем у России. Лидеры – Великобритания и Франция, у которых индекс витальности населения почти в 1,5 раза выше, чем в России. А между тем, это те страны в которых интенсивно внедряются рыночные принципы, инструменты управления, применяемые в менеджменте корпоративного сектора.

Следующей группой индикаторов, отражающих эффективность государственного управления социальной сферой, выступают показатели, характеризующие воспроизводство трудового потенциала. Такие показатели, как уровень занятости, безработицы в силу цикличности экономического развития в рыночных условиях, могут существенно меняться в зависимости от стадии. Поэтому наиболее информативным является показатель производительности труда. Производительность труда является интегральным показателем, величина которого является результирующей ряда как экономических, так и социальных, управленческих факторов и условий.

Показатели производительности труда обусловлены не только технической, технологической вооруженностью труда, но и эффективностью системы управления, как на корпоративном уровне, так и в стране в целом. Производительность труда «определяет эффективность трудовой деятельности, указывая при этом на степень развитости того или иного государства. не менее серьезное влияние, чем интенсивность профессиональной деятельности, на производительность труда

Таблица 2 - Показатели производительности общественного труда в экономике России и ряда стран Европейского союза в 2012г.

	Численность занятых в экономике, млн.чел.	ВВП по паритету покупательной способности, млрд. евро	Производительность труда (ВВП на 1 занятого), евро/чел
Россия	68,0	2344,4	34476
Австрия	4,2	263,9	62833
Бельгия	4,5	310,9	69088
Болгария	2,9	80,8	27862
Венгрия	3,9	152,8	39179
Германия	40,1	2448,1	61050
Дания	2,7	163,4	60518
Италия	22,9	1462,8	63877
Нидерланды	8,4	540,1	64298
Польша	15,6	604,9	38776
Румыния	9,3	239,1	25710
Великобритания	29,4	1747,1	59425
Финляндия	2,5	152,4	60960
Франция	25,8	1713,4	66411
Швеция	4,6	299,9	65196

Составлено и рассчитано автором на основе данных источников: Россия и страны - члены Европейского союза. 2013.: Стат.сб./ Росстат. - М., 2013. С.54, 80; http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/IssWWW.exe/Stg/d4/26-25.htm

оказывают ключевые характеристики экономической системы страны: состояние ее инфраструктуры, объем инвестиций в технологии, развитость управленческих навыков»[2].

По мнению специалистов, производительность труда в масштабах национальной экономики можно рассматривать как отношение валовой добавленной стоимости к среднегодовой численности занятых. Поскольку валовой внутренний продукт является суммой валовой добавленной стоимости во всех секторах и отраслях экономики, то общественная производительность труда может выступать как частное показателей валового внутреннего продукта и численности занятого населения в стране. На основе официальных статистических данных, учитывая паритет покупательной способности рубля в привязке к единой европейской валюте, сравнение производительности труда выглядит достаточно корректным (см. табл.2).

Из таблицы видно, что показатели производительности труда в России в расчете совокупного ВВП на одного занятого ниже аналогичных показателей всех развитых стран Европы в 2 раза и более. Россия превосходит по данным показателям только Болгарию и Румынию.

Из третьей группы индикаторов, отражающих эффективность государственного управления социальной сферой, наиболее информативными являются уровень доходов, заработной платы, уровень социального и экономического неравенства. При этом важнейшей

функцией государственного управления в демократическом государстве является минимизация экономического неравенства различных групп населения. Если сравнивать индекс концентрации доходов, который отражает данный вид неравенства, его выраженность, то среди всех рассматриваемых стран Европы России нет равных (см. табл.3).

Из данных таблицы видно, что чем более развитая в экономическом и социальном плане страна, тем менее выраженным оказывается экономическое неравенство благодаря эффективной государственной политике по регулированию и перераспределению совокупного национального дохода между различными социальными группами. Это характерно для всех скандинавских стран, где государственное управление постоянно совершенствуется, где механизм социальных трансфертов и прогрессивная система налогообложения обеспечивает для всех слоев населения достойный уровень жизни. Примечателен тот факт, что в государственном, муниципальном управлении внедряются и совершенствуются системы менеджмента качества. В частности, в Европе активно внедряется международный стандарт ISO IWA 4: 2005 «Системы менеджмента качества. Рекомендации по применению ISO 9001 в местных органах управления». В Болгарии, например, более 50% муниципалитетов имеют СМК (системы менеджмента качества). Затраты по внедрению систем, кстати, здесь компенсируют регионы. Посредством внедрения СМК активно совершенствуется си-

Таблица 3 – Уровень экономического неравенства в ряде стран Европейского союза и России в 2012 году

	Индекс концентрации доходов (коэффициент Джини), процентов
Россия	42,0
Австрия	29,1
Бельгия	33,0
Болгария	28,2
Венгрия	31,2
Германия	28,3
Дания	27,8
Италия	36,0
Нидерланды	25,8
Польша	34,1
Румыния	30,0
Великобритания	33,0
Финляндия	25,8
Франция	29,8
Швеция	25,0

Источник: Россия и страны - члены Европейского союза.2013.:Стат.сб./Росстат.М.,2013. С.86



стема местного самоуправления в США, Великобритании, Финляндии, Мексике, Сингапуре и др. странах [3].

Помимо менеджмента качества, такие современные рыночные технологии управления, как «управление по целям», «управление по результатам» все шире внедряются не только в корпоративном секторе, но и в системе государственного регулирования развития различных секторов экономики. Технология «управление по результатам» обеспечивает с помощью совокупности методов, операций условия для свободного развития умственных и физических сил, способностей через повышение уровня организаций социальной системы и улучшение качества жизни [4]. Специалисты считают, что «ключевые цели в этой теории определяют ключевые ресурсы: 1) творческий потенциал работников, способный к саморазвитию; 2) требования к руководителю (демократичность, гибкость, готовность к сотрудничеству, доверие к работнику и т.п.); 3) нацеленность каждого на конечный результат; 4) применение творческих способностей в процессе свободы выбора. Вызов творческих стимулов к работе, распространение этой теории в цивилизованных странах – не дань моде, а ответ на неумолимое требование одной из основных закономерностей общественного развития – повышения роли социального фактора и его обратного влияния на труд, технические и организационные структуры общества [5, с.130].

Таким образом, краткий сравнительный анализ основных индикаторов, характеризующих социально-экономическое развитие ряда европейских стран и России, показал, что то преимущество, которое наблюдается в развитых странах Европы обеспечивается внедрением в государственном управлении в таких странах, как Великобритания, Швеция, Германия, Франция, принципов и инструментов менеджмента для повышения качества и эффективности работы государственного аппарата.

Современные концепции управления, менеджмента все активнее начинают внедряться в региональном, муниципальном управлении, предоставлении государственных услуг, управлении сферой образования, здравоохранения, спорта, культуры. Это предполагает применение стратегий социального обмена между государственными институтами и населением, направленных на достижение баланса с одной стороны - потребностей государства, экономики в конкурентоспособной рабочей силе и с другой - экономическими, социальными и духовными потребностями населения. Достижение такого баланса возможно только при использовании современных управленческих технологий, требующих инвестиций в человека, являющегося и субъектом и объектом управления с целью повышения его качества, а, следовательно, конкурентоспособности населения и экономики страны.

В этом смысле наиболее востребованной современной формой управления, способной обеспечить достижение данных целей, является социальный менеджмент, целью которого выступает рациональное использование человеческого капитала страны и ее регионов. Социальный менеджмент предполагает наличие всех компонентов системы управления: субъекты и объекты управления, процессы и механизмы управляющего воздействия и обратной связи. Субъектами управления являются общественные организации, органы власти, органы местного самоуправления, гражданские институты, финансово-промышленные группы. Объектами управления выступают население, социальные процессы, учреждения социальной сферы и социальные ресурсы различных уровней.

Социальный менеджмент использует проектирование и программирование социальной сферы, сбор социальной информации и её анализ с применением современных информационно-компьютерных средств и технологий, объединение социальных организаций и групп, создание положительной мотивации у индивидов к труду, повышению уровня образования, культуры, активизацию внутренних ресурсов человека для ведения полноценной, творческой и здоровой жизни [6, с.123].

Специалисты в области государственного регулирования системы образования, одной из отраслей социальной сферы, считают, что «в новых социально-экономических условиях управление образованием невозможно без: управления качеством образования, управления рисками, нормативного финансирования, новых информационных технологий» [7, с.241], подтверждая тем самым, что необходимость применения современных инструментов менеджмента – управление качеством, управление рисками – в управлении отраслями социальной сферы крайне актуальна.

Совершенствование государственного управления в социальной сфере должно осуществляться с учетом рыночных условий и использованием принципов менеджмента. В частности, необходимо:

- 1) Сочетание в государственном управлении администрирования и механизма стимулирования.
- 2) Управление, ориентированное на потребителя государственных, социальных услуг, но не поощряющее социальное иждивенчество.
- 3) Использование принципа конкурентного сотрудничества при оказании услуг.
- 4) Более широкое внедрение принципа «управление, ориентированное на результат».
- 5) Предпринимательский подход: нацеленность на достижение экономического, социального эффекта.
- 6) Принцип превентивности, профилактическая направленность в предоставлении услуг по решению проблем.



7) Сочетание иерархичности и децентрализованности управления, командный стиль управления, делегирование полномочий, персональная ответственность.

Социальный менеджмент должен привести в социальную политику ряд мероприятий, характерных для рыночных моделей управления и адаптированных под специфику государственного управления:

- режим текущих консультаций при реализации социальных программ для эффективной координации деятельности ответственных ведомств и министерств;

- разработка и совершенствование методик оценки результатов труда государственных менеджеров, обеспечивающих прямую зависимость вознаграждения от результата;

- соотнесение затрат и результатов на основе четко сформированных бюджетных средств и ожидаемых результатов (бюджетирование ориентированное на результат);

- оценка эффективности сравнимых по деятельности организаций или мероприятий, осуществляемых в них, и выявление потенциала для совершенствования.

Важнейшим условием обеспечения социально-экономического развития страны и регионов является эффективное государственное регулирование развития отраслей социальной сферы (образование, здравоохранение, культура наука), в которых осуществляется воспроизводство трудового потенциала населения.

Объективными факторами совершенствования социальной политики выступают:

1. Острая общественная потребность в воспроизводстве населения и его размещении по территории страны, регионов в масштабах и пропорциях, отвечающих задачам социально-экономического развития общества и регионов.

2. Увеличение противоречий между характером демографического, социально-культурного, трудового поведения населения и целями социально-экономического развития регионов, страны в целом.

3. Формирование и усиление неблагоприятных тенденций в развитии социальной и демографической ситуации в стране и регионах (депопуляция, «утечка» человеческого капитала за рубеж, кризис образования, культуры, низкие показатели здоровья, продолжительности жизни населения).

Анализ текущей ситуации необходим для прогнозирования дальнейших тенденций и принятия соответствующих управленческих решений, оптимизирующих социально-экономическое развитие региона. Для повышения эффективности развития региона следует проводить социальную политику, имеющую адресную направленность под конкретные целевые сегменты населения. Необходимо создавая правовую

базу, совершенствуя правоприменительную практику, регламентировать, внедрять, реализовывать и укреплять повсеместно основы социально-ориентированной экономики, стимулируя и обеспечивая условия для повышения социальной ответственности бизнеса, развития социального партнерства и повышения прозрачности деятельности органов государственного управления.

Еще одним важным аргументом в пользу необходимости качественного улучшения государственного управления, его совершенствования в соответствии с современными сложными условиями и вызовами в экономике, общественной жизни, является призыв президента Сбербанка России Германа Грефа на Инвестиционном форуме «Россия зовет!»: «Нам нужно радикально повысить качество управления. Когда мы говорим о высоких общественных издержках. Да, у нас немислимые общественные издержки в области государственного управления. Если мы посчитаем издержки на единицу эффективности, они будут гигантскими. У нас 5 триллионов рублей тратится на федеральные целевые программы. Давайте открыто спросим, чего эти федеральные целевые программы за последние 5 лет достигли? ... Давайте это обсуждать, как нам изменить, в первую очередь, механизм государственного управления, сделать его более компактным, более эффективным.»[8]

Таким образом, социальный менеджмент может выступать инструментом ускоренного развития отраслей социальной сферы. Для этого требуются, как серьезные научные и теоретические исследования по совершенствованию управленческих технологий и их адаптации применительно к субъектам социальной сферы, так и потребность органов государственной власти, регулирующих социальное развитие регионов, к внедрению инноваций в управленческую практику. Развитие и использование современных технологий управления должно предполагать весь комплекс мероприятий управленческого цикла, характерный для маркетинга и менеджмента, включающий планирование, анализ, мониторинг, контроль и обеспечение условий для развития отраслей социальной сферы и функционирующих в ней организаций. Необходимо также осуществлять обратную связь между организациями социальной сферы, государственными ведомствами, реализующими социальную политику, и населением, выступающим в качестве потребителя социальных услуг.

Литература:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М: Юрид. Лит., 1997. 400с.
2. Грабарь Я. Производительность труда: работой с умом, а не до ночи. [электронный ресурс]. URL:



- <http://top.rbc.ru/economics/27/03/2013/850963.shtml>
(дата обращения 10.10.2014)
3. Келлер А.Д., Ершова Т.А. Стандарты менеджмента качества для повышения эффективности муниципального управления [электронный ресурс]. URL: <http://www.gosbook.ru/node/13238> (дата обращения 08.10.2014)
 4. Санталайнен Т., Воутилайнен Э. и др. Управление по результатам. М.: Прогресс, 1993. 320 с.
 5. Социальный менеджмент. Учебное пособие / Под ред. В.Н.Иванова, В.И.Патрушева. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Высшая школа, 2002. 271 с.
 6. Акьюлов Р.И. Роль современных инструментов менеджмента, маркетинга в управлении социальной сферой региона // Сборник научных статей IX международной научно-практической конференции. Екатеринбург: УрГПУ, 2014. 309 с.
 7. Игнатов В.Г., Батурин Л.А., Бутов В.И. и др. Экономика социальной сферы. Учебное пособие. 2-е издание. Москва - Ростов-на-Дону: Изд-во «Март», 2008. 528с.
 8. Грегф Г. Я не хочу стоять в очереди в старый советский Сбербанк. Выступление президента Сбербанка на Форуме «Россия зовет!» [электронный ресурс]. URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/video/21_4621/ne-hochu-stoyat-v-ocheredi-v-staryj-sovetskij (дата обращения 07.10.2014)
 9. Социальный менеджмент. Учебное пособие / Д.В. Зайцев, Г.Г Карпова, Г.В. Лобачева и др.; под ред. П. Романова, Е. Ярской-Смирновой. Саратов: СГТУ, 2008. 276 с.
 10. Попов С.Г. Социальный менеджмент. Учебное пособие. М.: Изд-во «Ось -89», 2009.163 с.
 11. Афонин Ю.А., Жабин А.П., Панкратов А.С. Социальный менеджмент. М.: Изд-во МГУ, 2004. 320 с.
 12. Социальная работа в России: тенденции и перспективы. Сборник материалов II Международной научно-практической конференции. Таганрог: Изд-во Филиала РГСУ, 2013. 297 с.
 1. Atamanchuk G.V. Public management theory. A course of lectures. M: Yurid. Lit., 1997. 400p.
 2. Grabar Ya. Labor productivity: work wisely, but not late. [e-resource]. URL: <http://top.rbc.ru/economics/27/03/2013/850963.shtml> (date of reference 10.10.2014)
 3. Keller A.D., Ershova T.A. Standards of quality management for increase of efficiency of municipal government [e-resource]. URL: <http://www.gosbook.ru/node/13238> (date of reference 08.10.2014)
 4. Santalainen T., Voutilainen E. and others. Results using management. M.: Progress, 1993. 320 p.
 5. Social management. Study book / Edited by V.N. Ivanova, V.I. Patrusheva. 2nd edition revised and added. M.: Visshaya shkola, 2002. 271 p.
 6. Akyulov R.I. Role of modern tools of management, marketing controlling social sphere of a region // Sbornik nauchnikh statey IX mezhdunarodnoi konferentsiyi. Ekaterinburg: UrGPU, 2014. 309 p.
 7. Ignatov V.G., Baturin L.A., Butov V.I. and others. Social sphere economics. Study book, 2nd edition. Moscow – Rostov-on-Don: Izd-vo “Mart”, 2008. 528p.
 8. Gref G. I do not want to queue to the old Soviet Sberbank. Speech of the Sberbank President at the Forum “Russia calls!” [e-resource]. URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/video/21_4621/ne-hochu-stoyat-v-ocheredi-v-staryj-sovetskij (date of reference 07.10.2014)
 9. Social management. Study book / D.V. Zaitsev, G.G. Karpova, G.V. Lobatchova and others.; edited by P. Romanova, E. Yarskaya-Smirnova. Saratov: SGTU, 2008. 276 p.
 10. Popov S.G. Social management. Study book. M.: Published by “Os-89”, 2009.163 p.
 11. Afonin Yu.A., Zhabin A.P., Pankratov A.S. Social management. M.: Social work in Russia: trends and perspectives. Source book of II International research and practice conference. Taganrog: Published by Branch of RGSU, 2013. 297 p.
 12. Social Work in Russia: Trends and Prospects. The collection of materials of the II International Scientific and Practical Conference. Taganrog: Publishing House of the Russian State Social University Branch, 2013. 297 p.



УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРОЙ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПОСРЕДСТВОМ ЭКСПЕРТНЫХ ОЦЕНОК

Симонов С.Г.

доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры экономики товарных рынков,
Тюменский государственный нефтегазовый университет (Россия),
625000, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 38, v.simonova.67@mail.ru

Грошев И.Л.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры маркетинга
и муниципального управления, Тюменский государственный нефтегазовый университет (Россия),
625000, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 38, grosh@nextmail.ru

Сафонов Д.А.

аспирант кафедры экономики товарных рынков, Тюменский государственный нефтегазовый университет
(Россия), 625000, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 38, sac52@yandex.ru

УДК 32.019.52
ББК 60.8

Цель. В представленной статье рассматриваются критерии оценки населением Тюменской области эффективности деятельности руководителей местного самоуправления в ключевых сферах жизнедеятельности.

Результаты и научная новизна. Авторами статьи предложена методика экспертной оценки пороговых значений основных критериев эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления. Она содержит три основных этапа, результативность и эффективность каждого из которых определяет уровень объективности исследования в целом, разработаны линейные и цветовые решения пороговых значений оценочных критериев.

Ключевые слова: экспертная оценка, местное самоуправление, пороговые значения, критерии эффективности, экспертная группа.

PUBLIC SATISFACTION TYUMEN REGION SOCIAL INFRASTRUCTURE: THE SOCIOLOGICAL ANALYSIS THROUGH EXPERT JUDGMENT

Simonov S.G.

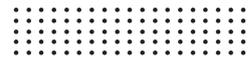
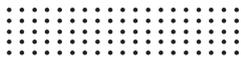
Doctor of Social Sciences, Professor, Professor of the Department of Economics commodity markets, Tyumen State Oil and Gas University (Russia), d. 38, ul. Volodarskogo, Tyumen, 625000, Russia, v.simonova.67@mail.ru

Groshev I.L.

Candidate of Social Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Marketing and municipal government, Tyumen State Oil and Gas University (Russia), d. 38, ul. Volodarskogo, Tyumen, 625000, Russia, grosh@nextmail.ru

Safonov D.A.

Post-graduate student of economics of commodity markets, Tyumen State Oil and Gas University (Russia),
d. 38, ul. Volodarskogo, Tyumen, 625000, Russia, sac52@yandex.ru



Purpose. In the present article deals with the evaluation criteria of the population of the Tyumen region the effectiveness of local government leaders in key areas of life.

Results and scientific innovation. The authors proposed a method of expert assessment thresholds main criteria for the effectiveness of the heads of local governments. It contains three main stages, the effectiveness and efficiency of each of which determines the level of objectivity of research in general, developed linear and colors thresholds of evaluation criteria.

Key words: expert evaluation, local government, thresholds, performance criteria, the expert group.

В настоящее время местное самоуправление в России представляет собой самостоятельную деятельность населения по решению вопросов повышения качества его жизни и перспектив развития муниципальных образований. Характер взаимоотношений населения с органами власти на местах определён ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1].

Особую актуальность эти взаимоотношения приобрели в связи с тем, что с 1 января 2014 года вступили в силу утверждённые Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 правила оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований [2] Такая оценка должна носить, на наш взгляд, комплексный характер, охватывать все уровни управленческой структуры с требуемой детализацией и персонализацией, основываться на разработке универсальной методики, позволяющей коррелировать результаты оценочных исследований на местах.

В указанной аксиологической системе следует выделить три группы показателей, фиксирующих параметры работы управленцев:

а) группа административных показателей, ориентированная на технологическую пригодность работника (технологическая и трудовая дисциплина, уровень квалификации, соответствие профессиональным требованиям и др.);

б) группа экономических показателей, предполагающих окупаемость и рентабельность управляемой системы (уровень благосостояния населения, размер потребительской корзины, степень обеспеченности жилищно-коммунальными услугами и т.п.);

в) группа социально-психологических показателей, характеризующих самочувствие населения (общественное мнение об эффективности деятельности управленческого звена, профессионализме управлен-

цев, их личностных качествах и т.д.).

Следует отметить, что из названных групп лишь последняя до настоящего времени не была конкретно регламентирована, не использовала измерительный инструментарий, а внутри ее самой не была произведена унификация с целью соизмеримости явлений одной среды и одного порядка. Именно поэтому все исследования в этом направлении представляют стратегический интерес.

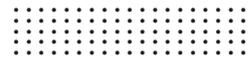
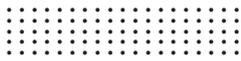
Очевидно, что решение этих вопросов во многом способствовало бы изучению состояния и перспектив развития местного территориального самоуправления в субъектах Федерации в направлении формирования гражданского общества в нашей стране. Кроме того, установление продуктивного диалога между властью и населением на местах является неотъемлемой частью процесса демократизации общества.

Исследования эффективности деятельности органов местного самоуправления и подобные являются весьма востребованными в современной России и проводятся как по заказу органов государственной власти и местного самоуправления, так и независимыми научными и общественными организациями.

Степень удовлетворённости населения работой местных органов является необходимым показателем оценки эффективности их деятельности, определённым в Указе Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и в распоряжении правительства РФ от 11 сентября 2008 года № 1313-р [3].

Теоретические исследования в указанной области чаще всего осуществляются с позиций юридической науки либо с позиций государственного и муниципального управления и концентрируются на управленческих аспектах, проблеме эффективности местного управления в целом.

Среди всероссийских исследовательских центров на эмпирическом уровне так или иначе затрагивали тему эффективности деятельности органов местного самоуправления Фонд Общественное мнение (ФОМ), Аналитический Центр Юрия Левады (АНО «Левада-Центр»), Центр интеллектуальных ресурсов и кооперации в области общественных наук (ЦИРКОН)



и др.[4]. Принятие в 2003 году новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вызвало серьёзные дискуссии в обществе и повлекло за собой проведение ряда социологических исследований. Так, например, в 2003-2004 гг. исследовательской группой ЦИРКОН было проведено исследование «Граждане оценивают местное самоуправление» по заказу Фонда «Институт экономики города» в рамках программы «Социально-экономическое развитие на местном уровне: новое качество роста», осуществляемой при поддержке Агентства США по международному развитию. Им были охвачены 9 городов, в которых проводятся различные мероприятия реформы муниципального управления, в том числе в области ЖКХ (основная группа), а также 5 городов, выбранных в качестве контрольной группы по принципу аналогии с городами основной группы.[5].

Прежде всего, исследование показало, что предоставление коммунальных услуг (вода, тепло, свет и т. п.) рассматривается населением как приоритетная задача местного самоуправления (это упомянули более половины респондентов во всех без исключения городах). Далее по частоте упоминания следуют «благоустройство дворов и территории города» и «социальная поддержка населения: предоставление льгот, выплата субсидий, пособий».

В материалах всероссийского исследования «Демократия и местное самоуправление», проводившегося учёными из Института социологии РАН в рамках международного проекта, реализуемого с 1968 года и охватившего 28 стран мира (руководители Ж.Т. Тощенко (1995 г.), Г. Галиев (2005 г.)), было отмечено, что на разных уровнях власти отсутствует чёткое понимание сущности идеи местного самоуправления. Особенностью является и то, что за десять лет все проблемы, как были, так и остались, связанными с удовлетворением витальных потребностей. По-прежнему современные заботы населения отражает и количественное соотношение их актуальности, преимущественно связанных с развитием экономики [6].

Во всех проведённых на сегодняшний день исследованиях использовался в качестве приоритетного метода выборочный опрос населения, анализировались ключевые аспекты удовлетворённости деятельностью органов местного самоуправления, исходя из позиций «лучше-хуже». Это делало сложным определить, насколько низкие или высокие значения получены в ходе опроса. В настоящее время конкретных показателей, характеризующих некий предельный уровень низкой или высокой степени удовлетворённости, не имеется. Экспертное сообщество для выявления пороговых значений показателей удовлетворённости населения деятельностью органов местного самоуправления не

привлекалось.

Нужно отметить, что сегодня исследования, как правило, реализуются в устойчивом списке регионов, власти которых заинтересованы в развитии местного самоуправления и территориального общественного самоуправления. Заказчиками исследований выступают органы государственной власти, или, что значительно реже, общественные объединения. Так, в 2012 году основными заказчиками из числа органов государственной власти были следующие: управление внутренней политики Приморского края (социологическое исследование на тему: «Население и муниципальная власть»); Комитет по печати и связям с общественностью Ленинградской области (социологический опрос жителей 17 районов и городского округа Ленинградской области в рамках оценки эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти Ленинградской области, органов местного самоуправления городского округа и муниципальных районов); аппарат губернатора и правительства Волгоградской области (социологическое исследование «Оценка восприятия населением проявлений коррупции в органах власти и органах местного самоуправления на территории Волгоградской области») и др.

На наш взгляд, для адекватной интерпретации результатов диалога между властью на местах и населением необходимо иметь представление о пороговых значениях критериев оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления. И хотя таких критериев достаточно много, наиболее востребованными социумом, как показывают проведенные социологические исследования, выступают три:

- удовлетворённость населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных);
- удовлетворённость населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных);
- удовлетворённость населения жилищно-коммунальными услугами: уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом) (процентов от числа опрошенных), водоснабжения (водоотведения) (процентов от числа опрошенных), электроснабжения (процентов от числа опрошенных), газоснабжения (процентов от числа опрошенных).

Именно выявлению пороговых значений данных критериев оценки населением Тюменской области эффективности деятельности руководителей местного самоуправления было посвящено проводимое нами в сентябре-октябре 2013 года социологическое исследование. В проведении экспертного опроса методом



формализованного интервью была охвачена группа численностью 30 человек, из которых 7 экспертов, имеющих учёную степень доктора социологических наук; 10 экспертов, имеющих учёную степень кандидата социологических наук; и 13 экспертов, чья трудовая деятельность связана с изучением общественного мнения.

Ввиду специфики осуществляемого исследования и условий самого задания отсутствовала необходимость определения параметров генеральной совокупности, поскольку требования к отбору кандидатов в экспертную группу позволяют варьировать качественный и функциональный состав экспертной группы, её текущую корректировку структурный и пропорциональный состав.

При объёме выборочной совокупности в 30 экспертов требования к качественному их составу были уточнены следующим образом (табл.1).

Для Тюменской области построение выборочной совокупности предполагало распределение экспертов в зависимости от места их работы, а затем их отбор на основании «Бланка самооценки кандидата».

Учитывая специфику поставленных исследовательских задач, в анкете экспертного опроса было использовано шкалирование, что адекватно применению вопросов закрытого типа. В данном исследовании шкалирование – это метод моделирования реальных процессов с помощью числовых систем [7]. Общий процесс шкалирования состоял в конструировании по определённым правилам самой шкалы и содержал два этапа:

- этап сбора данных, на котором была создана эмпирическая система исследуемых объектов и фиксированы типы отношений между ними;
- этап анализа данных, в рамках которого была

построена числовая система, моделирующая отношения эмпирической системы объектов.

В ходе проводимого исследования решались два типа задач:

1) числовое отображение совокупности объектов с помощью их усреднённой групповой оценки (отображение производится с помощью шкалы оценок);

2) числовое отображение характеристик изучаемого объекта посредством фиксации их отношения к некоему социальному явлению (в этом случае отображение производится с помощью шкалы установок).

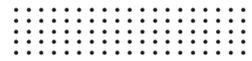
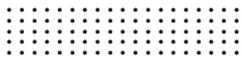
В качестве дополнительного метода с целью исключения проставления экспертами одинаковых пороговых значений во всех сферах деятельности органов местного самоуправления в ходе осуществления экспертного опроса было использован метод априорного ранжирования.

Разработка инструментария проводилась в соответствии с целью и задачами исследования. Анкета включала в себя мнения экспертов о:

- наиболее важных сферах деятельности органов местного самоуправления для населения Тюменской области;
- минимальных и максимальных значениях критерия «удовлетворённость населения организацией транспортного обслуживания» (в % от количества опрошенных респондентов);
- минимальных и максимальных значениях критерия «удовлетворённость населения качеством автомобильных дорог» (в % от количества опрошенных респондентов);
- минимальных и максимальных значениях критерия «удовлетворённость населения уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топли-

Таблица 1 Качественная характеристика экспертных групп

Усл. обозначение	Качественный состав группы	Количественный состав группы	Базовые требования	Детализированные требования исследовательской группы
А	Научные работники	7	доктора социологических наук	руководители научных школ, представляющие ведущие вузы Тюменской области
В	Специалисты с учёной степенью	10	кандидаты социологических наук	из подразделений, имеющих прямое отношение к маркетинговым, управленческим и социологическим измерениям
С	Практические исследователи	13	трудовая деятельность связана с изучением общественного мнения	непосредственное участие в социологических исследованиях, в работе исследовательских центров, руководители научных проектов по управленческим и социологическим направлениям



вом)» (в % от количества опрошенных респондентов);
- минимальных и максимальных значениях критерия «удовлетворённость населения уровнем организации водоснабжения (водоотведения)» (в % от количества опрошенных респондентов);
- минимальных и максимальных значениях критерия «удовлетворённость населения уровнем организации электроснабжения» (в % от количества опрошенных респондентов).

Исходя из выбранного метода измерения при обработке полученных анкет были определены относительные веса объектов, зависимости между ранжировками, оценка надежности результатов обработки, обобщенная оценка объектов на основе индивидуальных экспертных оценок, степень согласованности экспертов. При расчёте последней нами применялся коэффициент конкордации Кендалла, используемый, как известно, в случае, когда совокупность объектов характеризуется несколькими последовательностями рангов, а исследователю необходимо установить статистическую связь между этими последовательностями [8]. Как итог, на основе получения обобщенных данных и новой информации, содержащейся в скрытой форме в экспертных оценках, формировалось решение проблемы.

Используемая в ходе проведенного социологического исследования методика экспертной оценки содержит три основных этапа, результативность и эффективность каждого из которых определяет уровень объективности исследования в целом. Соответственно

каждому этапу были определены ключевые требования:
- формирование группы экспертов (Уровень компетентности не вызывает сомнений);
- расчёт степени согласованности мнений экспертов (коэффициент конкордации не менее 0,5);
- определение пороговых значений по исследуемым параметрам методом шкалированных оценок (дисперсия оценок не превышает 5%).

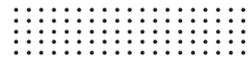
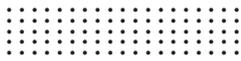
I. Формирование группы экспертов [9].

Интервьюирование, анкетирование, почтовый и прессовый опросы, телефонное интервью предназначены прежде всего для массовых обследований. Их организаторы стремятся собрать данные, отражающие знания, мнения, ценностные ориентации и установки респондентов, их отношение к тем или иным событиям и т.д. Таким образом, источником социологической информации, дающей оценку тем или иным сторонам объекта исследования, выступают представители того же объекта.

На практике возникают ситуации, когда трудно или вообще невозможно выделить объект — носитель проблемы и соответственно использовать его в качестве источника информации. Чаще всего такие ситуации связаны с попыткой прогнозировать изменение того или иного социального явления, с необходимостью представить состояние интересующего исследователя предмета через ряд лет, дать объективную оценку таким сторонам деятельности и качествам людей, по которым их самооценка может оказаться искажённой.

Таблица 2 Логическая схема технологии экспертного опроса

Критерии отбора экспертов	Род занятий	Научная деятельность, практика проведения социологических исследований, управленческая практика
	Стаж работу по профилю	Не менее 1 года для научной деятельности, не менее 3 лет для всех остальных
	Уровень квалификации	Наличие учёной степени по социологии и смежным научным отраслям
Оценка компетентности эксперта	Самооценка компетентности	Бланки самооценки кандидата в экспертную группу (прилагаются)
	Коллективная оценка авторитетности эксперта	Коллективная оценка авторитетности определена статусом привлекаемых к исследованию экспертов – базовые вузы города, ведущие социологические центры, Тюменская областная Дума
Цели экспертного опроса	Оценка состояния объекта исследования	Априорное ранжирование представленных направлений городского жилищного хозяйства
	Оценка причин социального явления, процесса	Не подвергается исследованию
	Прогноз тенденций развития социального процесса	Результаты будут использованы в качестве технического инструментария в процессе комплексной оценки деятельности чиновников в указанных сферах
	Выработка форм и методов решения социальной проблемы	Не определена в статусе решаемых задач



Подобная информация может исходить только от компетентных лиц — экспертов, имеющих глубокие знания о предмете или объекте исследования.

Центральным критерием отбора экспертов выступает их компетентность. Для её определения применяют методы самооценки экспертов и коллективной оценки авторитетности экспертов. В проведённом исследовании базовые параметры выборки определены самим заданием, в качестве дополнительных критериев отбора были описаны ограничения по роду занятий, стажу работы по профилю и уровню квалификации (табл.2)

Наиболее простая и удобная форма самооценки — совокупный индекс, рассчитанный на основании оценки экспертами своих знаний, опыта и способностей по ранговой шкале с позициями «хорошо знаком с проблемой», «мало знаком», «не знаком». Первой позиции приписывается числовое значение 2, второй - 1, третьей - 0. В таком случае совокупный индекс — коэффициент уровня компетентности эксперта вычислялся по формуле:

$$k = \frac{k_1 + k_2 + k_3 + k_4 + k_5 + k_6}{6}, \quad (1)$$

где k_1 — числовое значение самооценки экспертом уровня своей компетентности по первой проблеме;

k_2 — числовое значение самооценки экспертом уровня своей компетентности по второй проблеме;

k_3 — числовое значение самооценки экспертом уровня своей компетентности по третьей проблеме;

k_4 — числовое значение самооценки экспертом уровня своей компетентности по четвертой проблеме;

k_5 — числовое значение самооценки экспертом уровня своей компетентности по пятой проблеме;

k_6 — числовое значение самооценки экспертом уровня своей компетентности по шестой проблеме.

II. Расчёт степени согласованности мнений экспертов.

Коэффициент уровня компетентности может изменяться от 1 (полная компетентность) до 0 (полная некомпетентность). Обычно в группу экспертов принято включать тех, у кого индекс компетентности не менее среднего и выше. При отборе экспертов методом самооценки возникает проблема её завышения. Однако, по мнению специалистов, «опыт многочисленных экспертиз и у нас, и за рубежом показывает, что группы с высокой самооценкой, как правило, ошибаются в своих суждениях при проведении экспертизы меньше других» [10, с. 35].

Метод коллективной оценки применяется для формирования группы экспертов в том случае, когда они знают друг друга как специалисты. Чаще всего это учёные, творческие деятели, известные политики,

хозяйственники. Можно выделить четыре основные функции этого метода в социологическом исследовании: оценка состояния объекта; оценка причин социального явления или процесса; прогноз тенденций развития социальных процессов; выработка форм и методов решения социальной проблемы.

Когда необходимо определить согласованность в ранжировках большого (более двух) числа экспертов, рассчитывается так называемый коэффициент конкордации — общий коэффициент ранговой корреляции для группы, состоящей из m экспертов:

$$W = \frac{12 \cdot S}{m^2(n^2 - n)}, \quad (2)$$

где W — коэффициент конкордации;

S — сумма квадратов рангов рассчитывается по формуле (3);

n — число объектов ранжируемого признака (число экспертов);

m — число анализируемых порядковых переменных.

$$S = \sum_{i=1}^n \left(\sum_{j=1}^m x_{ij} - \frac{1}{2}m(n+1) \right)^2 \quad (3)$$

Заметим, что вычитаемое в скобках представляет собой не что иное, как среднюю сумму рангов (при суммировании для каждого объекта), полученных i объектами от экспертов. Коэффициент W изменяется в диапазоне от 0 до 1. Его равенство единице означает, что все эксперты присвоили объектам одинаковые ранги. Чем ближе значение коэффициента к нулю, тем менее согласованными являются оценки экспертов [11].

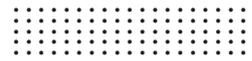
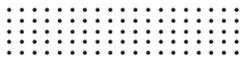
Степень согласованности экспертов производился по трём сформированным экспертным группам (табл.3,4,5), что позволило вторично констатировать компетентность каждой группы.

Как свидетельствуют данные табл.3,4,5, степень согласованности мнений экспертов всех трех групп удовлетворяет заявленным требованиям, предъявляемым к объективности получаемых оценок ($W > 0,5$) и, таким образом, их составы рекомендовано утвердить, поскольку они формируют объективный консолидируемый результат.

III. Определение пороговых значений по исследуемым параметрам методом шкалированных оценок.

В настоящем исследовании определение пороговых значений с использованием шкал осуществлено методом Дельфи, что позволило:

- рассчитать среднее арифметическое от совокупности всех оценок;
- указать на интервалы, в пределах которых происходило колебание экспертных оценок;
- разработать цветовое решение шкалы.



Как известно, метод Дельфи предназначен для отбора решений и получения групповой экспертной количественной оценки [12]. Он направлен на достижение согласованности мнений экспертов в группе в результате неоднократного пересмотра индивидуальной экспертной оценки идеи. При этом в ходе проводимого исследования особо важно было создать механизм, обеспечивающий сохранение анонимности точек зрения отдельных лиц и тем самым свести к минимуму влияние красноречивых и обладающих даром убеждать личностей на поведение группы в целом. Все взаимодействия между членами экспертной группы находились под контролем со стороны нас как координаторов, направляющих всю деятельность группы, регулирующих процедуру анализа мнений и сохраняющих их анонимность. Групповая оценка была рассчитана путём некоторого усреднения (посредством нахождения среднего значения, или медианы) и доведена до сведения всех членов экспертной группы.

Учитывая вариативность метода Дельфи, нами был выбран следующий алгоритм действий: 1) опросить каждого члена группы по отдельности, какова его оценка числа; 2) расположить ответы на общей шкале в порядке возрастания значений; 3) определить квар-

тили таким образом, чтобы в каждом из четырёх отрезков шкалы содержалась четвертая часть всех оценок. Результат при двенадцати членах экспертной группы представлен на рис. 1.

Далее берётся медиана (M) как представляющая групповое мнение относительно того, каким должно быть значение; интервал между нижним и верхним квартилями ($Q_1 \rightarrow Q_3$ соответственно) определяют «интервал разброса», в которой вероятность нахождения оптимизированных оценок максимально велика. Возможны некоторые варианты метода Дельфи, например, вместо использования медианы и квартилей можно брать среднее значение и среднее квадратическое отклонение.

Цветовое решение шкалы сформирована традиционным спектральной дисперсией: красный→жёлтый→зеленый→синий→фиолетовый (пример на рис.2).

На рис.2 соответственно обозначены: $M^H (Q_2^H)$ – нижнее пороговое значение, $Q_1^H \rightarrow Q_3^H$ – интервал разброса нижнего порогового значения (показатель корректирующего воздействия); $M^B (Q_2^B)$ – верхнее пороговое значение, $Q_1^B \rightarrow Q_3^B$ – интервал разброса верхнего порогового значения (оценочный показатель удовлетворительной эффективности).

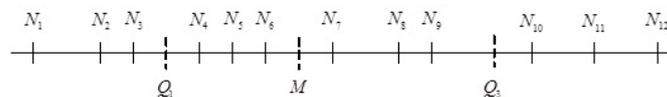


Рис. 1. Базовая матрица математического аппарата метода Дельфи

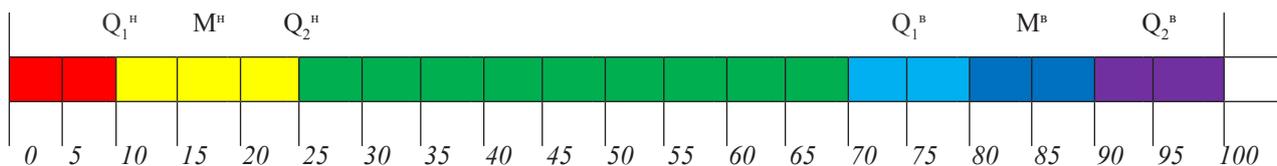


Рис.2. Пример цветового решения шкалы

Таблица 3. Согласованность экспертной группы «А»

Ранжируемые параметры	Σ	Δ	$\Delta 2$	приоритет
Организация транспортного обслуживания в муниципальном образовании	26	8,5	72,25	4
Качество автомобильных дорог в муниципальном образовании	25	7,5	56,25	3
Организация теплоснабжения (снабжения населения топливом)	18	0,5	0,25	2
Организация водоснабжения (водоотведения)	9	-8,5	72,25	1
Организация электроснабжения	27	9,5	90,25	5
итого	105	0	291,25	
$\Sigma_{ср.} = 17,5$		$S = 291,25$		
коэффициент конкордации: $W = 0,594$				



Таблица 4. Согласованность экспертной группы «В»

Ранжируемые параметры	Σ	Δ	Δ^2	приоритет
Организация транспортного обслуживания в муниципальном образовании	46	21	441	5
Качество автомобильных дорог в муниципальном образовании	37	12	144	4
Организация теплоснабжения (снабжения населения топливом)	25	0	0	3
Организация водоснабжения (водоотведения)	20	-5	25	1
Организация электроснабжения	22	-3	9	2
итого	150	0	619	
$\Sigma_{ср} = 25$		$S = 619$		
коэффициент конкордации: $W = 0,619$				

Таблица 5. Согласованность экспертной группы «С»

Ранжируемые параметры	Σ	Δ	Δ^2	приоритет
Организация транспортного обслуживания в муниципальном образовании	47	14,5	210,25	4
Качество автомобильных дорог в муниципальном образовании	38	5,5	30,25	3
Организация теплоснабжения (снабжения населения топливом)	28	-4,5	20,25	2
Организация водоснабжения (водоотведения)	26	-6,5	42,25	1
Организация электроснабжения	56	23,5	552,25	5
итого	195	0	855,25	
$\Sigma_{ср} = 32,5$		$S = 855,25$		
коэффициент конкордации: $W = 0,506$				

Таблица 6. Цветовая матрица

Цветовое решение	Математический диапазон	Характеристика результата
Красный	$0 - Q_1^H$	Ситуация имеет крайне негативную оценку, что требует незамедлительной структурной трансформации оцениваемого субъекта
Жёлтый	$Q_1^H - Q_3^H$	Ситуация имеет негативную оценку, что требует корректирующих воздействий, затрагивающих, как правило, функциональную сферу деятельности оцениваемого субъекта
	$M^H = Q_2^H$	Нижнее пороговое значение указывает на наличие объективных предпосылок для трансформации системы управления
Зелёный	$Q_3^H - Q_1^B$	Деятельность субъекта управления оценивается как удовлетворительное, при этом имеется значительный потенциал для качественного и количественного повышения эффективности управления
Синий	$Q_1^B - Q_3^B$	Ситуация имеет позитивную оценку, что указывает на благоприятные условия функционирования управляющей системы
	$M^B = Q_2^B$	Верхнее пороговое значение предполагает наличие у управляющего субъекта способностей учитывать специфику ситуации и адекватно реагировать на социальную конъюнктуру
Фиолетовый	$Q_3^B - 100$	Ситуация указывает на наличие механизмов саморегулирования в системе управления (что характеризует идеальное состояние, личной заинтересованности и прямом участии граждан в преобразовании социальной реальности



Цветовое шкалирование выступает дополнительным элементом, который расширяет диапазоны экспертных оценок и позволяет более точно охарактеризовать как текущее состояние объекта исследования, так и его динамику (тенденции) при проведении социологических исследований. Применительно к настоящему исследованию цветовые диапазоны указывают на следующие параметры системы управления местными органами власти рассматриваемыми социальными процессами (табл.6).

По результатам проведенного исследования были составлены числовые ряды всех шести оценочных показателей, сведенные в таблицу. При анализе каждого из них по два крайних значения отсеиваются (т.е. не учитываются при назначении медианы числового ряда в соответствии с методикой Дельфи). Наконец, в сводной табл.7 даны рассчитанные нами значения интервалов и пороговые данные критериев оценки населением Тюменской области эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления.

По результатам экспертного опроса возможно использовать как линейную оценочную шкалу (рис.3-7), так и цветовую шкалу (рис.8-12). В последних зелёным цветом показан диапазон адекватных действий оцениваемой службы (должностного лица).

Важно отметить, что подобного рода исследования на предмет выявления пороговых значений оценки деятельности руководителей органов местного самоуправления в Тюменской области ранее не проводились. В связи с этим выводы данного социологического исследования имеют теоретическую и практическую значимость. Представленные методика исследования и его результаты, приведенные в таблицах и рисунках, могут быть использованы для оптимизации муниципальной политики в области повышения уровня и качества жизни населения, совершенствования практики решения вопросов местного значения, роста эффективности деятельности органов местного самоуправления, укрепления их кадрового состава, организации работы с населением региона.

Таблица 7. Сводная таблица пороговых значений и значений интервалов

Исследуемые критерии	Пороговые значения			Q ₁	Q ₃
	категория	расчётный	медиальный		
критерий «Удовлетворённость населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании»	нижний порог	35	35	30	40
	верхний порог	71	75	70	80
критерий «Удовлетворённости населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании»	нижний порог	37	35	30	50
	верхний порог	68	75	65	80
критерий «Удовлетворённость населения уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом)»	нижний порог	42	40	35	60
	верхний порог	75	80	70	85
критерий «Удовлетворённость населения уровнем организации водоснабжения (водоотведения)»	нижний порог	43	40	30	60
	верхний порог	75	80	70	85
критерий «Удовлетворённость населения уровнем организации электро-снабжения»	нижний порог	46	40	30	60
	верхний порог	77	80	75	85



Линейные решения пороговых значений

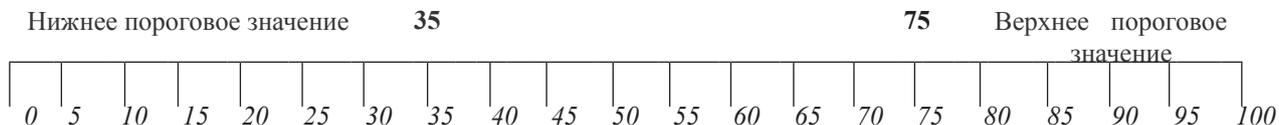


Рис.3. Шкала по критерию «Удовлетворённость населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании»

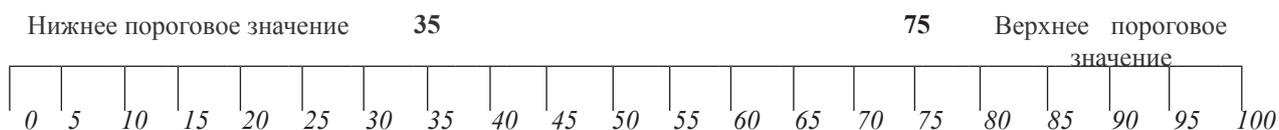


Рис.4. Шкала по критерию «Удовлетворённости населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании»

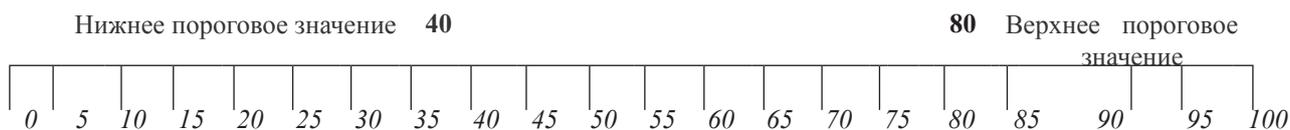


Рис.5. Шкала по критерию «Удовлетворённость населения уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом)»

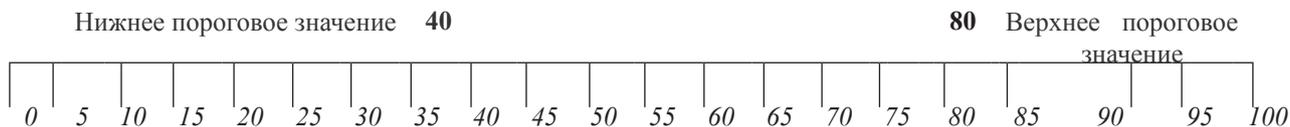


Рис.6. Шкала по критерию «Удовлетворённость населения уровнем организации водоснабжения (водоотведения)»

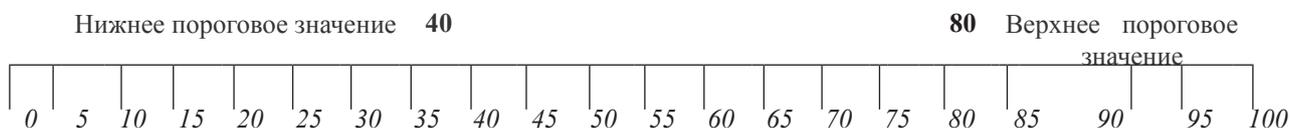


Рис.7. Шкала по критерию «Удовлетворённость населения уровнем организации электроснабжения»

Цветовые решения пороговых значений

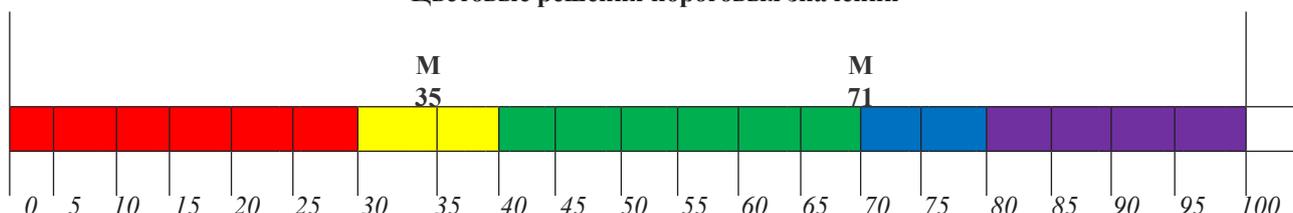


Рис.8. Цветовая шкала по критерию «Удовлетворённость населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании»

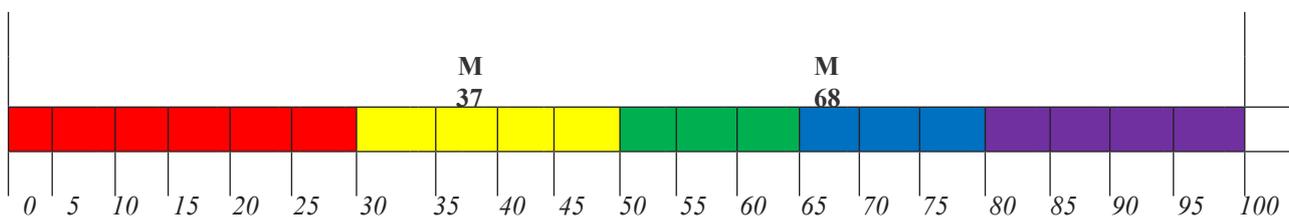


Рис.9. Цветовая шкала по критерию «Удовлетворённости населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании»

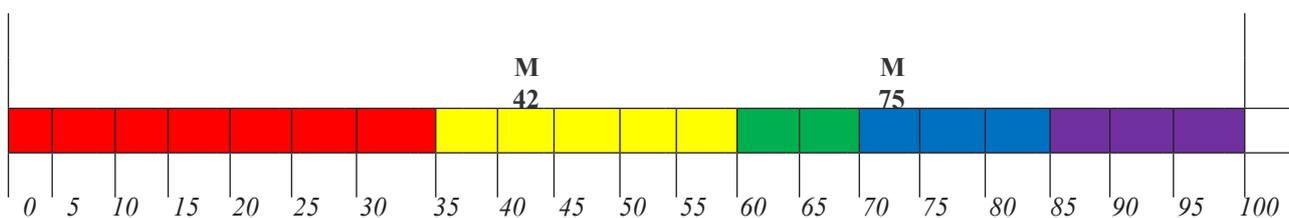


Рис.10. Цветовая шкала по критерию «Удовлетворённость населения уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом)»

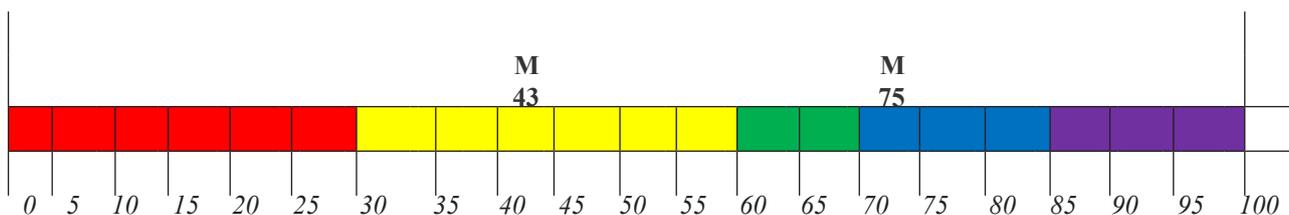


Рис.11. Цветовая шкала по критерию «Удовлетворённость населения уровнем организации водоснабжения (водоотведения)»

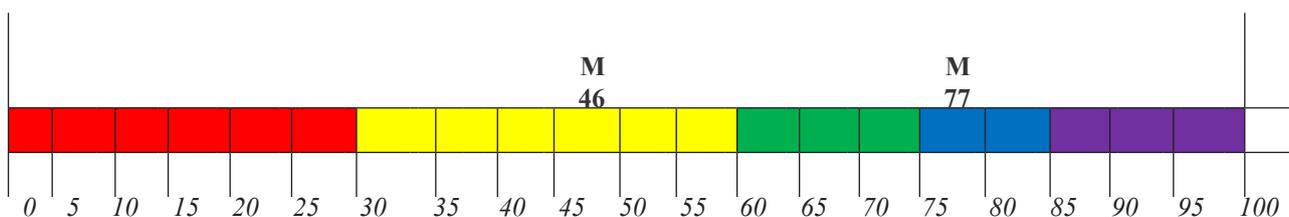
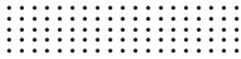


Рис.12. Цветовая шкала по критерию «Удовлетворённость населения уровнем организации электроснабжения»

Литература:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



4. Климов И. ЖКХ: физика черных дыр. Как аппетиты жилищно-коммунальной сферы разрушают ощущение стабильности и подрывают рейтинги/ Фонд Общественное мнение. 05 июля 2011 г. [электронный ресурс] URL: <http://fom.ru/blogs/10055> (дата обращения 17.06.2014)
 5. Граждане оценивают местное самоуправление-2005. Аналитический отчет по результатам исследования/ Исследовательская группа ЦИРКОН. [электронный ресурс]. URL: <http://www.zircon.ru/upload/iblock/fc5/041004.pdf>. (дата обращения 17.06.2014)
 6. Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет? // Социологические исследования. 2006. № 8. С. 78-87.
 7. Толстова Ю.Н. Математико-статистические модели в социологии (математическая статистика для социологов): учеб. пособие. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.
 8. Харченко М.А. Корреляционный анализ: учеб. пособие для вузов. Воронеж: Издательско-полиграфический центр Воронежского государственного университета, 2008.
 9. Горшков М.К. Прикладная социология: методология и методы: учеб. пособие. М.: Альфа-М: ИНФРА-М, 2009.
 10. Бешелёв С.Д., Гурвич Ф.Г. Экспертные оценки в принятии плановых решений. М.: 1976.
 11. Exponenta.ru. Образовательный математический сайт [электронный ресурс]. URL: <http://www.exponenta.ru/educat/referat/XIkonkurs/student32/index.asp>. (дата обращения 17.06.2014)
 12. Управление маркетингом / Под ред. А.В.Короткова. М.: 2005.
- References:**
1. On general principles of organization of local government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003, № 131-FL [e-resource]. Access from refer.-legal system «ConsultantPlus».
 2. Measures for the implementation of the Presidential Decree of 28 April 2008 № 607 «On the evaluation of the effectiveness of local government urban and municipal districts» and subparagraph «i» of paragraph 2 of the Decree of the President of the Russian Federation dated May 7, 2012 number 601 «On the main directions of improving governance»: Government Decree of 17.12.2012, № 1317 [e-resource]. Access from refer.-legal system «ConsultantPlus».
 3. An estimate of the effectiveness of local governments in urban districts and municipal districts: Presidential Decree of 28.04.2008 № 607 [e-resource]. Access from refer.-legal system «ConsultantPlus».
 4. Klimov A.I. Housing: the physics of black holes. How appetites housing and communal services destroying a sense of stability and undermine ratings / Public Opinion Foundation. July 5, 2011 [e-resource]. URL: <http://fom.ru/blogs/10055> (date of reference 17.06.2014)
 5. Citizens Satisfaction with Local Governance-2005. An analytical report on the results of the study / research group ZIRCON. [e-resource]. URL: <http://www.zircon.ru/upload/iblock/fc5/041004.pdf>. (date of reference 17.06.2014)
 6. Toshchenko J.T., Tsvetkov G.A. Have the problems of local government in the last 10 years? // Sociological studies. 2006. № 8. P. 78-87.
 7. Tolstova Y.N. Mathematical and statistical models in sociology (mathematical statistics for sociologists): Proc. allowance. M.: House HSE 2007.
 8. Kharchenko M.A. Correlation analysis: studies. manual for schools. Voronezh: Publishing and printing center of Voronezh State University, 2008.
 9. Gorshkov M.K. Applied Sociology: Methodology and Methods: Proc. allowance. M.: Alpha-M: INFRA-M, 2009.
 10. Beshelev S.D., Gurvich F.G. Expert assessments in making planning decisions. M.: 1976.
 11. Exponenta.ru. Educational mathematical site [e-resource]. URL: <http://www.exponenta.ru/educat/referat/XIkonkurs/student32/index.asp>. (date of reference 17.06.2014)
 12. Marketing Management / Ed. A.V.Korotkova. M.: 2005.



ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ НА РЫНКЕ ТРУДА (НА ПРИМЕРЕ ОТРАСЛЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Фельдман М.А.

доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры государственного управления и политических технологий Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620100, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, feldman-mih@yandex.ru

Сивак В.С.

директор, ООО «Ракурс» (Россия),
623119, Россия, Свердловская область, г. Первоуральск, ул. Береговая, д. 30, к.48, 9122634790@mail.ru

УДК 331.21(470.54)
ББК 65.245(2Рос-4 Све)

Цель. Изучение факторов, направлений и инструментов регулирования, влияющих на формирование современной системы заработной платы в промышленности Свердловской области.

Методы. На основе количественного и системного подходов проанализирована динамика показателей номинальной и реальной заработной платы в промышленности Свердловской области в 200–2013 гг. Выявлены инструменты регулирования современной системы заработной платы и степень их эффективности.

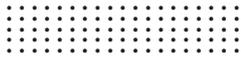
Результаты. Отмечая успехи в сокращении задолженности по заработной плате, следует отметить куда более скромные успехи в росте самой заработной платы. По итогам работы за 2013 г. среднемесячная заработная плата в промышленности области составила 30055 руб. (107,2 % к 2012 г.); в горно-металлургическом комплексе выросла и составила 28946 руб. (106, 5 % к 2012 г.). В том числе в черной металлургии – 28347 руб. (106, 8 %); в цветной металлургии – 29 545 руб. (106,1 %); на горнодобывающих предприятиях – 33330 руб. – (109, 2%). Однако по данным территориального органа федеральной службы государственной статистики по региону инфляция в 2013 году в Свердловской области составила 7 %. Это означает, что уровень индексации цен *девальвирует рост средней заработной плате*.

Если в 2008 г. на территории Свердловской области на заработную плату можно было приобрести товаров и услуг на 3,21 ПМ трудоспособного населения, а в 2013 г. - чуть больше – 3,33 ПМ. Как видно, при росте заработной платы по области на 61,6% за 2013 г. к уровню 2008 г. ее покупательная способность фактически остается на уровне 2008 г. Все это говорит о неудовлетворительной, по сути формальной, деятельности органов власти и профсоюзов на рынке труда региона. Следует признать, что существующая на большинстве предприятий система оплаты труда не позволяет обеспечить достаточный уровень мотивации персонала, что приводит к недостаточной производительности.

Научная новизна. В научной литературе последних лет к этой теме неоднократно обращались ученые и специалисты. В предложенной читателю статье впервые дается анализ состояния системы заработной платы в промышленности Свердловской области и инструментов ее регулирования со стороны органов исполнительной власти и Федерации профсоюзов.

Ключевые слова: Свердловская область, промышленность, заработная плата, стандарты, инструменты регулирования, рабочие места.

REGULATION TOOLS OF THE MODERN REMUNERATION SYSTEM ON LABOR MARKET
(EXAMPLIFIED BY INDUSTRIAL BRANCHES OF SVERDLOVSK REGION)



Feldman M.A.

Doctor of Science, Professor, professor of the public management and political technologies department of The Urals Institute of management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66 8 Marta str., Russia, 620990, feldman-mih@yandex.ru

Sivak V.S.

Director, LLC “Rakurs” (Russia”, room 48, 30 Beregovaya str., Pervouralsk, Sverdlovsk region, Russia, 623119, 9122634790@mail.ru

Purpose. Research of factors, directions and tools of regulation affecting the formation of the modern remuneration system in the industry of Sverdlovsk region.

Methods. Based on quantitative and systematic approaches the authors analyzed dynamics of indices of nominal and actual salary in industry of Sverdlovsk region in 2000–2013. The authors also identified regulating tools of the modern remuneration system and their efficiency degree.

Results. Noting success in debt reduction of salaries, the authors point out poor success in salary growth. According to the results for 2013, monthly payment in industry was 30055 rubles (107,2 % compared to 2012); in mining and smelting complex it grew and was 28946 rubles (106, 5 % compared to 2012). Including ferrous metallurgy - 28347 rubles (106, 8 %); in non-ferrous metallurgy - 29 545 rubles (106,1 %); on mining enterprises - 33330 rubles – (109, 2%). However, according to the territorial body of the Federal service of state statistics in the region, inflation was 7% in Sverdlovsk region in 2013. It means that the indexing level of prices depreciates growth of average salary.

In 2008 on the territory of Sverdlovsk region people could buy goods and services for PM of able people, in 2013 – 3,33 PM. As we can see, with salary growth in the region by 61,6% for 2013 to the level of 2008 its buying ability stays on the level of 2008. It proves unsatisfactory and formal activity of power bodies and trade unions on the regional labor market. It is necessary to agree that the existing remuneration system on a majority of enterprises does not allow providing a proper level of personnel motivation that brings to low productivity.

Scientific novelty. In scientific literature during recent years, many scientists and professionals addressed that issue. In the given article, the authors introduce an analysis of the salary state in the industry of Sverdlovsk region and tools for its regulation on part of executive power bodies and the Federation trade unions.

Key words: Sverdlovsk region, industry, salary, standards, regulating tools, working places.

Кризисное состояние социально-трудовых отношений в современной России наиболее ярко видно в части отношений работодателей и работников по поводу установления и выплаты заработной платы. Полная свобода работодателей в определении форм и методов оплаты труда, а также предельно низкий уровень устанавливаемых государством минимальных гарантий в области заработной платы значительно затрудняют реализацию прав работников на достойную заработную плату [7, с.32].

В научной литературе последних лет к этой теме неоднократно обращались ученые и специалисты [1, 15]. В предложенной читателю статье впервые дается анализ состояния системы заработной платы в промышленности Свердловской области и инструментов ее регулирования со стороны органов исполнительной власти и Федерации профсоюзов.

Регулирование социально-трудовых отношений развивается в основном по двум направлениям: государственное (законодательное) регулирование; коллективно-договорное регулирование, основанное на принципах социального партнерства.

Государственное (законодательное) регулирование представлено, во-первых, размерами тарифных ставок и окладов, доплат и надбавок к ним. Системы оплаты труда работников устанавливаются с учетом [8]:

а) единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих;

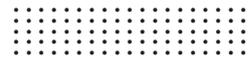
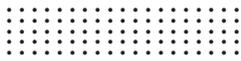
б) единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих;

в) государственных гарантий по оплате труда;

г) перечня видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях, утверждаемого Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации;

д) перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях, утверждаемого Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации;

е) примерных положений об оплате труда работников учреждений по видам экономической деятельности, утверждаемых федеральными государственными органами и учреждениями - главными



распорядителями средств федерального бюджета;

ж) рекомендаций Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений;

з) мнения представительного органа работников.

Во-вторых, важную роль играет устанавливаемая на федеральном и региональном уровнях величина минимального размера заработной платы (МРОТ). Минимальный размер оплаты труда в Свердловской области — 6095 руб., прожиточный минимум (ПМ) для трудоспособного населения на I кв. 2014 г. — 7727 руб., потребительский бюджет для трудоспособного населения на I кв. 2014 г. — 19906 руб. Как видно, (МРОТ) не превышает 80 % от величины ПМ [12].

Коллективно-договорное регулирование, основанное на принципах социального партнерства, содержит:

– коллективный договор – важнейший инструмент регулирования оплаты труда, в который включается Положение об оплате труда;

– конкретные условия материального стимулирования, выплаты вознаграждений, дивидендов и выплат по акциям на предприятиях, основанные на соотношении *роста производительности труда и роста заработной платы*; договоренности об индексации заработной платы;

– величины средней зарплаты по отрасли и по промышленности в целом.

Между ростом производительности труда и средней заработной платой должна быть тесная связь, поэтому важное значение в процессе анализа имеет оценка соотношения темпов роста производительности труда и средней заработной платы. **В Коллективном соглашении должно быть записано, что например, 50 % стоимости от повышения производительности труда должно идти на поощрение в форме премии.**

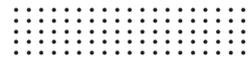
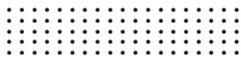
Каким же образом используются эти инструменты регулирования? Основным субъектом регулирования системы заработной платы в промышленности регулирования выступает Департамент труда и занятости Свердловской области, подчиненный непосредственно Правительству области. Многочисленные сокращения штата Департамента труда и занятости Свердловской области привели к тому, что в структуре исполнительного органа власти был ликвидирован отдел по вопросам заработной платы. В штате Департамента по труду и занятости населения осталось всего девять человек, занимающихся всей совокупностью вопросов трудовых отношений и социального партнерства (сведения получены в личной беседе с А.И. Меленчуком – начальником отдела труда и социального партнерства Департамента по труду и занятости

населения 14 мая 2014 г.).

Во многом в силу этого, конкретные направления работы Департамента труда и занятости Свердловской области, связанные с вопросами заработной платы на предприятиях промышленности, как показывает наш анализ годовых отчетов Департамента за 2012-2013 гг., весьма ограничены: это, во-первых, участие в мониторинге ситуации с задолженностью по заработной платой на предприятиях области; сбор и анализ подготовительных материалов к ежеквартальному заседанию Координационного совета по вопросам оплаты труда; во-вторых, анализ подготовительных материалов к заседаниям Трехсторонней комиссии (главным образом, связанных с величиной МРОТ); в-третьих, это участие в разрешении спорных вопросов и трудовых конфликтов на предприятиях, связанных с нарушениями трехсторонних соглашений по заработной плате.

Координационный совет по вопросам оплаты труда является постоянным коллегиальным органом, созданным в целях обеспечения взаимодействия исполнительных органов государственной власти Свердловской области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, профсоюзов, общественных и иных некоммерческих организаций по ликвидации задолженности по выплате заработной платы в регионе, легализации системы отношений, связанных с установлением и осуществлением работодателями выплат работникам за их труд [11].

Состав Совета утверждается Правительством Свердловской области и формируется из представителей исполнительных органов государственной власти Свердловской области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, профсоюзов и общественных организаций Свердловской области и состоит из Председателя и Членов Совета. Председатель Координационного Совета – Председатель Правительства области Д.В. Паслер. В состав членов Совета входят Директор Департамента по труду и занятости населения Свердловской области Д.А. Антонов; президент Регионального объединения работодателей Свердловской областной «Союз промышленников и предпринимателей» Д.А. Пумпянский; заместитель председателя Областного Совета профсоюзов Свердловской области А.М. Киселев; руководитель Государственной инспекции труда в Свердловской области Ф.А. Кравцов, а так же управляющие округами Свердловской области и Министры экономики, науки и промышленности, финансов Правительства Свердловской области. Основной формой работы Совета являются заседания, которые проводятся в соответствии с планом работы Совета не реже одного раза в квартал [11]. Члены Совета вносят предложения в планы работы и проекты повесток заседаний Совета по порядку



рассмотрения и по существу обсуждаемых вопросов.

Согласно распоряжению Правительства Свердловской области о системе мониторинга ситуации с выплатой заработной платы в организациях, расположенных на территории Свердловской области, министерства различных отраслей ежемесячно организуют мониторинг ситуации с просроченной задолженностью по выплате заработной платы работникам организаций, расположенных на территории Свердловской области, а так же должны оперативно информировать Координационный совет по вопросам оплаты труда о новых случаях возникновения задолженности по заработной плате, а также в случае выявления признаков социальной нестабильности в организациях, расположенных на территории Свердловской области [10].

Члены Совета должны:

- организовать мониторинг ситуации выплаты заработной платы работникам территории Свердловской области;

- представлять в Министерство экономики Свердловской области отчеты о результатах мониторинга с пояснительной запиской о мерах, предпринимаемых для ликвидации просроченной задолженности по выплате заработной платы

- оперативно информировать Координационный совет по вопросам оплаты труда о новых случаях возникновения задолженности по заработной плате, а также в случае выявления признаков социальной нестабильности в организациях, расположенных на территории Свердловской области;

- направлять в Координационный совет по вопросам оплаты труда предложения по списку организаций, расположенных на территории Свердловской области, имеющих задолженность по выплате заработной платы и подлежащих обсуждению на заседаниях Координационного совета по вопросам оплаты труда.

Контроль за исполнением осуществляется Свердловской областной трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений. Стороны Соглашения совместно принимают меры по недопущению задолженности по заработной плате и необоснованному снижению уровня заработной платы; по недопущению выплаты работодателями неучтенной заработной платы и заработной платы без оформления трудовых отношений [14]. Правительство со своей стороны предусматривает ответственность за несвоевременную выплату заработной платы, согласно Положению об оплате труда. **К сожалению, работа Координационного совета – действительно полномочного органа – ограничивается проблемой несвоевременной выплаты заработной платы.**

Как известно, работодатели обеспечивают своевременную выплату заработной платы в сроки, установленные коллективным договором; не реже,

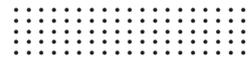
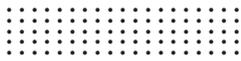
чем каждые полмесяца, а в случае возникновения задолженности по заработной плате – производят выплаты в соответствии с согласованными с профсоюзами сроками погашения.

Профсоюзы, в свою очередь, инициируют издание на предприятиях приказа о начислении денежной компенсации за задержку выплаты заработной платы работникам в соответствии со статьей 236 Трудового кодекса Российской Федерации. Осуществляют контроль за своевременной и полной выплатой заработной платы на предприятиях, находящихся в различных стадиях банкротства [14].

На 1 февраля 2014 года сумма просроченной задолженности в экономике Свердловской области составила почти 400 миллиона рублей. В официальном сообщении Свердловскстата говорится, **что уровень задолженности в соответствующий период 2013 года был ниже в 5,8 раза**, – и это, без сомнения, определенный успех. Тем более, как сообщил 2 августа 2013г. на пресс-конференции руководитель государственной инспекции труда в Свердловской области **Федор Кравцов**, из 59 должников 46 фирм находятся в стадии банкротства, их суммарный долг достигает 367 млн рублей [4].

Наиболее яркий пример сокращения задолженности по зарплате (из предприятий, имеющих крупную задолженность перед работниками) – Егоршинский радиозавод. Егоршинский радиозавод (ЕРЗ) – предприятие по производству профессиональных средств радиосвязи – находится в городе Артемовский Свердловской области. В 2009 г. долги предприятия составили 1,5 млрд. рублей, завод оказался на грани банкротства. В 2010 г. ЕРЗ был обесточен за неуплату. В итоге судом предприятие было признано банкротом. Задолженность по заработной плате перед бывшими работниками предприятия, без учета руководителей, составляет 24 100 000 рублей.

15 марта 2014 г. **с помощью правительства области** имущественный комплекс Егоршинского радиозавода был приобретен инвестором, стоимость сделки составила около 24 миллионов рублей. По данным конкурсного управляющего, после погашения задолженности перед кредиторами на выплату задолженности по заработной плате бывшим работникам Егоршинского радиозавода распределено 5,6 миллиона рублей. По условиям подписанного соглашения новый собственник взял на себя добровольные обязательства по погашению остатков задолженности по заработной плате перед бывшими работниками предприятия, без учета руководителей. Первый такой платеж в размере 1,5 миллионов рублей будет осуществлен до 30 мая. Такие перечисления будут производиться ежемесячно до полного погашения задолженности. Купивший предприятие инвестор планирует набрать новых со-



трудников и вновь запустить производство [13].

Отмечая успехи в сокращении задолженности по заработной плате, следует отметить куда более скромные успехи в росте самой заработной платы. По итогам работы за 2013 г. среднемесячная заработная плата в промышленности области составила 30055 руб. (107,2 % к 2012 г.); в горно-металлургическом комплексе выросла и составила 28946 руб. (106, 5 % к 2012 г.). В том числе в черной металлургии – 28347 руб. (106, 8 %); в цветной металлургии – 29 545 руб. (106,1 %); на горнодобывающих предприятиях – 33330руб. – (109, 2%). Однако по данным территориального органа федеральной службы государственной статистики по региону инфляция в 2013 году в Свердловской области составила 7 % [4]. Это означает, что уровень индексации цен *девальвирует рост средней заработной плате*.

Если в 2008 г. на территории Свердловской области на заработную плату можно было приобрести товаров и услуг на 3,21 ПМ трудоспособного населения, а в 2013 г. - чуть больше – 3,33 ПМ [9]. **Как видно, при росте заработной платы по области на 61,6% за 2013 г. к уровню 2008 г. ее покупательная способность фактически остается на уровне 2008 г.**

Более того, в таких видах экономической деятельности, как строительство, связь, торговля, ЖКХ, лесная промышленность и лесное хозяйство, легкая и пищевая отрасли промышленности наблюдается снижение покупательной способности заработной платы по сравнению с 2008 г. [9].

Рост *реальной* заработной платы происходил в основном за счет персонала, производящего продукцию с **высокой добавленной стоимостью**. Однако и там (например, на предприятиях «МСЧ Ванадий», «Ванадий – сервис») *номинальный* рост составил не более 10–13% [5]. Планы повышения темпов производительности труда и эффективности производства, необходимые для достижения отраслевых параметров по росту заработной платы рассматривались в горно-металлургическом комплексе только на нерентабельных предприятиях. Однако даже на них эти планы остались только пожеланием [5]. Все это приводит к «заморозке» заработной платы даже при росте производительности труда. Такая политика, а также фактическое бездействие профсоюзных организаций приводит к отсутствию должного регулирования за системой заработной платы на предприятиях промышленности.

На уровне отраслей работа по совершенствованию заработной платы ведется в рамках трехсторонних отраслевых соглашений. Рассмотрим это на примере горно-металлургического комплекса, где в 2013 г. среднесписочная численность персонала составляла после сокращения 140, 64 тыс. чел. (по кругу наблюдаемых предприятий) [5, с.7.]. В горно-метал-

лургическом комплексе ежемесячно осуществляется мониторинг заработной платы с формированием баз данных уровня заработной платы и своевременности ее выплаты в организациях. Однако главный акцент в трехстороннем отраслевом соглашении сделан на величину МРОТ [5, с.6.]. Аналогичная картина и на уровне других отраслей промышленности, где отраслевые трехсторонние комиссии ограничиваются **мониторингом ситуации** и увещиванием нерадивых работодателей (сведения получены в личной беседе с А.И. Меленчуком – начальником отдела труда и социального партнерства Департамента по труду и занятости населения 14 мая 2014 г.).

Между тем, система социального партнерства в Свердловской области состоит из 103 соглашений, в том числе областного трехстороннего соглашения, соглашения по минимальной заработной плате в Свердловской области, 42-х – территориальных соглашений, 21-го - отраслевого соглашения, 38 – территориально-отраслевых соглашений, а также 3926 коллективных договоров, заключенных с участием профсоюзов [9].

Областное трехстороннее соглашение принято с протоколом разногласий, состоящим из 7 пунктов, 4, из которых касаются оплаты труда:

- минимальный размер заработной платы в организациях области должен быть не ниже величины прожиточного минимума установленного для трудоспособного населения Свердловской области;
- стороны устанавливают тарифную ставку рабочего первого разряда не ниже величины прожиточного минимума для трудоспособного населения Свердловской области при полной норме рабочего времени;
- компенсационные, стимулирующие, а равно социальные выплаты устанавливаются работникам свыше минимального размера оплаты труда;
- во всех организациях внебюджетной сферы работникам, отработавшим полностью норму рабочего времени и выполнившим свои трудовые обязанности, выплачивают заработную плату в соответствии с коллективным договором, а если он не заключен, то в соответствии с трудовым договором, но не ниже прожиточного минимума трудоспособного населения.

Практически во всех соглашениях в разделе «Оплата труда» предусматривается минимальный размер заработной платы за полную норму рабочего времени на уровне прожиточного минимума трудоспособного населения, а также **индексация заработной платы на индекс роста потребительских цен**, оговаривается доля тарифа в заработной плате на уровне 50-60% [9].

По состоянию на 1 января 2014 г. в области действуют 3926 коллективных договоров, охват членов профсоюза коллективными договорами составляет

90,6%. Одним из важных условий стабильности заработной платы является постоянная, тарифная часть заработной платы, которая в соответствии с минимальными стандартами профсоюзов должна составлять не менее 50% общего заработка.

Однако только **43% из числа обследованных предприятий** предусмотрели на 2011-2013 годы *долю тарифа в заработной плате не менее 50%*. (КД ОАО «Уралхимпласт», КД ОАО «Стройдормаш», КД ОАО «Камышловский завод «Урализолятор», КД ОАО «УЗТМ», КД ОАО «Машзавод им. Калинина», ОАО «Первоуральский новотрубный завод» и др.). По-прежнему высоким остается этот показатель на предприятиях горно-металлургического комплекса – 95,8% [9]. Соответственно, положения Трехстороннего Соглашения выполняются только наполовину, а это значит, что контроль за его выполнением не осуществляется или осуществляется не в полной мере.

Для повышения реального уровня заработной платы минимальными стандартами профсоюзов предусмотрена ежеквартальная индексация тарифной ставки первого разряда на индекс роста потребительских цен по Свердловской области (сведения получены в личной беседе с главным специалистом Департамента социально-трудовых отношений ФСПО Ильиной Н. Н. 12 мая 2014г.).

Кроме того, повышению уровня жизни, заинтересованности работников в результатах своего труда способствует правильная организация оплаты труда, премирования работающих, наличие социальных льгот, предоставляемых трудящимся. Все эти документы являются приложениями к коллективному договору. Однако только в **58,5%** проанализированных коллективных договорах положения по оплате труда, премированию, вознаграждениях являются неотъемлемой частью КД [9].

Все это говорит о неудовлетворительной, по сути формальной, деятельности органов власти и профсоюзов на рынке труда региона. Следует признать, что существующая на большинстве предприятий система оплаты труда не позволяет обеспечить достаточный уровень мотивации персонала, что приводит к недостаточной производительности.

С начала 2014 г. фиксируется постоянный рост курса иностранной валюты, что влечет за собой рост цен на импортные товары, соответственно и отечественные производители повышают стоимость своей продукции. Также растут расходы на содержание жилья и коммунальные услуги. *Между тем, по данным профсоюзного мониторинга на целом ряде предприятий Свердловской области работодатели отказываются индексировать зарплату в 2014 г.*

В связи с подготовкой заседания Совета ФПСО областными комитетами профсоюзов реального сектора

экономики было предложено направить в Федерацию профсоюзов копии постановлений пленумов и президиумов по вопросам социального партнерства и оплаты труда за 2008-2013 годы. Поразительно, но и сам Облсовет ФСПО, как показал наш анализ документов и беседа с главным специалистом Департамента социально-трудовых отношений ФСПО Н. Н. Ильиной, **вопросы заработной платы в течение последних семи лет не рассматривал (!)** и только 22 апреля 2014 г. обратился к этой проблеме (сведения получены в личной беседе с главным специалистом Департамента социально-трудовых отношений ФСПО Ильиной Н. Н. 12 мая 2014г.).

По сути, единственным инструментом, регулирующей заработную плату, является МРОТ. Данные по количеству работающих в области и получающих зарплату меньше регионального прожиточного минимума, доход работников на уровне минимального потребительского бюджета трудоспособного населения, согласно трехстороннему соглашению, необходимо передавать профактиву для дальнейшего принятия мер, чего, к сожалению, в реальной жизни не происходит.

В результате динамика заработной платы в Свердловской области отстает от размера заработной платы в целом по РФ (таблица 1).

Существуют ли пути коренного улучшения ситуации с заработной платой в промышленности области? Одним из основных инструментов регулирования системы заработной платы является величина МРОТ и средней зарплаты по отрасли и по промышленности в целом. Уровень средней заработной платы необходимо постоянно повышать, реагируя на *возрастающую конкуренцию на рынке труда за квалифицированных работников. Средняя заработная плата должна составлять не менее двух МРОТ* (при условии, что $1\text{МРОТ}=26\text{ПМ}$ (бюджета прожиточного минимума), т.е. равен *около 30 тыс. руб.*) Это величина МРОТ (600 евро) в такой не столь богатой стране, как Греция. По рекомендации Европейской социальной хартии МРОТ должен составлять не менее 60 % от средней зарплаты [2]. В этом случае величина средней зарплаты в промышленности должна быть на уровне **50** тыс. рублей. Приведенные, рекомендуемые научным сообществом, величины обнаруживают глубину проблемы: если реальная зарплата в промышленности в 1,7 раза меньше рекомендованной, то величина реального МРОТ почти в пять раз меньше научно обоснованного. Наличие значительного массива работников в промышленности получающих заниженную зарплату – это **армия немотивированных, социально незащищенных людей.**

Возникает вопрос, зарабатывает ли работник на эту сумму? Чаще всего – нет. Для решения этой проблемы необходимо повышать активность и производи-



тельность труда, квалификацию и набор компетенций работника. Методом активизации должны выступать **повышенные обязательства работника и профсоюзов в целом, как один из основных компонентов Коллективного трехстороннего соглашения.**

Необходимо создать условия для повышения производительности труда, т.е. в первую очередь улучшить организацию труда и создать благоприятные условия в целях сокращения количества дней невыходов в связи с болезнью работников, а также принять меры по улучшению трудовой дисциплины и санкций за ее нарушение, например, лишение премий, выговора, денежные штрафы и т.д. Эффективная система вознаграждения повышает производительность работников, направляет их деятельность в нужное для организации русло.

Важным направлением повышения производительности труда в промышленности области должно стать выполнение государственной программы Свердловской области «Развитие промышленности и науки на территории Свердловской области до 2020 года», особенно раздел, связанный с созданием высокопроизводительных рабочих мест [3].

При имеющемся в современных условиях потенциале заработной платы и весьма низком уровне доходов основной массы россиян достижение поставленных целевых ориентиров возможно только на ос-

нове серьезного качественного прорыва, обеспечение которого должно быть predeterminedено грамотной социальной политикой, взаимодействием профсоюзов и органов власти, частного бизнеса.

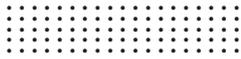
Основные формы взаимодействия органов власти и профсоюзов, частного бизнеса (Координационный совет по вопросам оплаты труда; работа Региональной трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений; развитие системы коллективно-договорных отношений) должны воздействовать друг на друга в интересах работодателей и работников. Со стороны органов исполнительной власти необходим анализ нормативной базы и внесение в нее коррективов, **отвечающих европейским стандартам, а также третейские функции в разрешении конфликтов работодателей и профсоюзов**; действия, направленные на сближение оплаты труда на предприятиях региона. Со стороны профсоюзов – контроль за выполнением действующих законов и принятие мер по устранению нарушений в области заработной платы; инициирование разработки предложений по рационализации производства; по поиску резервов производства; созданию Советов трудового коллектива, участвующих в распределении части прибыли.

Таким образом, взаимодействие органов власти и Федерации профсоюзов должно приводить к до-

Таблица 1 – Динамика средней заработной платы по Свердловской области и Российской Федерации за период 2000-2013 годы

Год	Средняя заработная плата по Свердл. обл., руб.	%, к предыдущему году	Средняя заработная плата по РФ, руб.	%, к предыдущему году	Отклонения, руб., (гр.2-3), руб.	Отклонения, %
1	2		3		4	5
2000	2274		2223		+ 51	102,2
2001	3246	142,7	3240	145,7	+ 6	100,0
2002	4473	137,8	4360	134,5	+ 113	102,6
2003	5607	125,3	5499	126,1	+ 108	102,0
2004	6298	112,3	6740	122,5	- 442	93,4
2005	8642	137,2	8555	126,9	+ 87	101,0
2006	10772	124,6	10634	124,3	+ 138	101,3
2007	13986	129,8	13527	127,2	+ 459	103,4
2008	17526	125,3	20907	154,5	- 3381	83,8
2009	17336	98,9	18638	89,1	- 1302	93,0
2010	21279	122,7	20952	112,4	+ 327	112,4
2011	24427	114,7	23369	111,5	+ 1058	104,5
2012	25715	105,2	26690	114,2	- 975	96,3
2013	27978	108,8	29960	112,2	-1982	93,4

Источник: Постановление Совета ФПСО «О задачах и действиях профсоюзов по усилению роли социального партнерства в регулировании заработной платы на предприятиях реального сектора экономики» от 22 апреля 2014 г. // Текущий архив Совета ФПСО.



стижению баланса интересов, отвечающих коренным интересам работодателей и работников, а так же вело бы к динамичному развитию и совершенствованию заработной платы на предприятиях промышленности Свердловской области.

Взаимодействие Правительства Свердловской области и Федерации профсоюзов, в частности на уровне Координационного совета и Трехсторонней комиссии, должно быть направлено на достижение МРОТ и средней зарплаты по отрасли, *отвечающих научным социальным стандартам*; на повышение этих показателей в связи с ростом производительности труда; на усиление контроля за исполнением нормативных документов по регулированию оплаты труда на предприятиях.

Роль исполнительных органов власти (министерств и ведомств) заключается также и в распространении передового опыта предприятий, например, УГМК, по конструированию системы заработной платы. Это стимулирует отстающие и не крупные предприятия модернизировать и расширять свое производство, улучшать условия труда, тем самым привлекая квалифицированные и опытные кадры.

Путь к совершенствованию системы заработной платы лежит через многоуровневую систему договорного регулирования социально-трудовых отношений. Коллективно-договорное регулирование имеет особое значение в области оплаты труда, поскольку позволяет устанавливать дополнительные по сравнению с законодательством гарантии и компенсации работникам. В связи с этим возрастает роль, как самого социального партнерства, так и конкретных форм его реализации, среди которых коллективно-договорное регулирование трудовых отношений занимает важнейшее место.

Разрабатывая систему оплаты труда на предприятии, необходимо решить две задачи. Во-первых, каждая система должна направлять усилия работника на достижение таких показателей трудовой деятельности, которые обеспечат получение необходимого работодателю производственного результата: выпуска нужного количества конкурентоспособной продукции с наименьшими затратами. Во-вторых, каждая система оплаты труда должна предоставлять работнику возможность для реализации имеющихся у него умственных и физических способностей, позволить ему добиваться в рабочем процессе полной самореализации как личности.

Совершенствование оплаты труда работников должно основываться на основе существенного повышения стимулирующего воздействия тарифной оплаты. При этом работа по совершенствованию оплаты труда состоит в том, чтобы, используя более высокие тарифные ставки (оклады), существенно поднять уровень нормирования труда, отменить искусственные

системы премирования и доплаты, подкрепить возросший уровень нормирования труда мерами по повышению уровня организации труда, производства, управления дисциплины труда.

Общая модель построения политики стимулирующей оплаты труда в экономической организации включает в себя **внешнюю конкурентоспособность**, объясняющую, какая сумма общего вознаграждения должна быть у работника в данной компании по сравнению с уровнем вознаграждения в аналогичных предприятиях - конкурентах? [3].

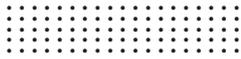
Другими словами, путем мотивирования работников, автоматизации производства работодатель повышает производительность труда, а значит, приближает свое предприятие к уровню преуспевающих. Тем самым предприятие привлекает новых квалифицированных специалистов, а так же удерживает от смены места работы опытные кадры.

Зачастую, работодатель делает *ставку на дешевый труд и низкий уровень автоматизации производства*. При такой модели конкуренции инновации и повышение квалификации и творческой активности работников остаются невостребованными. Чтобы преодолеть разрыв по производительности труда необходимо привлекать масштабные инвестиции на создание новых рабочих мест, оснащенных прогрессивной технологией и обеспечивающих высокую производительность труда.

С интенсификацией международных экономических связей **конкурентоспособность** все в большей степени становится важнейшей характеристикой национальной экономики. Это ключевая характеристика, определяющая положение страны, отрасли, фирмы в мировом хозяйстве. Помимо комплексных индексов, определяющих национальный рейтинг конкурентоспособности, и учитывающих сотни исходных статистических показателей и экспертных оценок, применяется и традиционный набор **характеристик конкурентоспособности**, отражающий уровень эффективности использования трудовых ресурсов: уровень оплаты труда, интенсивность труда, его квалификацию, рациональную организацию, мотивацию, эффективность.

Подведем черту: система заработной платы – важнейший рычаг для удержания работников в регионе, отрасли, предприятии на поразительно быстро меняющемся рынке труда.

Оптимальным в настоящее время является принцип оплаты труда по результатам и система вознаграждения, учитывающие, как может измениться оплата труда каждого сотрудника в зависимости от его производительности. Т.е. прямопропорциональная зависимость величины заработной платы от производительности труда работника. Сотрудничество органов власти и профсоюзов должно быть нацелено на по-



вышение уровня средней заработной платы и на сближение заработной платы на предприятиях в регионах, между регионами.

Литература:

1. Аканишев В.В. Экономический и социальный эффект перевода затрат работодателей на рабочую силу в заработную плату работников // *Уровень жизни населения регионов России*. 2011. № 12. С.89 – 93.
2. Бобков В.Н. Вопросы теории, методологии изучения и оценки качества и уровня жизни населения // *Уровень жизни населения регионов России*. 2009. № 6. С.3 –15.
3. Государственная программа Свердловской области «Развитие промышленности и науки на территории Свердловской области до 2020 года» // *Постановление Правительства Свердловской области от 24 августа 2013 г. № 1293*. Доступ из справ. – правовой системы «Консультант –Плюс».
4. Информационно-аналитический портал [электронный ресурс]. URL: <http://www.apiural.ru/>. (дата обращения 18.04.2014)
5. Информация о выполнении в 2013 г. Отраслевого соглашения между Свердловской областной организацией Горно-металлургического профсоюза России, Региональным объединением работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Свердловской области» и Министерством промышленности и науки на 2013 г. // *Текущий архив Департамента труда и занятости Свердловской области*.
6. Калабина Е.Г. Политика стимулирующей оплаты труда в системе отношений «работник — работодатель» экономической организации (практика промышленной компании уральского региона) // *Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право*. 2011. № 4. С.2– 15.
7. Меньшикова О.И. Совершенствование коллективно-договорного регулирования заработной платы как антикризисная мера // *Уровень жизни населения регионов России*. 2009. № 10-11. С.3– 37.
8. О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений: Постановление Правительства РФ от 05.08.2008 № 583 [электронный ресурс]. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О задачах и действиях профсоюзов по усилению роли социального партнерства в регулировании заработной платы на предприятиях реального сектора экономики: Постановление Совета ФПСО от 22 апреля 2014 г. // *Текущий архив Совета ФПСО*.
10. о системе мониторинга ситуации с выплатой заработной платы в организациях, расположенных на территории Свердловской области: Распоряжение Правительства Свердловской области от 07.11.2012 г. № 2186-ПП // *Текущий архив Департамента труда и занятости Свердловской области*.
11. О внесении изменений в распоряжение Правительства Свердловской области о системе мониторинга ситуации с выплатой заработной платы в организациях, расположенных на территории Свердловской области: Распоряжение Правительства Свердловской области от 17.09.2013 г. // *Текущий архив Департамента труда и занятости Свердловской области*.
12. Сайт Государственной инспекции труда в Свердловской области [электронный ресурс]. URL: <http://git66.rostrud.ru/questioner/40364.shtml> (дата обращения 12.04.2014)
13. Служба информации «ВЕДОМОСТИ Урал» [электронный ресурс]. URL: <http://vedomosti-ural.ru> (дата обращения 12.04.2014)
14. Соглашение между Федерацией профсоюзов Свердловской области, Региональным объединением работодателей «Свердловский областной Союз промышленников и предпринимателей» и Правительством Свердловской области на 2013-2014 годы // *Текущий архив Департамента труда и занятости Свердловской области*.
15. Чеканов Е.В. Гарантии по заработной плате – главный элемент социальной защиты наемных работников // *Уровень жизни населения регионов России*. 2011. № 3. С.71– 75.

References:

1. Akanishev V.V. Economic and social effect of transferring labor expenses of employers to employees' salary // *Uroven zhizni naseleniya regionoc Rossiyi*. 2011. № 12. P.89 – 93.
2. Bobkov V.N. Issues of theory, methodology of study and assessment of quality and living level of population // *Uroven zhizni naseleniya regionoc Rossiyi*. 2009. № 6. P.315.
3. State program of Sverdlovsk region “Development of industry and science on the territory of Sverdlovsk region up to 2020” // *Decree of the Sverdlovsk region*



- Government dated August 24, 2013. № 1293. Access from the reference-legal system “KonsultantPlus”.
4. Information-analytical portal [e-resource]. URL: <http://www.apiural.ru/>. (date of reference 18.04.2014)
 5. Information on fulfillment in 2013 of the sectorial agreement between Sverdlovsk regional organization of Mining-metallurgical trade union of Russia, Regional union of employers “Union of industrialists and entrepreneurs of Sverdlovsk region” and Ministry of industry and science for 2013 // Current archive of the Department of labor and employment of Sverdlovsk region.
 6. Kalabina E.G. Policy of incentive remuneration in the system of relations “employee – employer” of an economic organization (experience of an industrial company of the Ural region) // *Nauchnyi vestnik Uralskoy akademiyi gosudarstvennoy sluzhby: politologiya, ekonomika, sotsiologiya, pravo*. 2011. № 4. P.2– 15.
 7. Menshikova O.I. Improvement of collective-conventional regulation of salary as anticrisis measure // *Uroven zhizni naseleniya regionov Rossiyi*. 2009. № 10-11. P.3– 37.
 8. On introduction of new remuneration systems for employees of federal budgeting and federal public power bodies, and civil personnel of military departments, organizations and subdivisions of federal executive power bodies where military and similar to it service are prescribed by the law and which remuneration is realized according to the Single tariff scale on remuneration of employees working in federal public organizations: Decree of the RF Government dated 05.08.2008 № 583 [e-resource]. Access from the reference-legal system “KonsultantPlus”.
 9. On tasks and actions of trade unions on strengthening the role of social partnership in regulation of salaries on enterprises of a real sector of economy: Decree of the Soviet FPSO dated April 22, 2014 // *Tekushchiy arkhiv FPSO*.
 10. On the system of monitoring the situation concerning salary payment in organisations located on the territory of Sverdlovsk region dated 07.11.2012 № 2186-RP // *Tekushchiy arkhiv Departamenta truda i zanyatosti Sverdlovskoy oblasti*.
 11. On making amendments in the order of the Government of Sverdlovsk region on the system of monitoring situations connected with salary payment in organizations located on the territory of Sverdlovsk region dated 07.09.2013 // *Tekushchiy arkhiv Departamenta truda i zanyatosti Sverdlovskoy oblasti*.
 12. Site of the Public labor inspection in Sverdlovsk region [e-resource]. URL: <http://git66.rostrud.ru/questioner/40364.shtml> (date of reference 12.04.2014)
 13. Information service “VEDOMOSTY URAL” [e-resource]. URL: <http://vedomosti-ural.ru> (date of reference 12.04.2014)
 14. Contract between the Trade Unions Federation of Sverdlovsk region, Regional association of employers “Sverdlovsk regional union of industrialists and entrepreneurs” and Government of Sverdlovsk region for 2013-2014 // *Tekushchiy arkhiv Departamenta truda i zanyatosti Sverdlovskoy oblasti*.
 15. Chekanov E.V. Salary guaranties – the main element of social protection of employees // *Uroven zhizni naseleniya regionov Rossiyi*. 2011. № 3. P.71– 75.



ОБРАЗОВАНИЕ КАК ФАКТОР МИГРАЦИОННОЙ ПОДВИЖНОСТИ: ОПЫТ ОЦЕНКИ И ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Чернышев К.А.

кандидат географических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления,
Вятский государственный университет (Россия),
610033, Россия, г. Киров, ул. Московская, д. 116, к. 77, kochem@rambler.ru

УДК 314.7(470.342)
ББК 60.73(2Рос-4Кир)-5

Предмет, цель работы. Основной целью исследования было изучение миграций молодых людей Кировской области, связанных с получением образования.

Методология проведения работы. Работа основана на анализе данных о миграции населения Кировской области в возрасте от 17 до 19 лет. Основным источником информации явились статистические данные о возрастной и половой структуре мигрантов, участвующих в международной, межрегиональной и внутрирегиональной миграции в регионе.

Результаты работы. В статье рассмотрены современные исследования, связанные с изучением учебной миграции молодёжи в России. Указывается на преобладание работ, направленных на изучение въездной и выездной международной учебной миграции, проводимых с использованием социологических методов. Сообщается о недостатках системы учёта учебной миграции в России. На примере Кировской области проанализирована миграция населения в возрасте 17 – 19 лет за период с 2004 по 2013 год. Отдельно рассматривается региональная специфика международной, межрегиональной и внутрирегиональной миграции молодёжи данного возраста. Указывается на ведущее значение межрегиональной миграции в сокращении населения Кировской области. Определены факторы, способствующие миграционной убыли молодёжи – выпускников школ региона: введение единого государственного экзамена, усиление конкуренции между регионами за трудовые ресурсы, отсутствие в Кировской области престижных высших учебных заведений, различия в уровне социально-экономического развития. Указывается на центростремительный характер внутрирегиональной миграции. Особо рассматривается влияние тенденции сокращения и миграции молодёжи на систему профессионального образования в Кировской области. Анализируются отдельные аспекты региональной миграционной политики по удержанию молодёжи в Кировской области.

Область применения результатов. В статье содержатся подходы, которые могут быть полезны властям Кировской области при разработке системы мероприятий по сохранению молодёжи в регионе. Статья подготовлена при поддержке гранта Президента РФ для молодых российских учёных – кандидатов наук № МК-3878.2014.6 «Трансформация территориальной организации населения и социальной сферы депрессивного региона».

Выводы. Безвозвратная миграция молодёжи для учёбы в высших учебных заведениях других субъектов РФ является серьёзной проблемой для региона. Необходимо создавать условия для самореализации и обеспечения молодым людям высокого уровня жизни.

Ключевые слова: учебная миграция, молодёжь, высшие учебные заведения, Кировская область.

EDUCATION AS A FACTOR OF MIGRATING ABILITY: EXPERIENCE OF ASSESSMENT AND MANAGERIAL DECISION-MAKING ON A REGIONAL LEVEL

Chernishev K.A.

Candidate of Science, assistant professor of the state and municipal management department,
Vyatka state university (Russia), room 77, 116 Moskovskaya str., Kirov, Russia, 610033, kochem@rambler.ru

Subject, purpose. The main purpose of the research was to study migration of young people of Kirov region con-



nected with getting university degree.

Methodology of the research. The research is based on the data analysis of the population migration in Kirov region at the age of 17-19 years old. The main source of information is statistical data on age and gender structure of migrants participating in international, inter-regional and intra-regional migration in the region.

Results of the research. In the article, the author considers modern research connected with study of training migration of youth in Russia. The author points out domination of activity connected with the study of incoming and out coming international training migration conducted with the help of sociological methods. It is reported about weaknesses of the accounting system of training migration of population aged 17-19 years old for 2004-2013. The author considers separately regional specificity of international, inter-regional and intra-regional migration of the youth of the given age. The author points out the leading meaning of inter-regional migration in reduction of Kirov region population. He determines factors contributing migration decrease of the youth – school leavers of the region: introduction the Uniform State Exam, strengthening of competition among regions for labor forces, lack of prestigious universities in Kirov region, differences in the level of social-economic development. The author points put centripetal character of intra-regional migration. Special attention is paid to the influence of reduction trends and youth migration on the professional training system in Kirov region. The author analyses certain aspects of regional migrating policy on youth retention in Kirov region.

Sphere of the results application. The article contains approaches, which could be useful to the power bodies of Kirov region in development of the policy-mix system on the youth retention in the region. The article is produced with the help of the grant of the RF President for young Russian scientists – Candidates of Science № МК-3878.2014.6 “Transformation of the territorial organization of population and social sphere of a depressive region”.

Conclusions. Irrevocable migration of youth for study in universities of other RF subjects is a serious problem for the region. It is necessary to create conditions for self-realization and provision of high living standard for young people.

Key words: training migration, youth, universities, Kirov region.

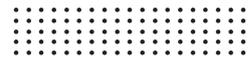
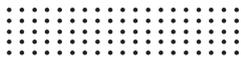
Всё многообразие территориальных перемещений населения может быть подразделено по целевому признаку на два типа: экономические и социальные миграции. Одним из видов социальных миграций является образовательная миграция, наряду с такими видами как брачная, религиозная (паломничество), миграция с целью воссоединения семьи, с целью туризма, отдыха и лечения, этническая миграция, репатриация [1]. Специалисты разграничивают понятия «учебная миграция» и «образовательная миграция», рассматривая последнее как более широкое, поскольку образовательная миграция охватывает как поездки связанные с удовлетворением потребности в получении образования и повышении уровня квалификации, так и разнообразные стажировки, дополнительное образование, курсы и другие формы повышения квалификации.

Переход на следующую ступень обучения является распространённой причиной смены места жительства молодыми людьми. Если образовательный процесс прикрепляет молодого человека к месту обучения, то окончание учебного заведения открывает перед ним новые возможности, создавая условия для переезда. Поэтому получение образования само по себе может выступать фактором миграционной мобильности, даже если потенциальный мигрант и не планирует продолжать обучение. В этом случае миграции могут быть вызваны экономическими или иными причинами.

Миграция включает различные территориальные перемещения населения, которые можно подраз-

делять на потоки: международной, межрегиональной и внутрирегиональной миграции. При этом для исследований образовательной миграции как в России в целом, так в её отдельных регионах характерно преобладание работ по изучению различных аспектов международной образовательной миграции как выездной [2, 3, 4 и др.], так и въездной [5, 6, 7 и др.]. Выездная образовательная миграция исследуется традиционно в контексте «утечки умов» – выезда за пределы страны наиболее инициативных и молодых людей, нередко уже имеющих образование и желающих продолжить обучение за рубежом. Въездная образовательная миграция интересует исследователей чаще всего с точки зрения возможностей для адаптации и интеграции студентов из других государств в российском культурном и образовательном пространстве, а также перспектив расширения экспорта российских образовательных услуг. Для большинства исследований характерно применение социологических методов, использующих в качестве источника информации результаты разного рода опросов, респондентами которых чаще всего являются иностранные или российские студенты.

Тем не менее, очевидно, что потоки внутрироссийской миграции (как на межрегиональном, так и на внутрирегиональном уровне) заметно больше потоков международной миграции. При этом, если международная образовательная миграция носит добровольный характер и может быть связана с неудовлетворённостью студента качеством образования в своей стране и



иными причинами, то внутрироссийская, в том числе внутрирегиональная миграция нередко становится необходимостью – в случае, если в населённом пункте, где проживает абитуриент нет учебного заведения.

Изучение особенностей территориальной подвижности молодёжи на региональном уровне необходимо рассматривать в каждом субъекте РФ конкретно, с учётом всего многообразия факторов, влияющих на миграцию. В данной работе оно может быть проиллюстрировано на примере Кировской области. Исследоваться будет миграционная мобильность населения в период перехода от школы к профессиональным учебным заведениям, поскольку в этот отрезок жизни образовательная миграция является наиболее массовой.

Специалисты обращают внимание на недостатки системы учёта учебной (образовательной) миграции в России, которая учитывается в стране неудовлетворительно, о чём говорят, например, колоссальные расхождения данных об учащихся иммигрантах Росстата и Министерства образования и науки РФ [8, 9]. Имеются трудности и в учёте внутренней образовательной миграции. Так при заполнении листка статистического учёта мигрантов в качестве причины миграции молодёжи называются «причины личного, семейного характера», а не «в связи с учёбой». Поэтому в качестве основного источника информации о мигрантах в нашей работе использованы формы статистического наблюдения МВ-2, отражающие распределение мигрантов по полу и возрастным группам.

Временные рамки исследования ограничим 2004–2013 гг., поскольку именно в 2004 г. удельный вес

молодёжи в возрасте 14–29 лет в численности населения региона был максимальным за весь постсоветский период (более 25%). В последующие годы удельный вес молодёжи неуклонно уменьшался, чему в немалой степени способствовало выбытие молодого населения после окончания общеобразовательных учреждений в Кировской области в учебные заведения других регионов России.

Возраст, когда представители молодого поколения получают полное среднее образование, а большинство из них затем поступает в профессиональные учебные заведения – около 18 лет, однако может быть 17 или 19 лет, учитывая, что в течение анализируемого периода в Кировской области происходил переход от 10-летней к 11-летней программе обучения. Более того, поступление в высшее учебное заведение и переезд может происходить и через год после окончания школы. Поэтому логично рассматривать миграции населения в возрасте 17–19 лет, тем более что в этот период она наиболее интенсивна (рис. 1).

Начиная с 17 лет, молодое женское население больше вовлечено в миграцию, чем мужское, тогда как для населения региона в целом характерна более высокая интенсивность миграции мужчин. Это связано со стремлением женщин к получению образования, они же и преобладают среди студентов. Меньшая интенсивность миграции мужского населения связана также со службой части молодых мужчин в вооружённых силах (солдаты-срочники не относятся к мигрантам).

Потоки межрегиональной и международной миграции образуют внешнюю для региона миграцию (рис.

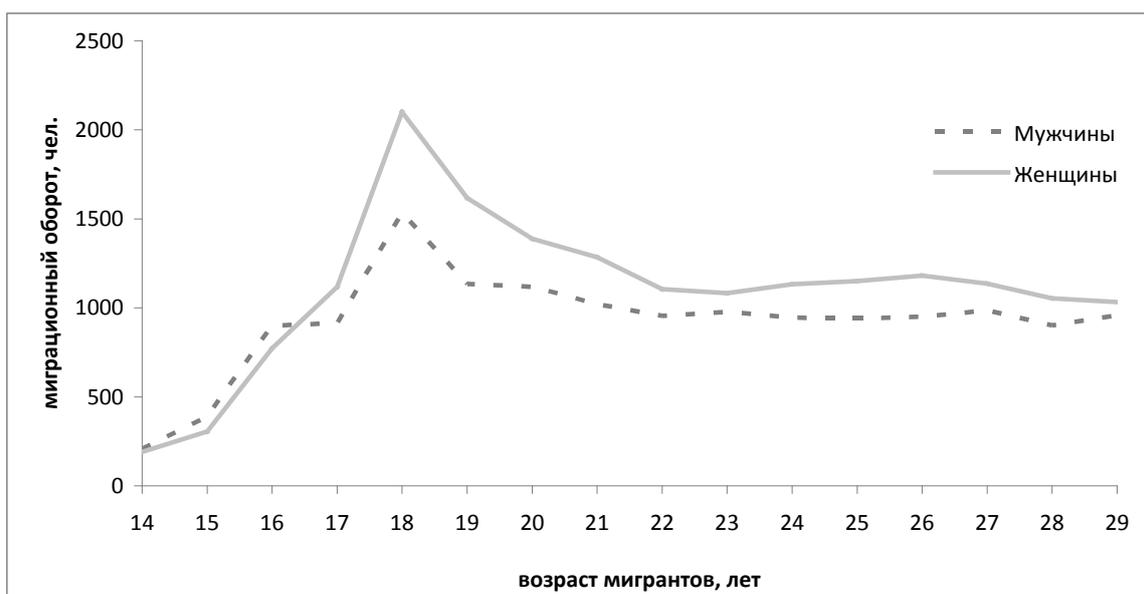


Рис. 1. Половозрастные показатели миграции населения Кировской области в возрасте от 14 до 29 лет в 2013 г.

2). Источником миграционной убыли населения в возрасте 17–19 лет является межрегиональная миграция, на которую пришлось в 2013 г. 22,9 % миграционного оборота жителей области в указанном возрасте. Сальдо международной миграции населения в возрасте 17–19 лет, напротив, в 2013 г. было положительным, однако на неё пришлось лишь 1,6% миграционного оборота, причём миграционный обмен в основном приходится на страны СНГ. Миграционная статистика распределения мигрантов по территориям прибытия и выбытия не ведётся в разрезе отдельных возрастных групп, однако межрегиональная молодежная миграция совпадает по направленности с общими миграционными потоками, но, обычно, эта направленность более ярко выражена. Отрицательное миграционное сальдо отмечается с большинством федеральных округов. Даже в обмене с территориями, традиционно отдающими мигрантов, в отдельные годы отмечается отрицательное сальдо миграции. Наибольшие объёмы миграционной убыли приходится на обмен с регионами Приволжского и Центрального федеральных округов (82% миграционной убыли в 2013 г.).

Очевидно, что в миграциях молодёжи в возрасте 17–19 лет решающее значение имеет фактор поступления в высшие учебные заведения других регионов. Способствует миграции введение в течение рассматриваемого периода единого государственного экзамена, который с 2009 г. стал единственной формой выпускных экзаменов в школе и основной формой вступительных экзаменов в вузы. Выпускники школ региона демонстрируют высокие результаты сдачи ЕГЭ и выступления школьников на всероссийских олимпиадах, что является предметом гордости властей региона, но

мотивирует выпускников на поступление в ведущие учебные заведения страны.

Усиление конкуренции между регионами за молодых людей, в том числе студентов, обусловлено демографическими тенденциями последних лет. Студенты одна из желательных категорий – это люди открытые к восприятию новых знаний, которые лучше адаптируются на новом месте.

Стимулируют миграцию и различия в научно-образовательном потенциале университетских центров. Помимо традиционных центров – Москвы и Санкт-Петербурга, ряд ВУЗов, расположенных в других субъектах РФ, получил статус федеральных или национальных исследовательских университетов (в городах Казань, Екатеринбург, Архангельск и пр.). Очевидно, что это должно стимулировать учебную миграцию, давая таким регионам преимущества в конкуренции за человеческий ресурс по сравнению с соседними субъектами РФ, в том числе с Кировской областью, вузы которой не имеют подобного статуса. Статистика поступлений выпускников гимназий и лицеев города Кирова за 2006–2011 гг. показала, что поступают в высшие учебные заведения других регионов и стран от 42 до 79% [10].

Усиливает интенсивность образовательных миграций растущие различия между субъектами РФ по уровню социально-экономического развития. Кировская область относится к числу депрессивных регионов и отстаёт от большинства соседей (тем более от Москвы и Санкт-Петербурга) по показателям уровня жизни. Выбор учебного заведения определяется не только качеством обучения или востребованностью будущей профессии, но и характеристиками региона,

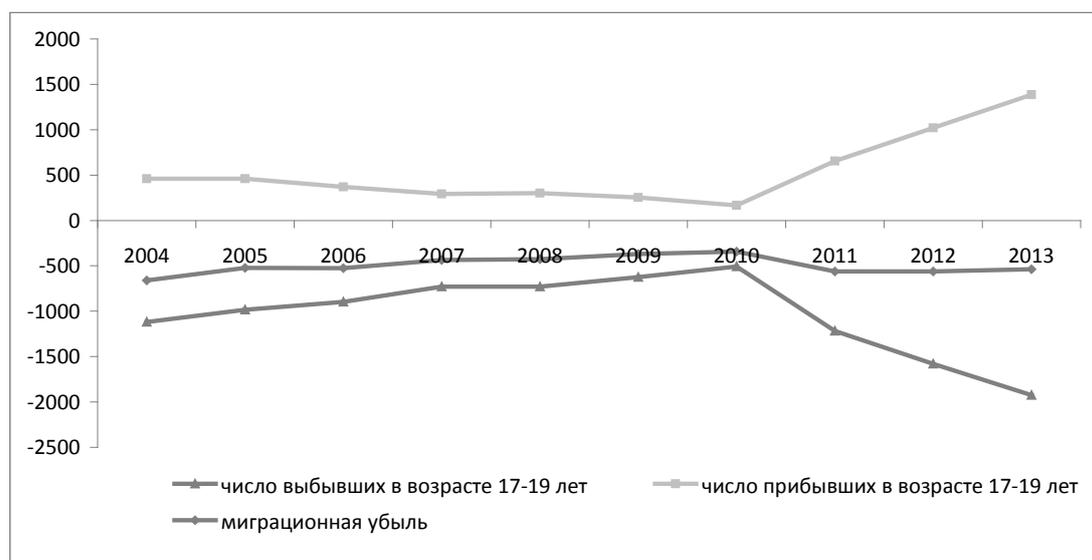


Рис. 2. Внешняя миграция населения Кировской области в возрасте от 17 до 19 лет в с 2004 по 2013 г.



куда направляется мигрант, поэтому учебная миграция является одним из самых доступных путей проникновения на рынок труда другого региона. В связи с этим как показывает жизнь и результаты исследований миграционных установок выпускников школ в регионах с устойчивым оттоком молодёжи [11], образовательная миграция, которая обычно должна носить временный характер, имеет все шансы почти полностью перейти в постоянную.

Въездная межрегиональная миграция в регионе менее выражена, хотя имеет место. Среди молодых людей, прибывающих в Кировскую область для получения образования, значительное число составляют жители Республики Коми. С этим субъектом РФ Кировская область имеет наиболее выраженный миграционный прирост. Также в учебных заведениях региона обучаются студенты из юго-восточных районов Архангельской области (район г. Котлас), севера Удмуртии (г. Глазов), востока Костромской области (район г. Шарья). Учебные заведения областного центра с точки зрения властей региона должны распространять своё влияние не только на Кировскую область и Приволжский федеральный округ, но и на другие регионы России [12].

Основной объём миграции (75,5% в 2013 г.) населения в возрасте 17–19 лет приходится на внутрирегиональные перемещения. В внутрирегиональной миграции не участвуют жители областного центра, на который приходилось 38% выпускников дневных общеобразовательных учреждений региона в 2013 г. Миграции как на внутрирегиональном уровне носят ярко

выраженный центростремительный характер. В Кирове расположено большинство вузов региона (включая филиалы). Показательно, что на фоне самого большого среди регионов Приволжского федерального округа сокращения населения области в период между переписями 2002 и 2010 гг., численность жителей областного центра всё же увеличилась. С учётом депопуляции в областном центре, очевидно, что весомый вклад внесла внутриобластная миграция молодёжи.

Обращает на себя внимание резкое увеличение оборота как внешней, так и внутрирегиональной миграции, начиная с 2011 г. (рис. 3). Однако миграция имела место и раньше, но не фиксировалась статистикой, поскольку с января 2011 г., в текущий миграционный учёт помимо мигрантов, зарегистрированных по месту постоянного жительства, стали включаться лица, зарегистрированные по месту пребывания на срок 9 месяцев и более, а также граждане, мигрирующие из одного сельского населённого пункта в другой сельский населённый пункт, в том числе в пределах одного сельского поселения.

Миграция молодёжи из региона в сочетании с многолетней естественной убылью населения негативно сказываются на организации приёма в учебные заведения Кировской области. Система профобразования Кировской области на начало 2013/2014 учебного года включала расположенные в областном центре и ряде других городов четыре государственных образовательных организации высшего профессионального образования, тринадцать филиалов государственных и пять филиалов негосударственных вузов. Намного мень-

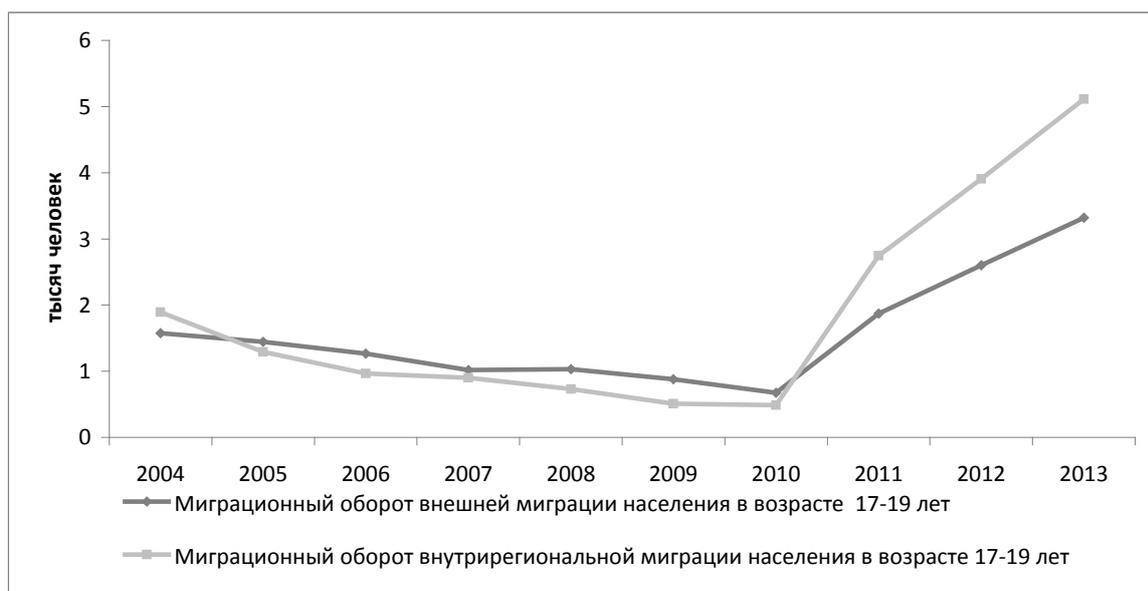


Рис. 3. Миграционный оборот населения Кировской области в возрасте от 17 до 19 лет с 2004 по 2013 гг.



шую роль в учебной миграции молодёжи играли образовательные организации среднего профессионального образования. В регионе имелось тридцать девять государственных, пять негосударственных, четыре государственных филиала организации среднего профессионального образования, а также четыре структурных подразделения при вузах. За рассматриваемый период снизилось количество молодых людей поступающих на очные отделения кировских высших учебных заведений, их соотношение с числом выпускников, которое также сокращается, представлено на рис. 4. Снизился конкурс при поступлении в учебные заведения.

Власти региона осознают проблему оттока молодёжи: «Мы конкурирует с другими регионами за инвестиции, за новые проекты, за федеральную поддержку. И за людей... для нас самый проблемный возраст – именно выпускники школ... система ЕГЭ как раз даёт возможность уехать самым талантливым и одарённым» [13, с. 16–17]. Предпринимаются меры по снижению оттока молодёжи за пределы Кировской области, которые носят как информационно-пропагандистский, так и экономический характер. К ним относится введение губернаторской стипендии, которую получают выпускники школ-медалисты или набравшие высокий балл по результатам ЕГЭ и выбравшие для получения образования государственный вуз Кировской области, а также выплата социальных стипендий студентам педагогических специальностей с обязательством отработать после окончания вуза. Очевидно, что от таких мероприятий выигрывают высшие учебные заведения региона, которым становится всё сложнее конкурировать

за уменьшающееся количество абитуриентов.

Для удержания молодёжи в регионе уделяется внимание продвижению культурных проектов (например, организация масштабного конкурса сочинений старшеклассников и театральной постановки на тему «Я (не) уеду из Кирова»). Тем не менее, результаты и сама необходимость проведения подобной политики, на наш взгляд, являются дискуссионными, поскольку значительная часть молодёжи после получения профессионального образования в регионе сталкивается с проблемой трудоустройства и вынуждена уезжать из региона. Эта проблема останется, если талантливая молодёжь не будет находить на родине возможностей для самореализации и обеспечения себе высокого уровня жизни.

Литература:

1. Алексеева Е.Н. Особенности и перспективы образовательной миграции в эпоху глобальных трансформаций // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. 2012. № 4. С. 113 - 136.
2. Белых Н.Ю. Проблемы миграции молодёжи за пределы региона // Молодёжь как ресурс регионального развития: Материалы международной научно-практической конференции. Киров: ВятГГУ, 2011. С. 16 – 18.
3. Ларин А.Г. Китайские мигранты: их представления о работе, учебе и условиях жизни в России (по результатам социологического опроса) // Проблемы

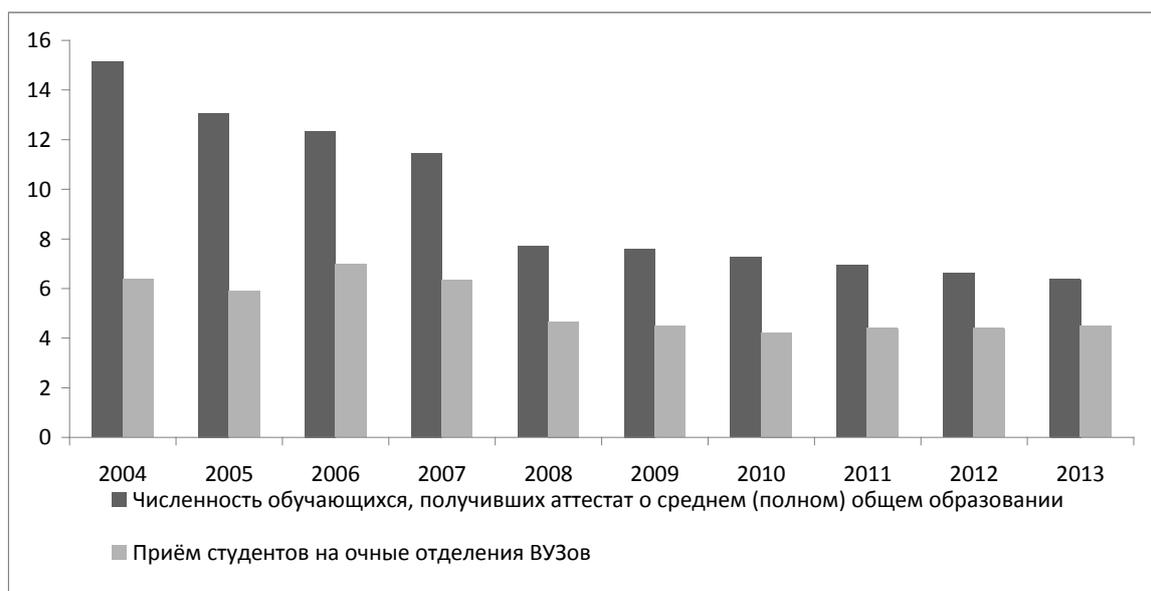
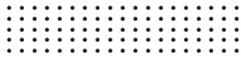
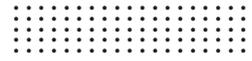
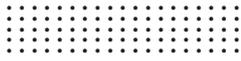


Рис. 4. Соотношение числа выпускников школ и приёма в высшие учебные заведения Кировской области с 2004 по 2013 г.



- прогнозирования. 2009. № 3. С. 140 – 160.
4. Леденёва Л.И. Численность россиян, обучающихся в зарубежных университетах // Вопросы статистики. 2008. №8. С. 39 – 44.
 5. Об утверждении Концепции градостроительного развития Кировской области: Распоряжение Правительства Кировской области от 08.07.2009 № 187 [электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «Гарант».
 6. Письменная Е.Е. Социальные последствия учебной иммиграции в Россию (вопросы теории и методики исследования): Автореф. дисс.... докт. социол. наук. М., 2009. 65 с.
 7. Полетаев Д.В. Учебная миграция в Россию и российские ВУЗы как ресурс для адаптации учебных мигрантов. Опыт социологического исследования // Международная экономика. 2009. №6. С. 44 – 54.
 8. Рыбаковский Л.Л., Судоплатова В.С. Статистические подходы к учёту временной и постоянной миграции в России // Миграционные мосты в Евразии: Материалы V международной конференции «Трудовая миграция в Российской Федерации: предотвращение трудовой эксплуатации, стимулирование социально-экономического развития, совершенствование регулирования». М.: Экон-информ, 2013. С. 148 – 152.
 9. Рязанцев С.В. О притоке умов и утечке мозгов // Природа. 2009. № 6. С. 48 – 54.
 10. Соловьёва Е.Н. Образовательная миграция выпускников лицеев и гимназий г. Кирова: интенции и реализация // Молодёжь как ресурс регионального развития: Материалы международной научно-практической конференции. Киров: ВятГГУ, 2011. С. 586 – 589.
 11. Флоринская Ю.Ф., Рошина Т.Г. Оценка уровня миграционной мобильности молодежи малых российских городов (по опросам выпускников школ) // Проблемы прогнозирования. 2008. № 3. С. 125 – 139.
 12. Чудиновских О.С. Учет миграции в России: причины и последствия кризиса // Демоскоп Weekly. 2005. № 185-186 [электронный ресурс]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2005/0185/analit03.php>. (дата обращения 01.08.2014)
 13. Эмбрехт Р.В. Роль образовательной миграции в демографическом развитии Томской области (2000–2009 гг.) // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 348. С. 76 – 79.
 1. Alekseyeva E.N. Peculiarities and perspectives of educational migration in the epoch of global transformation // Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 18. Sotsiologiya i politologiya. 2012. № 4. P. 113 - 136.
 2. Belykh N.Yu. Problems of youth migration outside the region // Youth as a resource of regional development: Materials of international research-practical conference. Kirov: VyatGU, 2011. P. 16 – 18.
 3. Larin A.G. Chinese migrants: their views on work, study and living conditions in Russia (based on the results of sociological poll) // Problemy prognosirovaniya. 2009. № 3. P. 140 – 160.
 4. Ledenyova L.I. Number of the Russians studying in foreign universities // Voprosy statistiki. 2008. №8. P. 39 – 44.
 5. On approval of the Concept of town-planning development of Kirov region: Order of the Government of Kirov region dated 08.07.2009 № 187 [e-resource]. Access from the reference-legal system “Garant”.
 6. Pismennaya E.E. Social consequences of training migration to Russia (issues of theory and methods of research): Abstract of the Doctor’s thesis. M., 2009. 65 p.
 7. Poletayev D.V. Training migration to Russia and the Russian universities as a resource for adaptation of training migrants. Experience of sociological research // Mezhdunarodnaya ekonomika. 2009. №6. P. 44 – 54.
 8. Rybakovskiy L.L., Sudoplatova V.S. Statistical approaches to measurement of temporal and permanent migration in Russia // Migration bridges in Euroasia: Materials of V international conference: Labor migration in the Russian Federation: preventing of labor exploitation, stimulation of social-economic development, improvement of regulation”. M.: Ekon-inform, 2013. P. 148 – 152.
 9. Ryazantsev S.V. On the entry of minds and leak of brains // Priroda. 2009. № 6. P. 48 – 54.
 10. Solovyova E.N. Educational migration of lyceums and gymnasiums’ graduates from Kirov: intentions and realization // Youth as a resource of regional development: Materials of the international research and practice conference. Kirov: VyatGGU, 2011. P. 586 – 589.
 11. Florinskaya Yu.F., Roshchina T.G. Evaluation of the level of migrating mobility of the youth from small Russian towns (based on the poll of school leavers) // Problemy prognosirovaniya. 2008. № 3. P. 125 – 139.
 12. Chudinovskikh O.S. Accounting of migration in Russia: reasons and consequences of the crisis // Demoskop Weekly. 2005. № 185-186 [e-resource]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2005/0185/analit03.php>. (date of reference 01.08.2014).
 13. Embrekht R.V. Role of educational migration in demographic development of Tomsk region (2000–2009) // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2011. № 348. P. 76 – 79.



ВЛИЯНИЕ РОССИЙСКИХ ПРОФСОЮЗОВ НА СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВУЮ СФЕРУ: АНАЛИЗ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Шиленко А.А.

аспирант кафедры социологии, социальной антропологии и социальной работы,
Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю.А. (Россия),
410054, Россия, г. Саратов, ул. Политехническая, д. 77, shilenkos@rambler.ru

УДК 331.105.44(47)
ББК 66.72(2Рос)

Предмет исследования: статья посвящена деятельности профессиональных союзов в период с 2004 по 2013 годы. Как характеризуется работа данной социальной структуры в социально-экономической системе страны.

Цель исследования: изучение публикаций связанных с описанием социально-трудовых событий и участие профессиональных союзов в них. Выявление закономерности роста популярности различных тематик статей о профсоюзах с основными социально-экономическими событиями в стране за указанный период.

Методология проведения работы: отбор статей по признакам релевантности и проведения контент-анализа массива публикаций с целью выявить основную тематику, связанную с описанием деятельности профсоюзов. Построение графика зависимости.

Результаты работы: проведен контент-анализ массива статей по тематике социально-трудовых процессов и участию профсоюзов, выявлено 6 популярных групп по тематике функционирования профессиональных союзов. Приводятся выводы о возможной связи динамики популярности статей определенных тематик с основными социально-экономическими событиями в нашей стране.

Область применения и научная новизна: возможное использование данного исследования для оценки эффективности развития некоторых аспектов современной социально-экономической системы. Проводится анализ влияния российских профсоюзов на социально-трудовую сферу за период последнего десятилетия. Выводы о положительных и отрицательных моментах помогут в дальнейшем в выработке политики по регулированию нормативной базы и взаимодействию участников социально-экономических процессов на разных уровнях.

Ключевые слова: профессиональный союз, социально-экономическая система, работник, работодатель, кризис, забастовка.

INFLUENCE OF THE RUSSIAN TRADE UNIONS ON SOCIAL-LABOR SPHERE: ANALYSIS OF MASS MEDIA

Shilenko A.A.

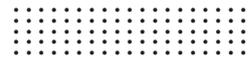
Post-graduate student of the sociology, anthropology and social work department, Saratov state technical university named after Gagarin Yu.A. (Russia), 77 Politekhnikeskaya str., Saratov, Russia, 410054, shilenkos@rambler.ru

Subject of research. The article devoted to the activity of trade unions in the period 2004 – 2013. The way the activity of that social structure in the social-economic system of the country is characterized.

Purpose of research. To study publications connected with description of social-labor conditions and participation of trade unions in them. To identify common factors of popularity of various articles about trade unions and main social-economic events in the country for the above mentioned period.

Methodology of research. Selection of articles according to relativity factors and realization of content analyzing of a large amount of publications to identify the main topics connected with description of trade unions' activity. Development of the dependence diagram.

Results of research. The author conducted a content analysis of a large amount of publications on the subject of social-labor processes and participation of trade unions; identified six different groups on the subject of trade unions functioning. The author makes conclusions on possible connections of popularity dynamics of certain topical articles with the main social-economic events in our country.



Sphere of application and scientific novelty. Possible utilization of the research for efficiency assessment of certain aspects of modern social economic system development. The author analyses of influence of the Russian trade unions on social-labor sphere for the last ten years. Conclusions on positive and negative moments will help to develop policy on regulation of statutory framework and cooperation of participants of social-economic processes on various levels.

Key words: trade union, social-economic system, employee, employer, crisis, strike.

В сегодняшней ситуации развития социально-экономической системы одним из важнейших вопросов является изучение динамики развития отдельных элементов, как например профессиональных союзов. Проанализировав работу профсоюзов за последние годы можно сделать оценку успешности и прогнозы развития данного социального института. Для исследования данной структуры возможно использование контент-анализа газетных публикаций, описывающих деятельность профессиональных объединений за последние годы. Цель состоит в отборе наиболее важных публикаций, разделении по основным тематикам и прослеживание динамики популярности исследуемого вопроса социально-трудовых отношений.

Метод контент-анализа применяется для целого ряда гуманитарных исследований. В частности особую эффективность этого метода подтверждают социологи. В настоящее время метод используют с привлечением широкого спектра компьютерных программ и приложений, что является показателем особой актуальности его для современных исследований. В методе контент-анализа есть особенность, он в равной степени позволяет проводить исследования как для изучения определенного вопроса, по степени его освещения в представленном массиве данных или же наоборот изучить сам массив по степени отражения в нем определенных данных. Данный метод также подходит для изучения публикации в СМИ различных социальных явлений или процессов. Так, например, в статье Александрова О.А. «Российский средний класс: идейный контекст становления» содержится описание анализа изучения публикаций газет в двух временных отрезках с весны 1989 года до декабря 1991 года, а так же с января 1992 года по июль 1998 года для изучения тенденций изменения отношения общественности к явлению «среднего класса» [1]. В другой статье Романова П. В., Ярской-Смирновой Е. Р., Щерблановой В. В. «Женщины-террористки в интерпретативных моделях российских СМИ дискурс-анализ газетных публикаций» [2], рассматривается анализ образа женщины-террориста, представленный в публикациях современных СМИ для выявления различных подходов, с помощью которых современное общество оценивает данное явление. Так же можно указать на еще один пример использования анализа публикаций по определенной социально-трудовой проблематике как статья Рязанцева С. В., Письменной Е. Е. «Безработица и новые формы занятости населения

на Северном Кавказе» [3], авторы исследуют проблему в региональном масштабе с применением различных данных, например опросов, статистических сведений и в том числе анализа публикаций местных печатных изданий. Перейдем уже непосредственно к теме нашего исследования публикаций информации о работе профессиональных союзов. Контент-анализ в равной степени позволит оценить как частоту и периодичность упоминания в выбранном массиве публикаций в СМИ вопросов социально-трудовой сферы, так и оценить актуальность и популярность данных сообщений среди журналистской среды.

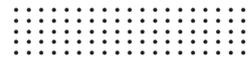
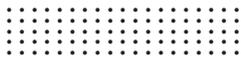
Анализируя работы, посвященные исследованию профессиональных союзов в постсоветские годы можно сделать несколько предварительных выводов. Например, работу по анализу публикаций в период с 90-х по начало 2000-х Бизюкова П.В. «Место профсоюзов в системе регулирования трудовых отношений» [4]. Эти выводы помогут определить возможные исследовательские вопросы при нашем исследовании, через контент-анализ уже в выбранном отрезке времени. Так по материалам указанного исследования профсоюзов можно отметить, что описание деятельности профессиональных союзов в последние годы советского времени и в течение первого десятилетия новой России приводит к тому, что мы определяем 3 уровня профсоюзной деятельности:

– профсоюзы крупных организационных структур практически сохранились с советских времен. Достаточно эффективны в своей функции, например решения трудовых конфликтов, или взаимодействия с другими участниками социально-трудовых отношений;

– профсоюзы структур среднего уровня, а также организации бюджетной сферы сохранили контуры профсоюзов и профкомов, но в основном их деятельность сводится к поддержанию минимальных гарантий и социально-трудового обеспечения работников, а так же корпоративной культуры;

– третья категория – мелкие предприятия, частное предпринимательство и сходные с ними. Вот здесь профсоюзы все больше утрачивают свою популярность и авторитет. Максимизация прибыли, а так же решение большинства трудовых кризисов через материальные компенсации приводят к тому, что пропадает необходимость в структурах контролирующих права на организации.

Также рассматривая исследования по новым



российским профсоюзам в отрезке времени, предшествующему нашему исследованию, отметим такие работы как Веселковой Н.В. «Профсоюзы и пресса. Реальность и мифы» [5], а так же Петровой Л.Е. «Как «умирают» советские профсоюзы» [6]. Упомянутые исследования указывают на некоторые факты реформирования советских профессиональных организаций в новые российские профсоюзы. И, например, содержат социологические опросы, выявляют тенденции к потере доверия граждан к самому явлению «образования при организации профессиональных объединений». Забегая вперед, следует отметить, что в нашем исследовании рассматривается период времени второго десятилетия новой России. Следует выяснить, как изменилось отношение к профсоюзам теперь и как функции профсоюзов исполняются на современном этапе.

Как указано выше, первым этапом был проведен количественный анализ тематических статей публикаций по выбранной тематике. Для анализа использовались публикации газеты «Российская газета» (РГ), ее региональных и тематических разделов, а так же материалы, опубликованные на официальном сайте газеты.

Данное издание является федеральным, выходит как в печатном виде, так и осуществляет публикацию материалов в интернете на официальном сайте. Распространяется на территории всей страны. Региональные разделы – на территории своих округов. Материалы, публикуемые в интернете, имеются в открытом доступе для посетителей сайта [7].

Отметим некоторые важные аспекты, исследуемых публикаций определившие выбор для анализа по данной тематике:

1. издание федерального значения, используется для освещения основных событий страны, в том числе аспектов социально-трудовой сферы;

2. издание служит одним из основных органов публикации о введении и изменении, о нормативных актах, законах, что определяет издание как эталон по определению аспектов государственного управления;

3. региональные издания и электронная версия, определяют дополнительное распространение данного издания.

Для анализа содержания статей, касающихся описания упоминания профсоюзных организаций, было применено тематическое разделение по количественному преобладанию слов идентификаторов, определяющему направленность тематики статьи. Деятельность профсоюзных организаций в публикациях определяется шестью основными направлениями, характеризующими как примеры эффективности работы правозащитных профессиональных структур, так и моменты критики работы данных организаций в социально-экономической системе общества. Эти направления определяются как:

1. публикации по вопросам управления структур и межсистемного взаимодействия профсоюзных организаций – «управление»;

2. статьи, освещающие образование новых профсоюзных организаций или сходных профессиональных объединений, а так же реорганизации старых структур – «создание»;

3. описание некоторых типичных случаев работы профсоюзных организаций по разрешению социально-трудовых вопросов – «работа»;

4. описания некоторых фактов недостаточности действия профсоюзных организаций при разрешении кризисных ситуаций, а так же вопрос о необходимости существования подобных структур – «необходимость существования»;

5. статьи, описывающие конфликтные ситуации социально-трудовой сферы общества в той или иной степени связанные с глобальными экономическими эффектами, при участии в них профсоюзов – «кризис»;

6. публикации, характерно освещающие случаи конфликтных ситуаций участников социально-трудовых процессов. В различном диапазоне от коллективных требований до полномасштабных протестных акций - «акции протеста».

Для целей исследования отбирались статьи отвечающие ряду критериев, позволяющих отнести их к числу публикаций по исследуемой тематике:

– упоминание в публикации профсоюзной организации или профессионального объединения;

– описание в статье примеров взаимодействия структур, регулирующих социально-трудовые права, на различных уровнях;

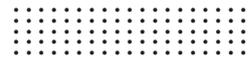
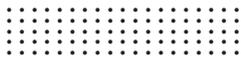
– приведение в статье описания случаев социально-трудовых конфликтов, акций протеста;

– перечисление развития социально-трудовых и социально-экономических процессов в нашей стране за последние годы;

– трансформация социально-трудовых организаций из советских структур в современные аналоги.

Рассматривались статьи, во временном периоде от 2004 до 2013 годов.

Для анализа выбранных статей отобран ряд идентификаторов, определяющих разделение публикаций на тематику, предложенную выше. Среди этих идентификаторов определяются слова, словосочетания и устойчивые фразы. Исследование определяет идентификаторы по предложенным шести темам (см. таблицу 1). Ранжирование статей по темам проводится по подсчету вышеопределенных слов, словосочетаний и устойчивых выражений, встречающихся в тексте статьи. Подбор статей данного временного промежутка определяется актуальностью. Для выводов о современном состоянии профсоюзных организаций определен оптимальный промежуток в десять лет.



Шиленко А.А.

Метод «контент-анализ» выбран как удобный способ проведения исследования при анализе определенного объема материала. Контент-анализ позволит выбрать из представленных публикаций набор слов идентификаторов по определенной теме. Исследование совмещает как качественные, так и количественные приемы. Качественные - определяют принадлежность статьи по имеющимся словам идентификаторам, а так же смысловой нагрузке всего текста и отдельных абзацев. Количественный - применяется на дальнейшем этапе путем подсчета количества идентификаторов и определенной тематики из выбранных направлений, путем выделения преобладающей группы. Кроме того, важным фактором является соотношение количества слов и общего объема текста. Ввиду различного объема выбранных статей процент идентификаторов варьируется. Но общим при определении тематики статьи остается преобладание слов идентификаторов одной тематики. Кроме того, значение имеет, как указано выше, смысловая нагрузка статьи и название. Статьи, включающие представленные слова, но не подходящие по указанным шести темам, отсеиваются на этапе отбора статей, и в исследовании не рассматриваются. Это объясняется тем, что выбранные темы определены спецификой социально-трудовых процессов. Возможное нахождение статей не входящих в предложенную тематику нарушит построение исследования.

По представленным количественным результатам, и некоторым теоретическим обоснованиям, можно сделать выводы по исследовательским вопросам и отдельно по каждой тематике. На основе массива данных можно составить диаграмму, по которой прослеживается динамика популярности отобранных статей за выбранный промежуток времени. Соотнеся количественный показатель и вышеизложенные качественные описания тем статей, данные графика позволяют делать выводы по исследованию об освещении деятельности профсоюзов в период с 2003 по 2013 годы (рис. 1).

Прежде чем характеризовать каждую категорию статей отдельно, следует отметить некоторые особенности выбранного временного промежутка с начала двухтысячных годов по настоящее время. Прежде всего, период с 2004 по 2008 годы характеризуется относительной стабильностью. Общая социально-экономическая обстановка стабилизируется после событий конца 90-х годов. Период с 2008 по 2010 годы характерен влиянием глобального - экономического кризиса, сопровождающегося некоторыми процессами и ситуациями, например происходящие за рубежом события непосредственно оказывают влияние на социально-экономическую ситуацию у нас в стране. От глобальных эффектов вроде колебания цен мировой валюты, до менее масштабных как, например кризис экономики некоторых стран Европы. Период 2010 – 2013 года

помимо событий второй волны кризиса характерен эффектами изменения экономическо-социальных процессов, как в рамках нашей страны, так и зарубежья.

К наиболее распространенным по тематическому отбору статьям относятся статьи, отобранные как «работа» профсоюзов, следом за ними идет категория «управление». Распространенность тематик по данной категории подтверждает их важность как показательного функционирования профсоюзов в системе экономико - социальных отношений и с внешней стороны (категория «работа») и с внутренней (категория «управление») (рис. 2).

Как видно по графику, статьи на преобладающую тематику «работа» прослеживаются на протяжении исследуемого периода времени. Важно отметить актуальность статей про работу профсоюзов в отрезки характерные кризисным временам, особенно в после-кризисные месяцы, как показатель стабилизирующей работы профсоюзов.

Следующая, из первой пары категорий - «управление», почти повторяет график тематики «работа». Статьи наблюдаются на периоде с 2004 по 2013 годы со «вспышками» в период мирового кризиса.

Другие две категории статей определены тематикой «акции протеста» и «нужности профсоюзов». Можно утверждать, что категория «акции протеста» характеризует примеры недостатков систем экономико-социальных отношений, возникающих по уже указанным выше причинам. Статьи по этой тематике можно проследить на всем временном промежутке в исследуемый период. Другая категория «нужности профсоюзов» не столь распространенная, однако она периодически наблюдается на протяжении исследуемого периода времени, характеризуя уже недостатки самих профсоюзов.

Тема «акции протеста» - прослеживая вспышки на графике, можем отметить, что тематика забастовочных акций соответствует периодам начала кризиса, как показательность влияния внешне экономических событий на экономику страны.

Тематика «нужности профсоюзов» встречается время от времени, и по графику можно заметить относительную вспышку в период между кризисными пиками, возможно как признак вопроса «справляется ли профсоюз с последствиями социально-экономических изменений и как проводится профилактика возможных повторений негативных явлений в будущем?».

Статьи категории «кризис» характеризуются, как сказано выше, глобальными процессами, происходящими в мире. Естественным фактом можно считать увеличение интереса к этой тематике в известные периоды (за исследуемый период), например временной отрезок 2008 года. В другие периоды в рассматриваемых годах так же можно периодически проследить

Таблица 1. «Категории статей контент-анализа»

№	Категории	Объём статей	Пояснение категории статей	Идентификаторы статей	Пример статей
1	«управление»	20	Рассматривают актуальность в развитии взаимодействия различных структур, в том числе взаимодействия разновесных профсоюзов, взаимодействие профсоюзов с работодателем, с работниками не членами профсоюза, с органами управления. А так же участие профсоюзов в законотворчестве. В нынешней ситуации для развития современного законодательства, и особенно самой системы социального-трудового взаимодействия важно взаимодействие всех уровней, для выработки оптимального решения. Статьи характерны для всего периода постсоветского времени, в связи с постоянным развитием российских профсоюзов и общей системы российской экономики, а так же периодическим изменением законодательства	Назначение на должность, голосование за кандидатуру, представлять интересы, сотрудничать, профсоюзный лидер, разработка законопроекта, трехсторонняя комиссия, взаимодействие с работодателем, проводится собрание, совещание	«Солидарность против денег» «Пятый старт Михаила Шмакова» «Втроем решать вопросы легче»
2	«создание»	7	В период постсоветского времени, происходят процессы по реформированию старых советских профессиональных организаций, преобразование профкомов, появление новых профсоюзов, организованных на предприятиях по принципам классических профсоюзов, кроме того происходит объединение мелких профессиональных объединений. Так же свойственно такое явление как создание объединений сходных с профсоюзами, как например «профсоюз безработных». Создание новых структур важно в постоянно изменяющейся современной системе социально-экономических отношений, и в том числе современной российской системы	Создание, образование, организовать, объединение, укрупнение, реорганизация, объединения малочисленных профсоюзов, профсоюзные образования, создание новых первичных организаций, лидер нового объединения	«Планктон» создает профсоюз» «Профсоюз для ЖКХ»
3	«работа»	27	Факты, по которым можно оценить непосредственную работу профессиональных профсоюзов по мониторингу соблюдения прав работников, как членов профсоюза, так и других работников. Тематика обозревает различные этапы работы: начальный этап, процесс рассмотрения и заключительный этап работы с итогами. Работа определяет многие аспекты современных профсоюзов, результативности. Статьи, встречающиеся периодически, оповещают о различных случаях работы профсоюзов в повседневности	Защита, решение конфликта, трудоустройство, зарплата, трудовые права, предотвращение нарушения напряженности, участие в становлении, взаимодействие в вопросах, представляют, защищает интересы, выступать в профсоюз	«Уравнение с коэффициентом» «Сначала зарплата, налоги потом!»



Шиленко А.А.

4	«необходимость существования»	11	<p>Структура профсоюзов противоречива, с одной стороны структура уже многие годы имеет различную критику как исчерпавшая себя бюрократическая структура, не влияющая на ситуацию, однако с другой стороны существует ряд социальных-трудовых проблем оставшихся как с советских времен, так и новых, связанных с реорганизацией многих сфер после смены политического строя в конце XX века. Для решения многих этих проблем недостаточно только сил внутренних подразделений организаций как бухгалтерия и отдел кадров. Задача первичной важности, определить если структура профсоюзов несовершенна, то, как ее можно модифицировать, либо выработать альтернативную структуру, способную в той же мере регулировать социально-трудовые процессы. Статьи встречающиеся относительно не так часто, однако, периодически прослеживаемые. Связано это с нарастающим кризиса в обществе, при оценке возможных уязвимых мест в построении современной экономики</p>	<p>Не защищать, считают профсоюзы бесполезными, не выполнять, бездействовать, изжившая себя традиция</p>	«Мода на профсоюзы» «Слабые профсоюзы»
5	«кризис»	17	<p>Различные социально-экономические процессы глобального характера затрагивают развитие нашей страны, а так же стран ближнего зарубежья. Тематика описывает различные примеры влияния глобальных экономических процессов на работу предприятий. Кризис мировой экономики продолжает с колебаниями влиять на процессы экономики в России. Глобальный эффект требует глобальных мер по профилактике конфликтов и кризисов. Публикация таких статей определяется в основном двумя временными отрезками кризисной ситуации экономики (2008 и 2011 годы). В промежуточные периоды, статьи про кризис, также встречаются по причине различных негативных моментов экономической ситуации</p>	<p>Кризис, рост задолженности, уведомления об увольнении, распродажа о кризисе, учреждение массовых сокращений</p>	«Служебный от-дых» «Профсоюзная глобализация»
6	«акции протеста»	18	<p>Вышеперечисленные социально-экономические процессы провоцируют различные конфликты. Тема раскрывает различные акции протеста, как конечный итог конфликта работников и работодателя, с участием профсоюза. Конфликт, в принципе, характеризует недостаток системы. Но и «простой» может характеризоваться и как стабильность, и как бездействие. Излишняя деятельность, может иметь как положительную оценку в виде активности, так и отрицательную, по плохой профилактике конфликтов и доведения до крайних акций. Как и вышеописанные тематики, связанные с кризисными ситуациями экономики, тематика «кризис» в статьях встречается периодически на протяжении последних лет постсоветского периода, характеризует события последних двадцати лет</p>	<p>Конфликты и споры, проводить забастовки, начать переговоры, участвовать в акции, вел долгие переговоры, прошли забастовки, содействовать коллективной борьбе, собрания, митинги, шествия, пикеты и забастовки</p>	«Бастуй - не хочу» «Школа капитализма»
	Итог:	100			



Шиленко А.А.

явления характеризуются кризисом.

Анализируя по графику тематику кризиса можно как раз проследить нарастание кризисных явлений в указанные отрезки 2008 и 2012 годов, и спад на отрезках между 2009 и 2011 годами.

Последняя из определенных категорий обозначена - «создание профсоюзов». Статьи по данной тематике встречаются не столь часто по сравнению с другими выбранными тематиками, однако по их наличию можно сделать несколько выводов. Основные профсоюзные

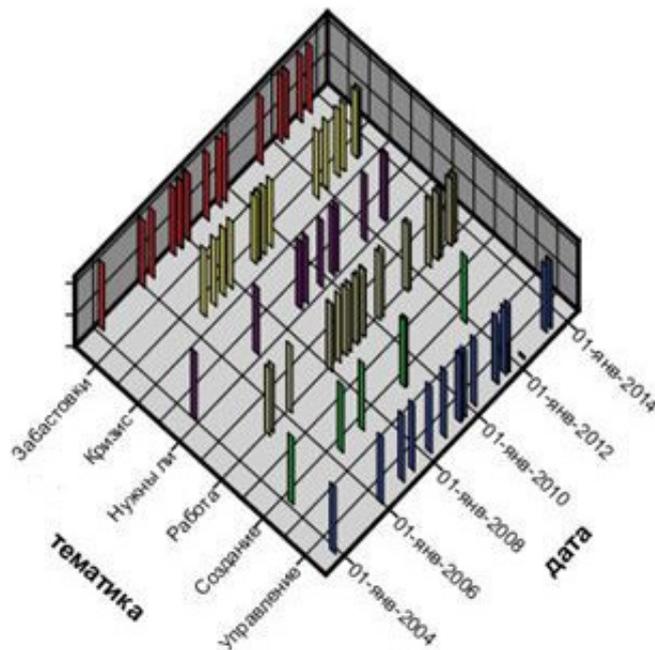


Рис. 1. График тематической динамики публикаций в период с 2004 по 2014 годы

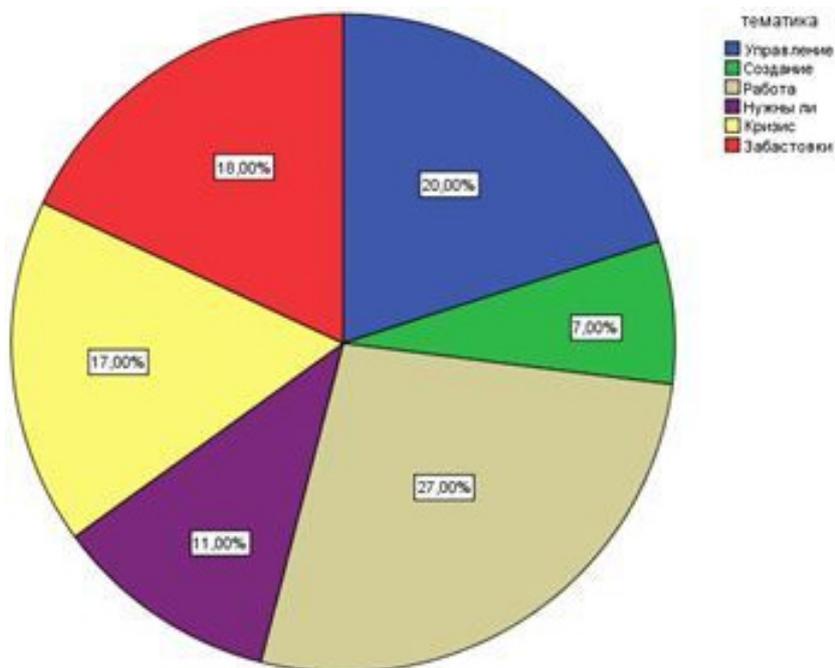
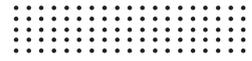
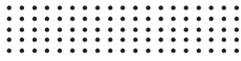


Рис. 2. График процентного соотношения публикаций



Шиленко А.А.

структуры федерального значения уже сформированы на базе советских профсоюзов и структур контроля трудовых прав. Появление мелких профсоюзов, факт распространенный, однако эти профсоюзы не всегда имеют достаточно потенциала, о чем свидетельствует даже факт нечастого упоминания в прессе. В основном статьи посвящены развитию средних профсоюзов, государственных организаций или крупных частных производств. По графику видно, что описания создания новых структур объединения людей одной профессии в союзы, характерны для начала 2000-2007 годов.

Подводя итоги исследования, отметим следующие результаты. Отобрано 100 статей касающихся деятельности профессиональных союзов временной диапозон от 2003 до 2013 года. Данный период характерен как время, когда можно подводить относительный итог развития систем постсоветской социально-экономической системы нашей страны. Уже многое сделано после исправления ситуации напряженности периода начала 90-х, а так же некоторых последствий кризиса 1998-го года. Период интересен многими событиями, в том числе колебаниями социально-экономической ситуации, как в мировой практике, так и отражающимися на нашей стране явлениями. Контент-анализ позволил выявить 6 основных тематик статей, характеризующих деятельность профсоюзов. По графику динамики популярности указанных тематик можно найти соответствия основным социально-экономическим событиям в нашей стране. По графику можно проследить, что тема профессиональных союзов была так же популярна в течение последних лет, как и другие социально-экономические темы. Связано это, как уже упоминалось, и с внутренними процессами в нашей стране и с внешними событиями кризисного влияния. Актуальность исследования характеризуется относительно недавним периодом, от настоящего на момент проведения исследования времени, и важностью результатов для изучения возможных последствий проводимой сегодня социально-трудовой политики государства.

Литература:

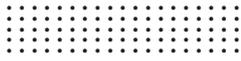
1. Александрова О.А. Российский средний класс: идейный контекст становления // *Общественные науки и современность*. 2002. № 1. С. 25-33.
2. Романов П. В., Щербланова В. В. Ярская-Смирнова Е. Р. Женщины-террористки в интерпретативных моделях российских СМИ дискурс-анализ газетных публикаций // *Политические исследования*.

2003. № 6 С. 144-154.

3. Рязанцев С. В., Письменная Е. Е. Безработица и новые формы занятости населения на Северном Кавказе // *Социологические исследования*. 2005. № 7. С. 31-42.
4. Клупт М. А. Демографическая политика как предмет контент-анализа // *Социологические исследования*. 2003. № 12. С. 108-117.
5. Бизюков П.В., Бизюкова В.А., Бурнышев К.В., Донов И.В. Место профсоюзов в системе регулирования трудовых отношений // *Журнал исследований социальной политики*. 2007. Т. 5. №3. С. 409-417.
6. Веселкова Н.В. Профсоюзы и пресса. Реальность и мифы // *Социологические исследования*. 2002. № 8. С. 128-136.
7. Петрова Л.Е. Как «умирают» советские профсоюзы // *Мир России*. 2002. № 3. С. 138-152.
8. Российская газета: об издании [электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения 10.07.2013)

References:

1. Aleksandrova O.A. The Russian middle class: ideologic context of development // *Obshchestvenniye nauki I sovremennost*. 2002. № 1. P. 25-33.
2. Romanov P.V., Shcheblanova V.V., Yarskaya-Smirnova E.R. Women-terrorists in interpretative models of the Russian mass media discourse-analysis of newspaper articles // *Politicheskiye issledovaniya*. 2003. № 6 P. 144-154.
3. Ryazantsev S.V., Pismennaya E.E. Unemployment and new forms of employment on the North Caucasus // *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. 2005. № 7. P. 31-42.
4. Klupt M.A. Demographic policy as a subject of content analysis // *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. 2003. № 12. P. 108-117.
5. Bizyukov P.V., Bizyukova V.A., Burnishev K.V., Donova I.V. Position of trade unions in the system of labor relations regulation // *Zhurnal issledovaniy sotsialnoy politiki*. 2007. V. 5. №3. P. 409-417.
6. Veselkova N.V. Trade unions and press. Reality and myths // *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. 2002. № 8. P. 128-136.
7. Petrova L.E. How the Soviet trade unions die // *Mir Rossii*. 2002. № 3. P. 138-152.
8. Rossiskaya gazeta: on the edition [e-resource]. URL: <http://www.rg.ru> (date of reference 10.07.2013).



ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН: УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Савоськин А.В.

кандидат юридических наук, доцент, советник судьи, Уставный Суд Свердловской области (Россия),
620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, д. 19, savoskinav@yandex.ru

УДК 342.7
ББК 67.400

Цель. Изучение подзаконных актов об обращениях граждан в системе нормативного регулирования конституционных прав на обращение в целях разработки предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Методы. На основании системно-структурного, формально-юридического, логического и сравнительно-правового методов проанализированы подзаконные акты об обращениях на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне местного самоуправления, в том числе исследованы причины массовой отмены административных регламентов о рассмотрении обращений граждан.

Результаты. Предложена система подзаконных актов об обращениях. Все подзаконные акты об обращениях (вне зависимости от уровня) подразделены на акты принятые в пределах делегированного правотворчества и содержащие нормы отличные от норм федеральных законов, и акты, принятые в порядке обычного подзаконного нормотворчества, не обладающие самостоятельным нормативным содержанием. Выявлены факты принятия подзаконных актов об обращениях граждан в нарушение требований Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства об обращениях (как на уровне законов, так и на уровне подзаконных актов).

Научная новизна. Научная новизна заключается в системном исследовании подзаконных актов об обращениях граждан. Предложена система подзаконных актов об обращениях, применимая для всех уровней публичной власти в России. Исследована проблема существования административных регламентов оказания государственной (муниципальной) услуги по рассмотрению обращений граждан, порожденная коллизией федеральных законов «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Ключевые слова: обращения граждан, подзаконные акты, административный регламент, правотворческая инициатива, публичные слушания.

BYLAWS ON CITIZENS' APPEALS: MANAGERIAL CONTEXT

Savoskin A.V.

Candidate of Science, Assistant Professor, judge's advisor, Statutory Court of Sverdlovsk region (Russia),
19 Pushkina str., Ekaterinburg, Russia, 620075, savoskinav@yandex.ru

Purpose. Study of bylaws on citizens' appeals in the system of normative regulation of constitutional rights on appeal with the aim of developing proposals on legislation improvement and law enforcement practice.

Methods. Based on systematic-structural, formal-legal, logical and comparative-legal methods the author ana-



lyzed bylaws on appeals on a federal level, level of the RF subjects and local self-government level, including the reasons of mass cancellation of administrative orders on consideration of citizens' appeals.

Results. The author offered a system of bylaws on appeals. All the bylaws on appeals are divided into acts adopted within the framework of delegated law making and acts adopted according to the order of usual bylaw rule making, which do not contain independent normative content. The author found out the facts of bylaws adoption on citizen's appeals about breaking rules of the Federal law "On the order of consideration of citizens' appeals of the RF"; formulated proposals on improvement of legislation on appeals (both on the level of laws and the level of bylaws).

Scientific novelty. Scientific novelty is in systematic research of bylaws on citizens' appeals. The author proposed the system of bylaws on appeals, which can be applied to all levels of public power in Russia; investigated the problem of existence of administrative regulations for provision of state (municipal) service on consideration of citizens' appeals reproduced by collision of federal laws "On the order of consideration of citizens' appeals of the RF" and "On the organization of state and municipal services provision".

Key words: citizens' appeals, bylaws, administrative regulations, law-making initiative, public hearings.

Так сложилось, что отечественная юриспруденция сосредоточила внимание на нормативных актах в целом и законах в частности. Подзаконные акты и их система оказались исследованы недостаточно. Имеются лишь работы, частично раскрывающие отдельные аспекты этой проблематики [1;2;3]. Вместе с тем не вызывает сомнений тезис о том, что все нормативные акты, издаваемые в России, кроме Конституции и законов, являются подзаконными [4, с. 141], **вне зависимости от уровня их принятия (федеральный, субъекта федерации или местный)** [5, с. 162-163].

По мнению С.С. Алексеева, «подзаконный акт – это нормативный юридический акт компетентного органа, который основан на законе и закону не противоречит» [6, с. 452]. В учебнике под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько, подзаконные акты понимаются как «изданные на основе и во исполнение законов акты, содержащие юридические нормы» [7, с. 296]. Общепринято, что подзаконные акты обладают меньшей юридической силой чем законы и базируются на них, играя вспомогательную и детализирующую роль.

Традиционное для теории права деление на законы и подзаконные акты применительно к институту обращений граждан обладает существенной спецификой, а потому стало предметом настоящей публикации.

Анализ подзаконных актов, затрагивающих правовой институт обращений граждан, следует начинать с Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (далее Федеральный закон № 59-ФЗ) согласно которому правоотношения, связанные с реализацией конституционного права на обращение регулируются только федеральными законами [8, ч. 2 ст. 1]. Исползованная юридическая конструкция лишает иные, кроме Федерального Собрания РФ органы власти права принимать свои акты, устанавливающие правила рассмотрения обращений граждан, противоречащие порядку, установленному федераль-

ным законом.

Сказанное в полной мере относится и к актам Президента РФ, обладающим определенной спецификой в системе подзаконных актов [9]. Закон лишает Президента РФ права принимать нормы по вопросам обращений граждан отличные от норм законов, в том числе устанавливать дополнительные требования к обращениям и порядку их рассмотрения, противоречащие Федеральному закону № 59-ФЗ.

Можно сказать, что регламентация конституционного права на обращение – это исключительная прерогатива законодателя, что, однако не исключает возможности его частичного делегирования иному органу (как правило, исполнительной власти) путем прямого указания на это в федеральном законе, но исключает возможность принятия любого подзаконного акта, самостоятельно регламентирующего форму обращений и порядок их рассмотрения, без прямого указания на то в федеральном законе.

Число подзаконных актов, детализирующих институт обращений, велико и уже на федеральном уровне исчисляется сотнями. Несмотря на решающую роль законов в регулировании института обращений, их значение нельзя недооценивать. В отдельных случаях их соблюдение является обязательным условием для реализации заявителем соответствующего субъективного права.

Вместе с тем характер регулирования института обращений граждан различными подзаконными актами существенно различается, что позволило выделить среди них две самостоятельные группы. Первая группа – это подзаконные акты, принятые в порядке делегированного правотворчества и содержащие нормы об обращениях, отсутствующие в законах предопределивших их появление. Вторая группа – это обычные подзаконные акты (принятые в рамках подзаконного правотворчества) и не содержащие норм имеющих самостоятельное значение для института обращений.

Главное отличие первой группы в том, что делегированные подзаконные акты могут устанавливать правила отличные от требований Федерального закона № 59-ФЗ, тогда как обычные подзаконные акты могут лишь конкретизировать (уточнять), но не менять его положений или положений иных законов. Делегированные подзаконные акты допустимы исключительно в тех ситуациях, когда их принятие прямо предписывается нормой федерального закона.

В качестве примера делегированного подзаконного акта можно привести «Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», утвержденное Указом Президента РФ [10]. Им, например, утверждена форма заявления о приеме в гражданство, реквизиты которого существенно отличаются от традиционных реквизитов обращения по Федеральному закону № 59-ФЗ. Приведенный подзаконный акт принят на основании п. 4 ст. 33 Федерального закона «О гражданстве РФ», прямо предусматривающего полномочие главы государства издать подзаконный акт, который утвердит «форму такого заявления, а также перечень указываемых в заявлении сведений и необходимых документов» [11, г. 4 ст. 33].

Следует отметить, что уровень подзаконного акта при делегированном нормотворчестве значения не имеет. Органом власти, уполномоченным принять соответствующий подзаконный акт, может быть как Президент РФ или Правительство РФ, так и орган местного самоуправления или любой иной орган власти. Например, согласно п. 1.2 ст. 9 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [12], заявления, уведомления и сообщения представляется в регистрирующий орган по форме, утвержденной уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (то есть Федеральной налоговой службой РФ).

Обычных подзаконных актов по вопросам рассмотрения обращений граждан (принятых вне делегированного нормотворчества) достаточно много. Но никаких правил отличных от положений федеральных законов они не содержат, поэтому самостоятельного значения не имеют. Классическим примером таких подзаконных актов являются административные регламенты, регулирующие предоставление государственной (муниципальной) услуги (функции) в виде приема граждан, обеспечения своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений и т.п. [13].

Какой-либо системы в этих актах, увы, не усматривается, не говоря уже об унификации их содержания. Следует указать, что часть федеральных министерств вообще отменила свои административные регламенты о рассмотрении устных и письменных об-

ращений граждан [14], тогда как другие – сохранили [15]. Министерство юстиции РФ, например, отменив административный регламент рассмотрения обращений граждан в самом Министерстве [16], сохранило аналогичный регламент о рассмотрении обращений в подведомственной ей Федеральной службе исполнения наказаний [17].

Упразднение административных регламентов в одних органах власти и разноречивое в содержании административных регламентов других органов приводит к тому, что одно и то же конституционное право на обращение (статья 33 Конституции РФ) в различных органах власти реализуется по-разному. Это в свою очередь неизбежно влечет нарушение конституционных принципов равноправия и законности, нарушает единообразие в правоприменении, а также существенно затрудняет привлечение к административной ответственности должностных лиц, допустивших нарушение порядка рассмотрения обращений граждан [18, с578-589].

Особый случай нарушения режима законности представляют собой ситуации, когда подзаконным актом, без соответствующих указаний на то в федеральном законе, устанавливаются требования к форме обращения, либо к порядку его рассмотрения, противоречащие Федеральному закону № 59-ФЗ. Так, в 2013 году Распоряжением Правительства РФ была утверждена форма заявления «Об участии в Государственной программе содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [19]. Полномочие Правительства РФ утвердить эту форму предусмотрено Указом Президента РФ [20, ст. 15], а не федеральным законом. При этом в Федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [21] никаких особых требований к обращениям соотечественников нет. Никаких отсылок к подзаконным актам закон также не содержит. Приведенный пример является наглядной иллюстрацией нарушения правила об исключительности регулирования законом правоотношений, связанных с реализацией конституционного права на обращение.

Наличие в Федеральном законе № 59-ФЗ ч. 2 ст. 3 позволило субъектам Федерации принимать не только законы, но и иные нормативные правовые акты, устанавливающие положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать дополнительные гарантии. Таким образом, подзаконные акты субъектов Федерации занимают промежуточное положение между федеральными подзаконными актами, принятыми в порядке делегированного нормотворчества, и обычными подзаконными актами. От первых они отличаются тем, что не могут заменять своим правовым регулированием нормы фе-

деральных законов, а от вторых – тем, что могут дополнять гарантии, установленные федеральным законодателем, то есть принимать нормы об обращениях в «свободном правовом поле». Удивительно, но благодаря использованной законодателем конструкции, органы государственной власти субъектов федерации оказались в более выгодной ситуации – чем федеральные (включая президента РФ.)

В системе российского законодательства традиционно выделяют акты органов местного самоуправления как самостоятельную группу. Сказанное применимо и к законодательству об обращениях. Почти все муниципальные образования приняли соответствующий нормативный акт (а иногда и не один), непосредственно регламентирующий порядок подачи и рассмотрения обращений граждан.

Как и подзаконные акты вышестоящего уровня, муниципальные акты, затрагивающие обращения граждан, подразделяются на принятые в порядке делегированного правотворчества и обычного подзаконного нормотворчества, причем последних абсолютное большинство. Объясняется это наличием статьи «Обращения граждан в органы местного самоуправления» в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [22, ст. 32]. Указанная норма дублирует конституционное положение о праве граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, при этом указывает, что они подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом № 59-ФЗ. Таким образом, по общему правилу, нормативное содержание муниципальных актов об обращениях граждан не может ни противоречить вышестоящему законодательству (федеральному и региональному), ни дополнять его.

Делегированные подзаконные акты по вопросам обращений являются скорее исключением, чем правилом, однако они есть. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит две нормы, предоставляющие муниципальным образованиям право самостоятельно урегулировать вопросы непосредственно связанные с отдельными видами обращений граждан, а именно ст. 26 «Правотворческая инициатива» и ст. 28 «Публичные слушания».

Согласно прямому указанию п. 1 ст. 26 названного выше закона, «с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования». При этом законодатель, предусмотрев право органа местного самоуправления регулировать этот вид предложений граждан, установил ряд ограничений (стандартов)

которые местный представительный орган обязан соблюсти. Это и требование к минимально допустимой численности заявителей, и сроки рассмотрения предложения и некоторые другие.

Реализуя указанные предписания, многие муниципальные образования приняли свои подзаконные акты, подробно регламентирующие подачу гражданами правотворческих инициатив. Их анализ показывает, что требования к форме и порядку рассмотрения таких обращений по многим параметрам отличаются от правил рассмотрения обычных предложений установленных Федеральным законом № 59-ФЗ. Так, устанавливаются повышенные требования к форме обращения (например, наличие обязательных приложений к обращению [23, п. 3.2]), специальные сроки и порядок проведения проверки подписей инициаторов обращения (например, в городе Томске это должна сделать муниципальная избирательная комиссия по правилам действующего избирательного законодательства в течение 15 дней [24, п. 3.2]), правила рассмотрения и перенаправления проекта (например, «если комитет городского Совета решит, что принятие соответствующего акта не относится к компетенции Совета, то комитет вправе предложить председателю Совета направить проект акта главе города Владимира или должностному лицу в соответствии с их компетенцией» [25, гл. 4]) и некоторые другие.

В силу п. 4 ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования». Публичные слушания являются специфической формой непосредственного участия граждан населения в осуществлении местного самоуправления и, безусловно, предполагают возможность направления обращений граждан.

Публичные слушания образуют самостоятельный правовой институт, поэтому федеральный законодатель предоставил муниципальным образованиям определенную свободу в регламентации волеизъявления граждан выражаемого при подготовке и в процесс их проведения. При этом он воздержался от конкретных требований к предложениям граждан (в отличие от правотворческой инициативы).

В такой ситуации муниципальные образования самостоятельно урегулировали вопрос проведения публичных слушаний, в том числе порядок подачи и рассмотрения инициатив, предлагаемых гражданами в процессе подготовки или непосредственно во время проведения публичных слушаний. Заметим, что такой порядок не обязательно совпадает с нормами Федерального закона № 59-ФЗ.

Например, в Архангельске, Новосибирске и некоторых иных городах утверждена специальная форма предложений граждан [26, п.3], часто устанавливаются особые требования к срокам и порядку их подачи [27, п.2.1; 28, 2.1]. Достаточно часто регламентируется порядок подачи коллективного обращения инициирующего проведение публичных слушаний. Так, для назначения Вологодской городской Думой публичных слушаний по инициативе населения необходимо внести ходатайство (заявление) подписанное не менее чем двумястами человек, проживающими в городе Вологде и достигшими восемнадцатилетнего возраста [29, гл. 2].

Правотворческая инициатива и публичные слушания являются не единственными ситуациями делегированного муниципального подзаконного правотворчества по вопросам обращений граждан. Перечень таких ситуаций не является исчерпывающим, так как соответствующие отсылки могут появиться в любом федеральном законе регулирующем вопросы местного значения.

Анализ муниципальных актов о правотворческой инициативе и публичных слушаниях показывает, что местные представительные органы достаточно широко используют возможности делегированного правотворчества, зачастую самостоятельно определяя требования, как к форме предложений, так и к порядку их выражения и рассмотрения.

В завершении публикации хотелось бы отметить, что подзаконные акты об обращениях граждан представлены на всех трех уровнях власти: федеральном, субъектов Федерации и местном. Независимо от уровня, они подразделяются на принятые в порядке делегированного правотворчества и обычные подзаконные акты. Последние в настоящий момент принимаются бессистемно и, зачастую, с нарушением федерального законодательства. Более того наметилась устойчивая тенденция к отмене административных регламентов о рассмотрении устных и письменных обращений граждан и их объединений.

Органам публичной власти следует переработать и унифицировать имеющиеся подзаконные акты о рассмотрении любых обращений граждан. В частности, надлежит расширить число административных регламентов по отдельным видам волеизъявлений граждан и вернуть административные регламенты о рассмотрении универсальных обращений граждан.

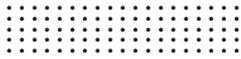
Литература:

1. Червяков Н.Н. Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества: на материалах МВД: Дис. канд. юрид. наук. М., 2000.
2. Бошно С.В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. 2004. № 12.
3. Жевакин С. Ведомственные правовые акты // Хозяйство и право. 1996. № 6.
4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 587 с.
5. Теория государства и права: Учебник / коллектив авторов. Отв. ред. А.В. Малько. 4-е изд. М.: КНО-РУС. 2012. 400 с.
6. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. 2-е изд. перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 576 с.
7. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004. 512 с.
8. О порядке рассмотрения обращений граждан РФ: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060.
9. По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П // Собрание законодательства РФ. 06.05.1996. № 19. Ст. 2320.
10. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4571.
11. О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // Собрание законодательства РФ. 03.06.2002. № 22. Ст. 2031.
12. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 21.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 13.08.2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.
13. Об утверждении Административного регламента Федерального казначейства исполнения государственной функции по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок: Приказ Минфина РФ от 11.03.2010 № 23н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов испол-

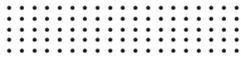
- нительной власти. 03.05.2010. № 18.
14. О признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации: Приказ Минтруда России от 10.06.2013 № 249н // Российская газета. № 154. 17.07.2013.
 15. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной статистики по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок: Приказ Минэкономразвития РФ от 14.10.2011 № 569 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 02.01.2012. № 1.
 16. О признании утратившим силу приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 07.06.2012 № 114: Приказ Минюста России от 14.06.2013 № 93 // Российская газета. № 151. 12.07.2013.
 17. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы исполнения наказаний по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений по вопросам, касающимся деятельности уголовно-исполнительной системы, принятию по ним соответствующих решений и направлению ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок: Приказ Минюста России от 31.07.2012 № 147 // Российская газета. 03.10.2012. № 227.
 18. Савоськин А.В. Допустимо ли признавать рассмотрение обращений граждан разновидностью государственных (муниципальных) услуг? // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 574-579.
 19. Об утверждении формы заявления об участии в Государственной программе содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Распоряжение Правительства РФ от 16.02.2013 № 196-р // Собрание законодательства РФ. 25.02.2013. № 8. Ст. 853.
 20. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 (ред. от 11.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 26.06.2006. № 26. Ст. 2820.
 21. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 31.05.1999. № 22. Ст. 2670.
 22. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
 23. Положение о правотворческой инициативе граждан, утв. Решением Тюменской городской Думы от 25.11.2005 № 274 (ред. от 25.02.2011) // Тюменский курьер. 15.12.2005. № 175.
 24. Положение «О правотворческой инициативе граждан муниципального образования «Город Томск», утв. Решением Думы г. Томска от 03.04.2007 № 427 // Собрание решений Думы города Томска. 04.06.2007. № 17 (часть 2).
 25. Положение о правотворческой инициативе граждан в муниципальном образовании «город Владимир», утв. Решением Совета народных депутатов города Владимира от 23.05.2006 № 113 // Владимирские ведомости. 21.06.2006. № 123.
 26. Положение о публичных слушаниях на территории муниципального образования «Город Архангельск», утв. Решением Архангельского городского Совета от 01.09.2005 № 36 (ред. от 22.03.2006) // Архангельск. 15.09.2010. № 158.
 27. Положение о публичных слушаниях в городе Новосибирск утв. Решением городского Совета Новосибирска от 25.04.2007 № 562 (ред. от 23.05.2012) // Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска. 05.07.2013. № 51. С. 9.
 28. Положение о публичных слушаниях в муниципальном образовании «Город Калуга» по проекту устава муниципального образования «Город Калуга», проекту решения Городской Думы города Калуги о внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования «Город Калуга», утв. Решением Городской Думы г. Калуги от 13.07.2011 № 147 (ред. от 18.09.2013) // Калужская неделя. 20.07.2011. № 28.
 29. Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «Город Вологда», утв. Решением Вологодской городской Думы от 30.11.2012 № 1409 // Вологодские новости. 12.12.2012. № 49.

References:

1. Chervyakov N.N. Problems of improvement of departmental rule-making: on the materials of MIA: Candidate's dissertation. M., 2000.



2. Boshno S.V. Conceptual and technical-juridical problems of bylaws // Zhurnal rossiyskogo prava. 2004. № 12.
3. Zhevakin S. Departmental legal acts // Khozyaistvo I pravo. 1996. № 6.
4. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Constitutional law of Russia: study book. 3d edition, revised and added. M.: Yutist, 2004. 587 p.
5. Theory of state and law: Study book / a group of authors. The editor-in-chief A.V. Malko. 4th edition. M.: KNORUS. 2012. 400 p.
6. Alekseyev S.S. Common theory of law: 2nd edition, revised and added. M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2008. 576 p.
7. Matuzov N.I., Malko A.V. Theory of state and law: Study book. M.: Yurist, 2004. 512 p.
8. On the order of consideration of citizens' appeals of the RF: Federal law dated 02.05.2006 № 59-FZ (as revised 02.07.2013) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 08.05.2006. № 19. Art. 2060.
9. In the case of constitutionality examination of point 2 of the RF Presidential Order dated October 3, 1994 № 1969 "On measures of strengthening the unified system of executive power in the RF" and point 2.3 of the Ruling on the Head of a land, region, city of federal importance, autonomous region, autonomous area of the RF approved by the above mentioned Order: Decree of the RF Constitutional Court dated 30.04.1996 № 11-P // Sobraniye zakonodatelstva of the RF. 06.05.1996. № 19. Art. 2320.
10. On approval of the Statement on the order of considering issues connected with the RF citizenship: Order of the RF President dated 14.11.2002 № 1325 (as revised 28.12.2013) // Sobraniye zakonodatelstva of the RF. 18.11.2002. № 46. Art. 4571.
11. On the RF citizenship: Federal law dated 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // Sobraniye zakonodatelstva of the RF. 03.06.2002. № 22. Art. 2031.
12. On state registration of juridical persons and sole proprietors: Federal law dated 08.08.2001 № 129-FZ (as revised 21.12.2013) // Sobraniye zakonodatelstva of the RF. 13.08.2001. № 33 (part I). Art. 3431.
13. On approval of Administrative regulations of the Federal Treasury of performing public functions on arranging meetings with citizens, providing timely and complete considerations of verbal and written citizens' applications, decision-making and responding within the time limit determined by the RF legislation: Order of the RF Ministry of Finance dated 11.03.2010 № 23n // Bulletin normativnikh aktov federalnikh organov ispolnitelnoy vlasty. 03.05.2010. № 18.
14. On recognition of some void normative legal acts of the RF Ministry of health and social development and the RF Ministry of labor and social protection: Order of the Ministry of labor of Russia dated 10.06.2013 № 249n // Rossiyskaya gazeta. № 154. 17.07.2013.
15. On approval of the Administrative regulations of the Federal service of state statistics on provision of public services on arranging meetings with citizens, provision of timely on arranging meetings with citizens, providing timely and complete considerations of verbal and written citizens' applications, decision-making and responding within the time limit determined by the RF legislation: Order of the RF Ministry of economic development dated 14.10.2011 № 569 // Bulletin normativnikh aktov federalnikh organov ispolnitelnoy vlasty. 02.01.2012. № 1.
16. On annulling the order of the RF Ministry of justice dated 07.06.2012 № 114: Order of the Ministry of justice of Russia dated 14.06.2013 № 93 // Rossiyskaya gazeta. № 151. 12.07.2013.
17. On approval of the Administrative regulations of the Federal Service for the Execution of Sentences on provision of public services on arranging meetings with citizens, providing timely and complete considerations of verbal and written citizens' applications on the issues concerning the activity of criminal-executive system and responding within the time limit determined by the RF legislation: Order of the RF Ministry of economic development dated 31.07.2012 № 147 // Rossiyskaya gazeta. 03.10.2012. № 227.
18. Savoskin A.V. Is it permissible to accept the kind of consideration of citizens of the state (municipal) services? // Administrative and municipal law. 2014. № 6. 3. 574-579.
19. On approval of an application form on participation in the State program of facilitation to voluntary migration of compatriots living abroad to the RF: Order of the RF Government dated 16.02.2013 № 196-r // Sobraniye zakonodatelstva RF. 25.02.2013. № 8. Art. 853.
20. On measures of providing of facilitation to voluntary migration of compatriots living abroad to the RF: The RF Presidential Decree dated 22.06.2006 № 637 (ред. от 11.07.2013) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 26.06.2006. № 26. Art. 2820.
21. On the RF state policy concerning compatriots abroad: Federal law dated 24.05.1999 № 99-FZ (as revised 23.07.2013) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 31.05.1999. № 22. Art. 2670.
22. On common principles of local self-government organization in the RF: Federal law dated 06.10.2003 № 131-FZ (as revised 28.12.2013) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 06.10.2003. № 40. Art. 3822.
23. Provision on law-making citizens' initiative approved by the Decision of Tyumen city Duma dated 25.11.2005 № 274 (as revised 25.02.2011) // Tyumenskiy kuriyer. 15.12.2005. № 175.



24. Provision “On law-making citizens’ initiative of a municipal entity “Tomsk city” approved by the Decision of Duma, Tomsk city dated 03.04.2007 № 427 // Sobraniye resheniy Dumy goroda Tomsk. 04.06.2007. № 17 (part 2).
25. Provision on law-making citizens’ initiative of a municipal entity “Vladimir city” ” approved by the Decision of the Soviet of people’s deputies of Vladimir city dated 23.05.2006 № 113 // Vladimirskie vedomosti. 21.06.2006. № 123.
26. Provision on public hearings on the territory of a municipal entity “Arkhangelsk city” ” approved by the Decision of Arkhangelsk city Soviet dated 01.09.2005 № 36 (as revised 22.03.2006) // Arkhangelsk. 15.09.2010. № 158.
27. Provision on public hearings Novosibirsk city approved by the Decision of Novosibirsk city Soviet dated 25.04.2007 № 562 (as revised 23.05.2012) // Bulletin organov mestnogo samoupravleniya goroda Novosibirsk. 05.07.2013. № 51. P. 9.
28. Provision on public hearings in a municipal entity “Kaluga city” on the draft regulations of a municipal entity “Kaluga city”, on the draft resolution of the City Duma of Kaluga city on making amendments and attachments to the Charter of a municipal entity “Kaluga city” approved by the City Duma Decision, Kaluga city dated 13.07.2011 № 147 (as revised 18.09.2013) // Kaluzhskaya nedelya. 20.07.2011. № 28.
29. Provision on the organizational order and conducting of public hearings in a municipal entity “Vologda city” approved by the Decision of Vologda State Duma dated 30.11.2012 № 1409 // Vologodskiye novosti. 12.12.2012. № 49.



О ЗНАЧЕНИИ ВВЕДЕНИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В БОРЬБЕ С ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Мальцева Т.В.

преподаватель, Пермский институт ФСИН России (Россия),
614014, Россия, г. Пермь, ул. Старых большевиков, д. 5, tanunya2009@yandex.ru

УДК 343
ББК 67.408

Цель: изучение вопроса о введении уголовной ответственности юридических лиц в борьбе с организованной преступностью

Методы: проанализирован опыт введения уголовной ответственности юридических лиц в зарубежном законодательстве. Метод теоретического исследования.

Результаты и область применения: рассмотрена перспектива введения в России уголовной ответственности юридических лиц с позиций комплексного анализа имеющихся пробелов данного института, с учетом теоретических подходов и наработанного опыта применения подобных положений уголовного права, сложившихся в мировой юридической практике. В результате автор приходит к выводу, что введение уголовной ответственности обеспечит более полную реализацию принципа неизбежности ответственности, так как физическое лицо не в силах возместить весь ущерб наносимый преступными действиями.

Научная новизна: научная новизна определяется выбором темы и обоснованием возможности привлечения юридического лица к уголовной ответственности.

Ключевые слова: международное право, уголовная ответственность, юридическое лицо, субъект преступления, субъективная сторона.

ON THE IMPORTANCE OF INTRODUCTION OF CRIMINAL RESPONSIBILITY OF JURIDICAL PERSONS IN FIGHTING WITH ORGANISED CRIME

Maltseva T.V.

Lecturer, Perm institute FSIN Russia (Russia), 5 Starykh bolshevikov, Perm, Russia, 614014, tanunya2009@yandex.ru

Purpose: study of the issue on introduction of criminal responsibility of juridical persons in fighting with organized crime.

Methods: the author analysed the experience of introduction of criminal responsibility of juridical persons in foreign legislation.

Results and sphere of application: the author considered the perspective of introduction of criminal responsibility of juridical persons from a perspective of complex analysis of the existing gaps of the given institute, taking into account theoretical approaches and the received experience of applying similar propositions of criminal law developed in the world juridical practice. The author concludes that the introduction of criminal responsibility will provide more complete realization of the principle of inevitable responsibility, as a physical person is not able to compensate all damages caused because of criminal actions.

Scientific novelty: scientific novelty is determined by the choice of the theme and substantiation of possibility to bring a juridical person to a trial.

Key words: international law, criminal responsibility, juridical person, subject of crime, subjective part.

Организованная преступность – одна из глобальных проблем современности, которая несет свое начало с древнего мира.

В большинстве стран мира организованная преступность бок обок шагает с экономическим и политическим развитием. Эта проблема злободневна для

западных стран - США, Германии, Франции, в которых борьба с организованной преступностью ведётся наиболее действенно, для развивающихся стран, эта проблема мешает их развитию. На сегодняшний день Россия не стала исключением из этого списка.

В таких странах как Германия вопрос окончательно нерешен.

В основу Уголовного кодекса Германии было положено Уголовное уложение Германской империи 1871 г., в основу которого были заложены идеи «классической» школы уголовного права, с ее теорией психологического понимания вины, и невозможности привлечения к уголовной ответственности юридических лиц [1]. Но по сравнению с уголовным кодексом Франции, эти вопросы, менее проработаны.

Необходимость решения этой проблемы была вызвана обращением внимания на наличие административной ответственности юридических лиц в законодательстве Германии.

В Германии была введена квазикриминальная (административно-уголовная) ответственность юридических лиц.

После Великой французской революции 1789-1794 годов принцип личной и виновной ответственности за деяния был важнейшим достижением в развитии уголовно-правовой мысли, и получил закрепление в большинстве уголовных кодексов, пришедших на смену средневековому законодательству.

В уголовном законодательстве Франции - юридическое лицо признается субъектом преступления. Уголовная ответственность юридических лиц не исключает ответственности конкретных граждан за виновные действия, связанные с нарушением действующего уголовного законодательства.

В соответствии со ст. 121-2 Уголовного кодекса Франции «юридические лица, за исключением государства, подлежат уголовной ответственности за преступные деяния, совершенные в их пользу органами или представителями юридического лица. Уголовная ответственность юридических лиц не исключает такую для физических лиц» [2]. По УК Франции, юридические лица могут быть уголовно наказаны, в отличие от Германии.

Держа курс в мировое сообщество, Россия обязана придерживаться мировых стандартов и рекомендаций, в данном случае уголовно-правовых методов борьбы с правонарушениями, совершаемыми юридическими лицами [3, с. 75-79].

Проблема признания субъектом преступления юридических лиц в уголовном законодательстве многих государств остается открытой, большинство зарубежных и отечественных юристов склоняются к тому, что уголовную ответственность за преступные деяния может нести только вменяемое физическое лицо, до-

стигшее определенного возраста.

Российское уголовное право и уголовное законодательство руководствуется тем, что субъектом преступления, может быть только физическое лицо, и это положение прописано в ст. 19 УК РФ.

Статья 48 ГК РФ дает понятие юридического лица как организацию, имеющую в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении определенное имущество, которая несет ответственность по всем обязательствам этим имуществом, осуществлять имущественные и личные неимущественные права, быть истцом и ответчиком в суде. Как уже говорилось, юридическое лицо, будучи фикцией, не имеет психики, а значит понятие вины к юридическому лицу не представляется возможным.

Так же к юридическим лицам относятся, в соответствии со ст. 50 ГК РФ, коммерческие и некоммерческие организации.

В Уголовном кодексе Российской Федерации не предусмотрена уголовная ответственность юридических лиц, несмотря на то, что такие попытки предпринимались при его разработке.

На сайте Следственного комитета РФ был обнародован проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц» [4].

Законопроект направлен на внедрение в российское законодательство положения, регламентирующие основания уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц. При этом причастность будет иметь место лишь в случаях совершения таких преступлений специальным субъектом, в качестве которого предусмотрено физическое лицо, выполняющее в юридическом лице управленческие функции.

Александр Быстрыкин поясняет, проект закона предусматривает широкий спектр основных и дополнительных видов мер уголовно-правового воздействия, которые могут быть назначены судом в зависимости от характера преступления, и непосредственного участия в нем юридического лица, что позволит судам назначать меры воздействия, пропорциональные тяжести содеянного и общественной опасности юридического лица [5], а в случае допущенных при его создании грубых нарушений закона, если эти нарушения носят неустранимый характер, либо осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии), либо запрещенной законом, либо с нарушением Конституции Российской Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 61 ГК РФ юридическое лицо может быть ликвидировано по решению суда. [6].

Для определения ответственности физических лиц и организаций, являющихся соучастниками одного

и того же деяния, в законопроекте предусматривается возможность освобождения от уголовной ответственности физического лица, совершившего преступление небольшой или средней тяжести исключительно в интересах организации и не получившего либо не получившего при этом прямо или косвенно имущественной выгоды, если за эти же нарушения подлежит организация, то к уголовной ответственности может быть привлечена только организация.

Судимость организации позволит добросовестным участникам коммерческого оборота проявлять большую осмотрительность при заключении договорных отношений.

Предлагается создать базу данных физических лиц и организаций, заинтересованных в использовании фиктивного юридического лица. Права лиц и организаций, занесенных в этот информационный ресурс, на учреждение новых организаций могут быть ограничены на определенный срок. Это позволит эффективно противодействовать «фирмам-однодневкам».

В соответствии с предложенным проектом закона при определении мер уголовно-правового характера к юридическим лицам должна учитываться категория совершенного преступления. Законопроект не отвечает целям и задачам уголовного права, так как в уголовное право не внесены изменения.

На сегодняшний день по российскому законодательству юридическое лицо может быть привлечено лишь к гражданско-правовой и административной ответственности, институт которой хорошо развит в нашей стране, и применяется при наказании юридических лиц [7, с. 99-106].

Структура предложенного законопроекта в полной мере отвечает мировым стандартам уголовной ответственности юридических лиц, на ней построено большинство зарубежных институтов уголовной ответственности юридических лиц.

В соответствии с действующим законом организованной группой признается устойчивая группа лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений (ч.3 ст. 35 УК РФ), основным признаком такой группы, является устойчивость. В законодательстве не объясняет содержание этого признака. По мнению некоторых ученых, основным признаком организованной группы, квалифицирующим ее устойчивость, является наличие организатора или руководителя группы, поскольку организатор создает группу, осуществляет подбор соучастников, определяет роль каждого, устанавливает дисциплину и т.п., а руководитель обеспечивает направленную и слаженную деятельность группы в целом, и непосредственно каждого ее участника [8, с. 9].

Вопросы уголовной ответственности юридических лиц обсуждается как на российском, так

и на международном уровне.

Международно-правовые документы, посвященные сплоченности государств в борьбе с организованной преступностью, создают условия для развития таких опасных социальных явлений, как коррупция (особый ее вид - корпоративная коррупция), экологическая преступность, финансирование терроризма и организованной преступности.

27 января 1999 г. Совет Европы принял Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию [9] (ETS № 173), которая предусматривает обязательства стран-участников по принятию законодательных и иных мер для привлечения юридических лиц к ответственности в связи с совершением уголовных преступлений. В статье 1 подпункт «d» Конвенции, дается определение термина «юридическое лицо» - это «любое образование, имеющее таковой статус в силу применимого национального права, за исключением государств или других публичных органов, действующих в осуществление государственных полномочий, а также межправительственных организаций» [10].

В статье 18 Конвенции говорится о самостоятельном принятии законодательных мер каждым государством, для привлечения юридических лиц к ответственности за совершенные преступления, в корыстных целях физических лиц которые действующем в своем личном качестве или занимают руководящую должность в юридическом лице, представляют интересы юридического лица, или принимают решения от имени юридического лица или являются соучастниками правонарушений в качестве соучастника или подстрекателя.

Статья 10 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, предлагает каждому государству-участнику принимать определенные меры, необходимые для установления ответственности юридических лиц участвовавших в преступлениях в организованной преступной группе и за особо опасные преступления, подобного характера. В соответствии с правовыми принципами государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной, не наносящей ущерба уголовной ответственности физических лиц [11].

Вышеупомянутые международно-правовые акты придают огромное значение формированию ответственности юридических лиц в национальных законодательствах стран-участников для достижения результатов в борьбе с организованной преступностью.

Российской Федерацией ратифицированы названные Конвенции без заявлений или оговорок касающихся ответственности юридических лиц.

По мнению профессора кафедры бизнеса

Канзасского университета Дугласа Хьюстона, коррупция порождает негативные внешние последствия; тем не менее, совокупность таких издержек может быть значительно меньше краткосрочных экономических выгод, возникающих за счет того, что коррупция способствует развитию производства и торговли [12].

3 декабря 2013 года - Международное движение Transparency International представило Индекс восприятия коррупции (ИВК) за 2013 год. В этом году в рейтинг вошли 177 стран, которые ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов. Ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто – наименьший. За год Россия поднялась в списке со 133-го на 127-е место, однако абсолютные показатели не изменились: наша страна удостоилась от экспертов 28 баллов из 100 возможных [13].

Столько же получили Азербайджан, Пакистан, Никарагуа, Мали, Мадагаскар, Ливан, Гамбия и Коморские острова [14].

В развивающихся странах процессы против коррупционеров могут стать источником дохода для инвесторов, которые не боятся принять участие в судебных разбирательствах. Инвестиции в различные разбирательства в расчете на компенсацию ущерба через суд стали особенно популярны после финансового кризиса 2008 года. [15].

Так же неоднократно возникал вопрос о необходимости введения в отечественное законодательство института уголовной ответственности юридических лиц за налоговые, экономические, экологические правонарушения. По мнению С.Г. Келиной существующие санкции действующего уголовного законодательства не соответствуют размерам причиненного вреда юридическими лицами при совершении подобных правонарушений.

С использованием фирм-однодневок в основном совершаются преступления по незаконному возмещению из бюджета налога на добавленную стоимость.

Примеры незаконного возмещения из бюджета налога на добавленную стоимость [16]:

Приговором Приволжского районного суда г. Казани РТ признан виновным в совершении преступлений (2 факта), предусмотренных ч. 4 ст. 159 УК РФ Мезрин В.В., который в период с 17.01.11 г. по 26.07.11 г., осознавая общественную опасность своих действий, предвидя наступление общественно опасных последствий в виде нанесения материального ущерба бюджету Российской Федерации и желая их наступления, из корыстных побуждений, направленных на хищение чужого имущества, используя реквизиты фирм-однодневок, разработал преступную схему, направленную на быстрое, незаконное обогащение путем незакон-

ного возмещения налога на добавленную стоимость, похитил денежные средства из бюджета РФ в особо крупном размере. Мезрину В.В. назначено наказание в виде лишения свободы сроком 4 года 6 месяцев ограничения свободы условно с установлением испытательного срока в 4 года.

Приговором Автозаводского районного суда г. Набережные Челны признан виновным в совершении преступления предусмотренного ч.4 ст. 159 УК РФ директор ООО «ФАРА» Бочаров М.Г., действуя по предварительному сговору с неустановленными лицами, путем обмана и злоупотребления доверием, действуя с прямым умыслом, направленным на незаконное получение суммы к возмещению из федерального бюджета, представил в МРИ ИФНС РФ № 14 по РТ заведомо ложные документы о взаимоотношениях с фирмами-однодневками и тем самым незаконно получил денежные средства из бюджета РФ в размере 1.996.773 рублей. Осужден на 3 года лишения свободы условно.

Приговором Советского районного суда г. Казани признан виновным в совершении преступления предусмотренного ч.4 ст. 159 УК РФ директор ООО «МегаПласт» Рябцов Р.Ю., который путем обмана и злоупотребления доверием, действуя с прямым умыслом, направленным на незаконное получение суммы к возмещению из федерального бюджета, представил в МРИ ФНС РФ № 5 по РТ заведомо ложные сведения о возмещении НДС по фиктивным сделкам купли-продажи у фирмы-однодневки полиэтиленовых труб, в результате чего Рябцов Р.Ю. незаконно получил денежные средства из бюджета РФ в размере 1.173.966 руб., что является особо крупным размером, осужден на 4 года лишения свободы условно.

Вышеуказанные преступления были совершены путем использования реквизитов фирм-однодневок. В 2010 году было установлено 11 таких правонарушений (сумма причиненного ущерба - 13 млн. рублей), в 2011 году – 63 преступления (ущерб – более 85 млн. рублей), в 2012 году – 40 фактов (ущерб – более 60 млн. рублей). В суд направлены уголовные дела по 19 преступлениям, возмещенный ущерб превысил 10 миллионов рублей.

Введение уголовной ответственности юридических лиц непосредственно за экологические преступления связано с их специфическими особенностями, которых нет у других преступных деяний.

На сегодняшний день многие крупные российские предприятия пребывают в ненадлежащем техническом состоянии, с низкой производительностью труда, малозффективной работой очистных сооружений, многократно превышающим расходом природных ресурсов на единицу готовой продукции. Такие промышленные предприятия активно загрязняют окружающую природу.

Наиболее верным решением вопроса было бы закрытие предприятий приносящих вред окружающей среде, но как с экономической, так и социальной точки зрения это не представляется возможным. Это автоматически повлекло бы за собой комплекс проблем, связанных с сохранением предприятий, рабочих мест, получением попутных видов продукции в виде тепло-снабжения, горячего водоснабжения, электричества с промышленных предприятий и т.д. Поэтому речь может идти только о модернизации производства, улучшении работы очистных сооружений, т.е. принятии мер по уменьшению вредных выбросов с предприятий и иного вредного воздействия на окружающую среду, переход на малоотходные и безотходные производства.

Установление уголовной ответственности юридических лиц в том числе за экологические преступления позволит защитить окружающую среду от окончательного разрушения.

Организованной преступностью активно используются организационно-правовые формы юридического лица, интересы преступности продолжают перемещаться в экономику, а юридические лица становятся субъектами подкупа должностных лиц.

Мировой практике известно множество примеров того, что субъектами коррупционных преступлений являются не только отдельные физические лица, но и корпоративные (коллективные) образования. Корпорации очень часто предоставляют нелегальные вознаграждения высокопоставленным чиновникам, например, за возможность получить крупный контракт [18].

В Волгограде завершилось расследование уголовного дела в отношении бывшего регионального вице-преьера Павла Крупнова, получившего, по версии следствия, 17 млн рублей незаконного вознаграждения. За эту сумму он, считают правоохранительные органы, обеспечил победу одной из фирм в тендере на проведение ремонта здания областного онкодиспансера. Бывшему чиновнику и его поделщикам предъявлено обвинение в получении взятки в особо крупном размере (ст. 290 УК РФ) [19].

В Архангельске следственные органы предъявили обвинение Дмитрию Таскаеву, проректору ФГА-ОУ ВПО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова» в получении взятки в особо крупном размере.

Согласно версии следователей, проректор за крупное денежное вознаграждение посодействовал «заключению договора на выполнение работ определенной коммерческой структурой». Объектом взятки стал контракт на строительные или строительно-ремонтные работы. Во время получения взятки - 1, 5 млн. рублей, которые находились на банковской карте, Таскаев был задержан сотрудниками ФСБ [20].

В отношении Таскаева уже возбуждено уго-

ловное дело по статье 290 УК РФ («Получение должностным лицом взятки в особо крупном размере»). Основанием для возбуждения дела стали материалы оперативно - розыскной деятельности, представленные региональным управлением ФСБ России по Архангельской области. Теперь Дмитрию Таскаеву грозит до 15 лет лишения свободы.

На основании ч. 1 ст. 60 УК РФ любому (в том числе юридическому) лицу, признанному виновным в совершении преступления, должно назначаться справедливое наказание в пределах, предусмотренных УК РФ. При назначении наказания коллективному субъекту преступления по принципу равенства перед законом не зависимо от организационно-правовых форм и места нахождения юридические лица подлежат уголовной ответственности; следует учесть некоторые обстоятельства: опасность преступления, экономическую выгоду, финансово-экономическое положение, значимость осуществляемой деятельности, обстоятельства, влияющие на степень наказания.

По данным МВД РФ, по итогам 2013 года в России было выявлено 141,2 тыс. преступлений экономической направленности, что на 18,4% меньше, чем в позапрошлом году. Таким образом, можно отметить устойчивое снижение экономической преступности. Стоит отметить, что преступность в целом в 2013 году снизилась только 4,2%. Таким образом, удельный вес экономических преступлений в общем объеме зафиксированных правонарушений также уменьшился – с 7,5% в 2012-м до 6,4% в 2013 году. На 1% выросло число выявленных случаев незаконного предпринимательства. Материальный ущерб от преступлений экономической направленности (по оконченным уголовным делам) составил 229,86 млрд руб. Динамику экономической преступности отобразим на рисунке 1.

В 2013 году наиболее распространенным видом экономических правонарушений, опередив мошенничества, стали преступления коррупционной направленности (41,5 тыс. случаев). Их доля в общей структуре экономической преступности достигла 29,4%. Мошенничества, на которые приходится 24,6% выявленных экономических преступлений, или 34,7 тыс. случаев, оказались на втором месте. В 2013-м было зафиксировано значительно меньше случаев мошенничества, чем в 2012-м, однако такое снижение, вероятно, обусловлено не столько динамикой преступности, сколько изменениями методики учета – с 2013 года в данном разделе учитываются только 2-4 части статьи 159 статьи УК РФ. На третьем месте – фальшивомонетничество (16,8 тыс. или 11,9%). Структуру экономической преступности отобразим на рисунке 2.

Доля тяжких и особо тяжких преступлений, а также преступлений, совершенных в крупном, особо крупном размере или повлекших значительный ущерб,

в 2013 году увеличилась, хоть и незначительно.

По данным за 2013 год, в крупном или особо крупном размере совершались все преступления, связанные с изготовлением и оборотом немаркированной продукции, а также все нарушения при банкротствах (неправомерные действия при банкротстве, преднамеренное банкротство, фиктивное банкротство). Близкий к стопроцентному результат показали также нарушение авторских и смежных прав (99,4%) и незаконное предпринимательство (99,5%). Скорее всего, это связано с тем, что менее серьезные случаи нарушения авторских прав и незаконной предпринимательской деятельности подпадают под действие административного, а не уголовного законодательства. Зато в течение 2013 года не было выявлено ни одного крупного коммерческого подкупа. Также практически не было

зафиксировано крупных случаев изготовления, хранения, перевозки или сбыта поддельных денег или ценных бумаг (для краткости в данном материале данные преступления обобщены под термином «фальшивоманетничество») – всего 0,2%.

Существующие в нашей стране нормы об ответственности юридических лиц в рамках административного, налогового и гражданского права не достаточны для борьбы с упомянутыми преступлениями: согласно статистики, количество общественно опасных деяний, совершенных юридическими лицами, возрастает год от года. В связи с этим предложения о введении института уголовной ответственности юридических лиц в российское законодательство представляются обоснованными.

Таким образом, установление уголовной ответ-

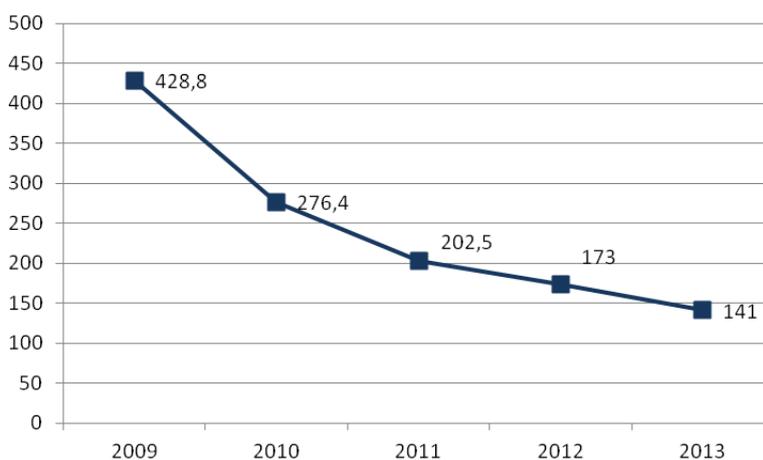


Рис.1. Динамика экономической преступности в 2009-2013 годах (тыс.)[21]

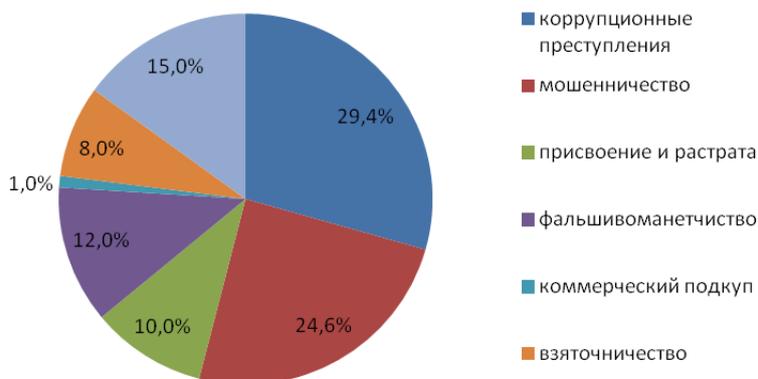


Рис. 2. Структура экономической преступности в 2013 году

ственности юридических лиц, в том числе за коррупционные, экономические, экологические преступления и т. п., поможет привести в соответствие меры борьбы с организованной преступностью, представляющих повышенную степень общественной опасности, и обеспечит более полную реализацию принципа неизбежности ответственности. Представляется необходимым привести российское законодательство в соответствие с Конвенцией ООН против транснациональной орга-

низованной преступности (2000 г.) и Конвенцией ООН против коррупции (2003 г.). Предлагается, не изменяя принципы действующего уголовного кодекса, создать новый Федеральный Закон о привлечении к уголовной ответственности юридических лиц, на примере ответственности правового регулирования воинских наказаний. Где полностью можно пересмотреть всю суть уголовно - правового института объективного вменения для юридических лиц.

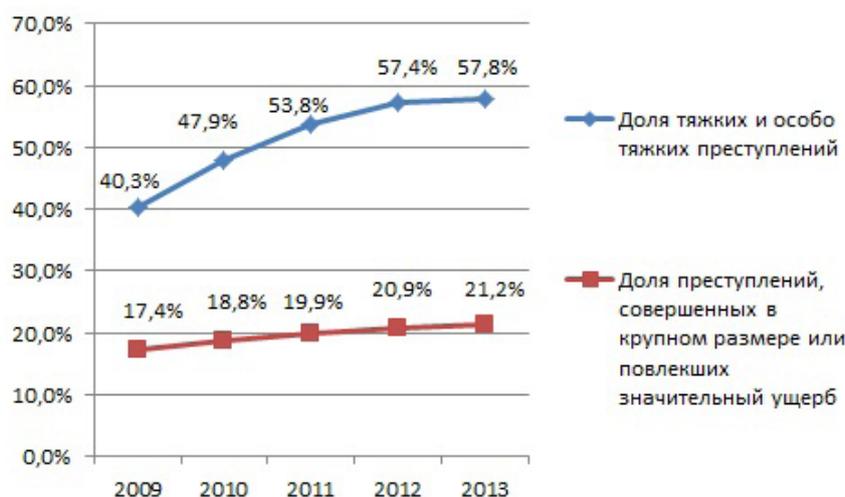


Рис.3. Динамика тяжких преступлений, а также преступлений, совершенных в крупном размере

Литература:

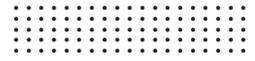
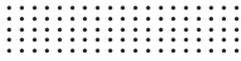
1. Уголовное право буржуазных стран. Общая часть: сб. законодательных актов. М., 1990. С. 94-95.
2. Текст уголовного кодекса Франции [электронный ресурс]. URL : <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1243018> (дата обращения 01.08.2014)
3. Антонова Е.Ю. Уголовная ответственность юридических лиц в международной практике // Юридический мир. 2008. № 7. С. 75-79.
4. Обсуждение законопроектов [электронный ресурс]. URL: <http://www.sledcom.ru/discussions/> (дата обращения 05.12.2013)
5. Быстрыкин А. К вопросу о введении в России уголовной ответственности юридических лиц [электронный ресурс]. URL: <http://www.sledcom.ru/blog/detail.php?ID=46194> (дата обращения 05.12.2013).
6. Смирнов Г. Проект закона Следственного комитета РФ об уголовной ответственности юридических лиц. [электронный ресурс]. URL: http://zakon.ru/Blogs/proekt_zakona_sledstvennogo_komiteta_rf_ob_ugolovnoj_otvetstvennosti_yuridicheskix_lic/2975 (дата обращения 05.12.2013).
7. Арбузов С.С., Кубанцев С.П. О перспективе введения в России института уголовной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2012. № 10. С. 99 - 106.
8. Гаухман Л.Д., Максимов С.В. Уголовная ответственность за организацию преступного сообщества (преступной организации). М., 1997.
9. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.
10. Международное уголовное право в документах: В 2 т. / сост. Р.М. Валеев, И.А. Тарханов, А.Р. Каюмова. Казань, 2005. Т. 1.
11. Конвенция против транснациональной организованной преступности (Принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.
12. Способна ли коррупция улучшить состояние дел в экономике? [электронный ресурс]. URL: <http://polit.ru/article/2008/02/21/houston/> (дата обращения 09.12.2013).
13. Россия оказалась в рейтинге коррупции на уровне Мадагаскара и Ливана [электронный ресурс].



- URL: <http://top.rbc.ru/economics/03/12/2013/892427.shtml> (дата обращения 01.12.2013)
14. Застряли [электронный ресурс]. URL: <http://www.transparency.org.ru/> (дата обращения 01.12.2013).
 15. Как заработать на борьбе с коррупцией [электронный ресурс]. URL: <http://www.rbcdaily.ru/world/562949989899783> (дата обращения 09.12.2013)
 16. Организация работы по пресечению деятельности фирм «однодневок» [электронный ресурс]. URL: http://16.mvd.ru/press_slujba/press_reliz/item/287172 (дата обращения 15.03.2014).
 17. Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц. СПб., 1998.
 18. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствие, реформы / пер. с англ. О.А. Алякринского. М.: Логос, 2003. 356 с.
 19. Крупному чиновнику – крупный откат [электронный ресурс]. URL: <http://korrossia.ru/russia/7472-krupnomu-chinovniku-krupnyu-otkat.html> (дата обращения 01.08.2013)
 20. Дмитрию Таскаеву предъявлено обвинение в получении взятки в особо крупном размере [электронный ресурс]. URL: <http://newsday29.ru/?p=34376> (дата обращения 15.03.2014)
 21. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь - декабрь 2013 года [электронный ресурс]. URL: <http://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports/item/1609734/> (дата обращения 01.08.2014)
 - ence 05.12.2013).
 7. Arbuzov S.S., Kubantsev S.P. On the perspective of introduction of institute of criminal responsibility of juridical persons in Russia // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 10. P. 99 - 106.
 8. Gaukhan L.D., Maksimov S.V. Criminal responsibility for organization of criminal society (criminal organization). M., 1997.
 9. Convention on criminal responsibility for corruption (concluded in Strasburg 27.01.1999)
 10. International criminal law in documents: In 2 v. / comp. by R.M. Valeyev, I.A. Tarkhanov, A.R. Kayumova. Kazan, 2005. V. 1.
 11. Convention against transnational organized crime (Adopted in New York 15.11.2000 by Resolution 55/25 at 62nd plenary meeting of 55th session of General Assembly of the UN) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2004. № 40. Art. 3882.
 12. Is corruption able to improve business situation in economy? [e-resource]. URL: <http://polit.ru/article/2008/02/21/houston/> (date of reference 09.12.2013).
 13. Russia is in the rating of corruption on the level of Madagascar and Lebanon [e-resource]. URL : <http://top.rbc.ru/economics/03/12/2013/892427.shtml> (date of reference 01.12.2013)
 14. They are entrapped [e-resource]. URL: <http://www.transparency.org.ru/> (date of reference 01.12.2013).
 15. How to make profit in fighting corruption [e-resource]. URL: <http://www.rbcdaily.ru/world/562949989899783> (date of reference 09.12.2013)
 16. Organization of work on suppressing the activity “short-term” firms [e-resource]. URL: http://16.mvd.ru/press_slujba/press_reliz/item/287172 (date of reference 15.03.2014).
 17. Volzhenkin B.V. Criminal responsibility of juridical persons. StPetersburg, 1998.
 18. Rose-Ackerman S. Corruption and government. Causes, consequences, reforms / transl. from English by O.A. Alyakrinskiy. M.: Logos, 2003. 356 p.
 19. Big operators must get a big kickback [e-resource]. URL: <http://korrossia.ru/russia/7472-krupnomu-chinovniku-krupnyu-otkat.html> (date of reference 01.08.2013)
 20. Dmitriy Taskayev is charged with bribe taking in especially big amount [e-resource]. URL: <http://newsday29.ru/?p=34376> (date of reference 15.03.2014)
 21. Brief characteristics of criminal situation in the Russian Federation for January – December 2013 [e-resource]. URL: <http://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports/item/1609734/> (date of reference 01.08.2014)

References:

1. Criminal law of middle-class countries. General part: collection of legal acts. M., 1990. P. 94-95.
2. Text of the criminal code of France [e-resource]. URL : <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1243018> (date of reference 01.08.2014)
3. Antonova E.Yu. Criminal responsibility of juridical persons in international practice // Yuridicheskiy mir. 2008. № 7. P. 75-79.
4. Discussion of legal acts [e-resource]. URL: <http://www.sledcom.ru/discussions/> (date of reference 05.12.2013)
5. Bystrykin A.K. On the question of introduction of criminal responsibility of juridical persons in Russia [e-resource]. URL: <http://www.sledcom.ru/blog/detail.php?ID=46194> (date of reference 05.12.2013).
6. Smirnov G. Draft law of the RF Investigation Committee on criminal responsibility of juridical persons. [e-resource]. URL: http://zakon.ru/Blogs/proekt_zakona_sledstvennogo_komiteta_rf_ob_ugolovnoj_otvetstvennosti_yuridicheskix_lic/2975 (date of refer-



ФАКТОРЫ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА УПРАВЛЕНИЕ ТРУДОМ В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

Дымова К.А.

аспирант, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (Россия),
460001, Россия, г. Оренбург, ул. Донецкая, д. 2/2, к. 79, kristinask@mail.ru

УДК 349.2
ББК 67.405.1

Цель. Изучение сущности дифференциации в правовом регулировании трудовых отношений как специфического метода правового регулирования трудовых отношений.

Методы. Использовался общенаучный диалектический метод познания, основанный на принципах объективности, системности, единства теории и практики, с использованием сравнительно-правового, формально-юридического, историко-правового и других специальных методов познания в юридической науке.

Результаты. Выявлено, что в рамках правового регулирования труда отдельных категорий работников находит свое отражение концепция неразрывности единства и дифференциации правового регулирования трудовых отношений.

Развивается сущность проблемы единства и дифференциации правового регулирования труда относительно отдельных категорий работников.

Научная новизна. Научная новизна заключается в новом подходе к исследованию проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда как в теоретическом аспекте, так и в направлении совершенствования практики применения законодательства, регулирующего условия труда отдельных категорий работников.

Ключевые слова: трудовое право, единство, дифференциация, правовая норма.

DIFFERENTIATION FACTORS AND THEIR INFLUENCE ON LABOR MANAGEMENT IN THE SPHERE OF PUBLIC PRODUCTION

Dymova K.A.

Post-graduate student, Moscow state juridical university named after O.E. Kutafin (Russia), room 79, 2/2 Donetskaya str., Orenburg, Russia, 460001, kristinask@mail.ru

Purpose. Study of the differentiation in essence in legal regulation of labor relations as a specific method of legal regulation of labor relations.

Methods. The author used a general scientific dialectic method of knowledge based on the principles of objectiveness, systematics, unanimity of theory and practice using comparative-legal, formal-juridical, historical-legal and other special methods of knowledge in law science.

Results. The author found out that within the framework of labor regulation of various categories of workers a concept of entity continuity and differentiation of legal regulation of labor relations found its reflection.

The author developed the essence of the problem of differentiation of legal regulation of labor regarding certain categories of workers.

Scientific novelty. Scientific novelty is in a new approach towards the research of the differentiation problem in legal regulation of labor relations both in theoretical aspect and in improvement of legislation use practice regulating labor conditions of certain categories of workers.

Key words: labor law, unanimity, differentiation, legal norm.

1. Понятие и значение дифференциации в трудовом праве

Проблема единства и дифференциации трудового законодательства всегда занимала и сегодня занимает одно из важных мест в науке трудового права. Это объясняется как теоретической важностью, так и практическим значением для нормотворческой деятельности и практики применения установленных норм. Неслучайно общетеоретическому аспекту проблемы единства и дифференциации трудового права отведено довольно значительное место в научных изысканиях. [1, с. 102]

Единство и дифференциация норм трудового права - это сложное и многогранное явление. В самом общем виде единство трудовых прав и обязанностей проявляется в равенстве прав и обязанностей участников общественных отношений, основанных на трудовом договоре независимо от сферы применения труда, а также в равенстве способов защиты их прав и законных интересов. В свою очередь, дифференциация трудовых прав и обязанностей предполагает установление различий, исключений, предпочтений и ограничений в правовом регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений отдельных категорий работников.

Слово «дифференциация» имеет иностранное происхождение и представляет собой разделение, расчленение, расслоение целого на различные части, формы и ступени. [2, с.171]

Термин «дифференциация» используется в юридических словарях, издаваемых по трудовому праву, например, в энциклопедическом словаре по трудовому праву, изданном в 1979 году содержится самостоятельная статья, которая посвящена дифференциации именно в трудовом законодательстве. [3, с.108] В этом словаре дифференциация определяется как «различия в правовых нормах, обусловленных спецификой содержания, характера и условий труда рабочих и служащих».

Спустя почти 20 лет Словарь по трудовому праву дает понятие дифференциации в трудовом праве как «различия в правовых нормах, обусловленных местом, условиями работы, правовым статусом организации, с которой работник состоит в трудовых отношениях, половозрастными особенностями работника и иными факторами». [4, с.93] Нетрудно заметить, что во втором понятии дифференциации подчеркивается отраслевая принадлежность правовых норм, посредством которых происходит правовое регулирование трудовых отношений. Кроме того, в этом понятии дифференциации дается одновременно примерный перечень ее оснований - место и условия работы, правовой статус организации - работодателя, половозрастные особенности работника и др.

Что же следует понимать под дифференциацией в трудовом праве сегодня? Отвечая на этот вопрос, обратимся к истории развития науки трудового права по этой проблеме.

Теоретические основы дифференциации трудового законодательства были заложены еще в 20-30 годы прошлого века в трудах таких известных ученых в области трудового права, как В.М. Догадов, П.Д. Каминская, и др. [5]

В 40-50-е годы важное значение в развитие дифференциации трудового права внесли научные труды С.Л. Рабиновича-Захарина, который еще в 1952 году писал: «Коррективы к общим нормам, приспособление общих норм к отдельным категориям работников в зависимости от условий труда и повышение или понижение гарантий для них по сравнению с общими нормами есть дифференциация».

Более широкое и развернутое определение дифференциации было дано Ф.М. Левиант. По ее определению, под дифференциацией трудового права следует понимать: разделение его норм в соответствии с основными видами регулируемых ими трудовых отношений; деление норм трудового права в соответствии с внутренней градацией основных видов трудовых отношений в зависимости от отрасли народного хозяйства, условий труда, характера трудовой связи работника с предприятием и иных особенностей труда. [6, с.26]

Еще более общий подход к этому определению высказала И.О. Снигирева, которая под дифференциацией трудового права понимает различия в содержании правового регулирования труда рабочих и служащих различных категорий по определенным устойчивым признакам. [7] Вопрос о единстве и дифференциации трудового законодательства далее разрабатывался, главным образом, в 60-80 годы двадцатого века, когда такие известные ученые в области трудового права, как Н.Г. Александров, В.С. Андреев, М.И. Бару, Б.К. Бегичев, К.П. Горшенин, С.А. Иванов, С.С. Каринский, Р.З. Лившиц, Ю.П. Орловский, А.Е. Пашерстник, А.С. Пашков, А.И. Процевский, З.К. Симорот, В.И. Смолярчук, И.О. Снигирева, В.Н. Толкунова, А.И. Шебанова и другие известные ученые в области трудового права последовательно углубляли разработку данной проблемы. Надо заметить, что многие из изданных ранее научных трудов по рассматриваемой проблеме не потеряли своей актуальности и в современных условиях хозяйствования и управления в России. [8, с.39]

М.И. Бару, уточняя определение дифференциации, отмечает, что множество оснований дифференциации затрудняет формирование такого определения дифференциации, которое охватило бы все явления, характерные для него. Вместе

с тем «совершенно очевидно, что речь идет о конкретизации общих принципов, лежащих в основе трудового права, об учете особенностей, различий и многообразий в процессе труда». [9, с.78]] Кроме того, на дифференциацию оказывают влияние факторы субъективного характера. При этом главным является то, что все эти факторы, приобретающие устойчивый характер закрепляются и получают выражение в нормах действующего трудового права.

Н. Давыдова определила дифференциации трудового законодательства как «отражение в нормах права многообразия особенностей применения трудам обусловленное федеративным характером государствам обширной территорией с различными климатическими условиями спецификой условий труда в отраслях народного хозяйства и психофизиологическими особенностями работников». [10, с. 78]

По мнению Хрусталева, «обстоятельства положенные в основу дифференциации трудового права можно разделить на две основные группы: объективные, т.е. независимые от свойств личности и субъективные т.е. обстоятельства, вызванные качествами самого человека (возраст, пол, инвалидность и т.д.). [11, с.54]

Таким образом, обобщая приведенные отдельные определения дифференциации, выработанные в науке трудового права, можно предположить следующую дефиницию: под *дифференциацией* следует понимать правовое явление, в котором проявляются многообразные, и находящиеся в диалектическом развитии различия, проявляющиеся в правовом регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений по определенным устойчивым факторам, неизбежно существующим в процессе функционирования общественной организации труда с целью обеспечения реального баланса интересов работников и работодателей.

2. Объективные и субъективные факторы дифференциации

Исследуя далее проблему дифференциации трудового законодательства, следует заметить, что одним из основных видов дифференциации в советский период организации труда оставалась отраслевая дифференциация. Сущность ее, по мнению И.О. Снигиревой и ряда других ученых в области трудового права, состоит в приспособлении общего трудового законодательства к каждой конкретной отрасли с учетом ее значения, условий труда и характера выполняемых в ней работ. [12, с.84]

Отраслевая дифференциация в период организации труда в то время была вызвана, прежде всего, различным значением отдельных отраслей в жизни и развитии советского общества, а также различными условиями труда по отраслям народного хозяйства.

Она представляла собой различия в правовом регулировании труда работников всех отраслей труда, т.е. как в производственной сфере, так и других сферах деятельности людей - науке, культуре, просвещении, здравоохранении и др.

И.О. Снигирева пришла к выводу о том, что различия в правовом регулировании труда свойственны, как правило, не для всех рабочих и служащих отрасли в целом, а только для определенных ведущих групп работников при выполнении основных видов работ внутри данной отрасли.

Труд остальных работников не имеет отраслевых особенностей и регулируется общими межотраслевыми нормами права.

В правовом регулировании труда важное значение имеет также дифференциация, которая обусловлена различными условиями труда, связанными с внеотраслевой спецификой выполняемых работ. В основе этого вида дифференциации заложено положение о том, что дополнительный труд, который затрачивается работником в результате необычных специфических условий (независимо от вида и значения отрасли), подлежит компенсации дополнительными льготами. Различия в условиях труда сказываются в том, что для работников, занятых на физически тяжелых работах, работах с вредными условиями труда, устанавливаются более высокая оплата труда, преимущества и льготы в пенсионном обеспечении, предоставляются дополнительные отпуска, устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени.

Немаловажное значение в правовом регулировании труда приобретает дифференциация по географическому признаку или, как ее еще называют, территориальная или районная дифференциация. [13, с.51]

В.В. Глазырин именует такую дифференциацию в трудовом законодательстве региональной, вкладывая в нее экономико-географическое содержание. [14]

Районная дифференциация основана на природно-климатических условиях и в основе ее лежат специальные нормы, регламентирующие особый порядок заключения и прекращения трудовых договоров, предоставление дополнительных отпусков и льгот по пенсионному обеспечению для работников, занятых в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним. [15, с.187]

По характеру трудовой связи работника с организацией дифференциация выражается в нормах трудового законодательства, которые регулируют труд работников, занятых на сезонных работах (гл. 46 ТК РФ), работников, заключивших трудовой договор на срок до двух месяцев (гл. 45 ТК РФ), лиц, работающих по совместительству (гл. 44 ТК РФ) и др. Такая дифференциация предусматривает, прежде всего, особый порядок возникновения и прекращения трудовых от-

ношений. Причем в этих случаях специальные нормы (как общее правило) устанавливают более низкий уровень правовых гарантий работников.

Рассмотренные основания дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда отражают специфику факторов, которые находятся вне личности работника.

Наряду с этими объективными факторами, обуславливающими дифференциацию трудового законодательства, особое значение в науке трудового права придается вопросам так называемой субъектной дифференциации, которая определяется субъектным составом участников трудовых правоотношений, т.е. «реальными личностями», наделенным и способностью к труду, и участвующими в общественном труде.

Вопросам субъектной дифференциации в литературе по трудовому праву как в советский период, так и в настоящее время уделено определенное внимание. [16] Постановка этой проблемы в науке трудового права принадлежит Б.К. Бегичеву. [17]

Под субъектной дифференциацией правового регулирования труда он понимает «различия в правовом положении рабочих и служащих, связанное с наличием в правовых институтах специальных норм, обусловленных особенностями труда рабочих и служащих».

И далее Б.К. Бегичев пишет: «... история развития советского трудового законодательства под углом зрения субъектной дифференциации - это история становления правовых форм, отражающих и закрепляющих постепенное преодоление различий между рабочими и служащими как работниками физического и умственного труда».

В.Н. Толкунова полагает, что было бы более правильным называть субъектную дифференциацию «дифференциацией по физиологическим особенностям субъектов права». [18]

При рассмотрении вопроса о субъектных факторах производства Б.К. Бегичев в свое время исходил, прежде всего, из социального развития личностей, занятых в процессе труда и выступающих в правовом положении рабочих и служащих, а не из особенностей, которые присущи отдельным «реальным личностям», т.е. половозрастного, психофизиологического и других критериев.

М.А. Покровская под субъектной дифференциацией понимает «различия в регулировании трудовых отношений, основанное на половозрастных, психофизиологических, семейных и т.п. личностных особенностях субъекта, проводимое с целью конкретизации и специализации «равного права» применительно к неравным субъектам». [19]

Нам представляется, что такое определение в значительной степени дополняет сущность субъектной дифференциации. Главное при этом остается в

сущности этого вида дифференциации, а именно: различное правовое регулирование труда работников в зависимости от их субъектных особенностей необходимо определять исходя из таких критериев, которые необходимо присущи им - пола, возраста, состояния здоровья, наличия детей, а не из специфики вида трудовой деятельности, умственного или физического труда.

Субъектные признаки, учтенные законодателем, позволяют дифференцировать труд отдельных групп субъектов. Так, различия в регулировании труда по возрасту определяется тремя большими группами: граждане в возрасте от 18 лет до ухода на пенсию; подростки от 14 до 16 лет и от 16 до 18 лет; пенсионеры. По признаку пола законодатель выделил женщин, установив льготы по охране труда, по беременности и родам. Следовало бы и в дальнейшем дифференцировать для женщин рабочее время и время отдыха в зависимости от таких факторов, как наличие и количество в семье детей, их возраст и т.п. Такого рода дифференциация правового регулирования труда при определенных условиях может способствовать воспитанию подрастающего поколения.

Надо особо отметить, что в развитии дифференциации трудового права как по объективным, так и по субъектным признакам Трудовому кодексу РФ принадлежит весьма важное место. Кодекс прежде всего определяет, какой орган может устанавливать дифференцированные нормы, по какому кругу вопросов эти акты могут издаваться. Кроме того, ТК РФ определяет пути дифференциации: по географическим и климатическим условиям, по отрасли экономики с учетом особенностей характера производства, по характеру трудовой связи работника с работодателем, по кругу вопросов применительно к тем или иным лицам.

С принятием Трудового кодекса РФ ряд ученых в области трудового права предприняли попытку дальнейшего исследования факторов дифференциации норм трудового права применительно к современным экономическим и социальным условиям России.

Надо заметить, что хотя дифференциация в правовом регулировании трудовых отношений в современных условиях и происходит в основном с использованием факторов, имевших место и ранее по нормам КЗоТ РСФСР (РФ) 1971 г., однако содержание таких факторов во многом изменилось. В частности, получили дальнейшее развитие различные факторы территориальной дифференциации. В ТК РФ законодательно закреплена отраслевая дифференциация, что проявляется в нормативном регулировании труда работников транспорта, медицинских и педагогических работников. Имеет место дифференциация в зависимости от форм собственности работодателя, например, при установлении государственных гарантий по оплате труда работников бюджетной сферы финанси-

рования (ст. 135ТКРФ).

Получила развитие и дифференциация с учетом субъектных особенностей работников. К примеру, такой фактор дифференциации как возраст работника используется в гл. 42 ТК РФ, посвященной, в отличие от КЗоТ РСФСР (РФ), особенностям регулирования труда не молодежи в целом, а только работников в возрасте до 18-ти лет.

В последние годы в научных исследованиях в области трудового права изучению вопросов понятия и значения дифференциации норм трудового законодательства уделено немало внимания. Особенно следует выделить монографическое исследование Г.С. Скачковой, в котором глава третья посвящена вопросам укрепления единства и расширения дифференциации трудового права как необходимое условие общественной организации труда в современной России. [20] Следует отметить, что еще в 2001 г. Г.С. Скачкова рассматривала дифференциацию норм трудового законодательства как «разграничение правовых норм на основе юридически значимых факторов в целях конкретизации общих положений трудового законодательства к отдельным категориям работников.

Среди выделенных факторов дифференциации следует особо выделить отраслевой фактор, требующий детализированного уточнения.

3. Отраслевой фактор дифференциации

Среди самых многообразных факторов, влияющих на возможности физических лиц вступать в трудовые отношения, выделяется отраслевой фактор и, как следствие, объективная отраслевая дифференциация, получившая прямое законодательное закрепление в действующем ТК РФ, а сам термин «отрасль» в этимологическом аспекте означает отдельную область деятельности, науки, производства. [21, ст. 51,52,54,55] Следует подчеркнуть, что объективные факторы дифференциации всегда выделялись в трудовом законодательстве. [22, ст. 250-256] При этом сам термин «отраслевая дифференциация» является общепризнанным и сложившимся в российском трудовом праве, его используют как в теории, так и в правоприменительной деятельности. В связи с этим, предложение отдельных исследователей заменить термин «отраслевая дифференциация» на термин «дифференциация в зависимости от вида экономической деятельности» (видовая дифференциация), и уточнение наименования ранее выделявшихся уровней дифференциации правового регулирования, появившееся в современной юридической литературе, представляется нецелесообразным. В частности, предлагается терминологическая замена понятия «межотраслевая дифференциация» на понятие «межвидовая дифференциация»;

понятия «отраслевая дифференциация» на понятие «видовая дифференциация» в зависимости от вида экономической деятельности; понятие «внутриотраслевая дифференциация» на понятие «внутривидовая дифференциация».

Тем не менее, новое словесное оформление не изменяет сути объективного явления, какковым всегда являлась отраслевая объективная дифференциация. Если обратиться к лингвистическому значению термина «вид», то он дословно обозначает разновидность, тип, подразделение, а в значении термина «отрасль» входят отдельная область деятельности, круг занятий и вид производства. Поэтому отраслевая и видовая дифференциация по сути выступают тождественными явлениями, и терминологическая замена лишь может создать трудности в законодательной и правоприменительной деятельности.

Отраслевая дифференциация имеет целью подчеркнуть особенности правового регулирования труда в определенном секторе экономики. В частности, в настоящее время особое значение приобретает топливно-энергетический сектор экономики, который обеспечивает жизнедеятельность всех отраслей национального хозяйства, и во многом определяет формирование основных финансово-экономических показателей страны.

Отраслевой фактор дифференциации позволяет раскрыть особенности определенной отрасли общественного производства, связанные профилирующими видами работ конкретного производства или отрасли, и, по сути, отражает специфику трудовых отношений в определенном секторе экономики.

Таким образом, в любых терминологических контекстах дифференциацию правового регулирования следует рассматривать как значимое и необходимое условие дальнейшего развития и совершенствования общественной организации труда в современной России.

Литература:

1. Рабинович-Захарин С.Л. К вопросу о дифференциации советского трудового права. В сб.: Вопросы советского гражданского и трудового права. Изд-во АН СССР, 1952. 102 с.
2. Словарь иностранных слов. М., 2001. 171 с.
3. Энциклопедический словарь. Изд. 4-е / под ред. С.А. Иванов. М., 1979. 108 с.
4. Словарь по трудовому праву / Отв. ред. проф. Ю.П. Орловский. М., 1998. 93 с.
5. Догадов В. М. Очерки трудового права. Л., 1927; П.Д. Каминская Очерки трудового права. М., 1927.
6. Левиант Ф.М. Нормативные акты, регулирующие

- труд рабочих и служащих. Изд. ЛГУ., 1960. 26с.
7. Снигирева И.О. К вопросу об отраслевой дифференциации советского трудового законодательства. «Советское государство и право». 1964. №11.
 8. Лившиц Р.З. Правовое исследование. М., 1972. 39 с.
 9. Бару М.И. Унификация и дифференциация норм трудового права // Советское государство и право. 1971. № 10.
 10. Давыдова Е.Н. Общие и частные вопросы дифференциации трудового законодательства в народном хозяйстве // Вестник ЛГУ. Экономика. Философия. Право. Вып. 4. № 23. 78 с.
 11. Трудовое право России: учебник. / под ред. А.С. Пашкова. СПб., 1993. 54 с.
 12. Снигирева И.О. Вопросы регулирования труда работников гражданского воздушного флота СССР. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 1963. 84 с.
 13. Гинцбург Л.Я., Смирнова Н.М. Льготы, работающим в районах Крайнего Севера. М., 1975. 51 с.
 14. В.В. Глазырин Региональная дифференциация в трудовом праве // Правоведение. 1971. № 6.
 15. Трудовое законодательство: сб. нормативных актов / сост. К.Н. Гусов. М., 2005. 187 с.
 16. Пашков А.С. Правовое регулирование подготовки и распределения кадров. Изд-во ЛГУ., 1966; Дзгоева Ф.О. Правовое регулирование труда лиц с семейными обязанностями. М., 2003.
 17. Бегичев Б.К. Субъектная дифференциация правового регулирования в советском трудовом праве // Сборник ученых трудов Свердловского юридического института. 1964. Вып. 2.
 18. Толкунова В.Н. Дифференциация правового регулирования женского труда // Советское государство и право. 1968. № 11.
 19. Покровская М.А. О субъектах дифференциации в советском трудовом праве // Правоведение. 1976. № 6.
 20. Скачкова Г.С. Расширение сферы действия трудового права и дифференциация его норм: Монография. М. 2003.
 21. Трудовой Кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (с изм. и доп.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 22. Кодекс законов о Труде РСФСР. М., 1971.
 - sovetskogo grazhdanskogo I trudovogo prava. Izd-vo AN SSSR, 1952. 102 p.
 2. Dictionary of foreign words. M., 2001. 171 p.
 3. Encyclopedic dictionary. Edit.4th /edited by S.A. Ivanov. M., 1979. 108 p.
 4. Labor law dictionary / Editor-in-chief Prof. Yu.P. Orlovskiy. M., 1998. 93 p.
 5. Dogadov V.M. Labor law sketches. L., 1927; P.D. Kaminskaya, Labor law sketches. M., 1927.
 6. Leviant F.M. Normative acts regulating workers and employees' labor. Izd. LGU., 1960. 26p.
 7. Snigiryova I.O. On the question of branch differentiation of the Soviet labor legislation. "Sovetskoye gosudarstvo I pravo". 1964. №11.
 8. Livshits R.Z. Legal research. M., 1972. 39 p.
 9. Baru M.I. Unification and differentiation of labor law norms // Sovetskoye gosudarstvo I pravo. 1971. № 10.
 10. Davidova E.N. The general and the particular issues of labor law differentiation in economy // Vestnik LGU. Ekonomika. Filosofiya. Pravo. Vip. 4. № 23. 78 p.
 11. Labor law of Russia: study book / edited by A.S. Pashkov. StPetersb., 1993. 54 p.
 12. Snigiryova I.O. Issues concerning labor regulation of civil air fleet employees of the USSR. Candidate's dissertation. M., 1963. 84 p.
 13. Gintsburg L.Ya., Smirnova N.M. Priveledges for people working in the regions of the Far North. M., 1975. 51 p.
 14. V.V. Glazirin. Regional differentiation in labor law // Pravovedeniye. 1971. № 6.
 15. Labor law: coll. Of normative acts / comp. By K.N. Gusov. M., 2005. 187 p.
 16. Pashkov A.S. Legal regulation of training and distribution of staff. Published by LGU., 1966; Dzgoyeva F.O. Legal regulation of labor of people with family responsibilities. M., 2003.
 17. Begitchev B.K. Subjective differentiation of legal regulation in the Soviet labor law // Sbornik uchyonikh trudov Sverdlovskogo yuridicheskogo instituta. 1964. Vip. 2.
 18. Tolkunova V.N. Differentiation of legal regulation of female labor // Sovetskoye gosudarstvo I pravo. 1968. № 11.
 19. Pokrovskaya M.A. On subjects of differentiation in the Soviet labor law // Pravovedeniye. 1976. № 6.
 20. Skachkova G.S. Expansion of the sphere of labor law actions and differentiation of its norms: Monograph. M. 2003.
 21. Labor Code of the RF: Federal law dated 30.12.2001 г. № 197-FZ (revised and added) [e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
 22. Code of laws on Labor RSFSR. M., 1971.

References:

1. Rabinovitch-Zakharin S.L. On the question of differentiation of the Soviet labor law. In the coll.: Voprosy



НЕОБХОДИМО ЛИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ТОВАРИЩЕСТВОМ СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ?

Шахова Е.С.

кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры трудового права, гражданского и арбитражного процесса, Юго-Западный государственный университет (Россия), 305040, Россия, г. Курск, ул. 50 лет Октября, д.94, elena.schakhova2013@yandex.ru

УДК 347.4
ББК 67.404.212.47-32

Цель. Анализ правовой природы отношений с членами правления, председателем правления, договорных связей товарищества собственников жилья при осуществлении своей деятельности.

Методы. Контент-анализ научной литературы, периодических изданий по рассматриваемой проблеме, нормативных правовых актов, данных департамента реформирования городского хозяйства г. Курска.

Результаты и научная новизна. Автором определяются основные направления деятельности ТСЖ, предлагаются изменения для внесения в действующие нормативные правовые акты в целях усовершенствования правового механизма отношений членов правления, председателя правления и членов ТСЖ, определяются основные направления модернизации данной сферы.

Ключевые слова: товарищество собственников жилья, председатель правление, члены правления, гражданско-правовые отношения, трудовые отношения.

IS IT NECESSARY TO IMPROVE CONTROL OF CONDOMINIUM?

Shakhova E.S.

Candidate of Science, Assistant Professor, assistant professor of the labor law, civil and arbitrary process department, South-Western state university (Russia), 94 50 let Oktyabrya, Kursk, Russia, 305040, elena.schakhova2013@yandex.ru

Purpose. Analysis of legal nature of relationship with board members, board chairperson, contract relations of condominium in realizing their activity.

Methods. Content analysis of scientific literature, periodicals on the considered topic, normative legal acts, data of the department on reformation of urban economy in Kursk.

Results and scientific novelty. The author determines major directions of condominium, proposes amendments to the existing normative legal acts to improve legal mechanism of relations among board members, board chairperson and condominium members, determines major directions of modernization of the researched sphere.

Key words: condominium, board chairperson, board members, civil-legal relations, labor relations.

Современный этап развития российского общества характеризуется глобальными преобразованиями в государстве, его экономической и социальной системах. Они затронули и жилищную сферу. Большая часть жилищного фонда в настоящее время находится в частной собственности и поэтому требует новых подходов к его управлению.

Достаточно бурные обсуждения вызвал законопроект о лицензировании управляющих компаний в ЖКХ, который предполагает обязательное получение

лицензии управляющими организациями многоквартирных домов, прохождение их руководителями квалификационных экзаменов и устанавливает штрафы за управление домами без лицензии. В ближайшее время документ будет внесен на рассмотрение в Госдуму, а уже с 1 сентября 2014 года планируется начать выдачу лицензий.

Однако лицензирование не коснулась товариществ собственников жилья, означает ли это, что в данной сфере не существует проблем и не требуется

усовершенствование?!

В последние годы собственники все чаще стремятся самостоятельно осуществлять управление своими жилыми многоквартирными домами, для чего создаются товарищества собственников жилья. Так, по данным администрации Курской в области на территории данного субъекта РФ зарегистрировано и функционирует 757 товариществ собственников жилья [1].

Товарищество собственников жилья – некоммерческая организация, имеющая достаточно специфические цели своей деятельности, а именно реализацию прав собственников жилых помещений в многоквартирных домах по владению, пользованию и распоряжению общим имуществом.

При реализации основной цели деятельности товарищество собственников жилья неизменно вступает в договорные отношения как с самими собственниками, так и иными физическими и юридическими лицами, правовая природа данных отношений вызывает особый интерес.

В настоящее время особую актуальность имеет необходимость формирования прозрачной и результативной системы финансовых, организационных, договорных отношений в рамках товариществ собственников жилья как наиболее эффективного способа управления жилыми многоквартирными домами. В целях развития и поддержки товариществ собственников жилья исследование внутренней структуры данных организаций, разграничение трудовых и гражданско-правовых отношений носит важное практическое и теоретическое значение.

В связи с вышеизложенным, основной целью данной статьи является исследование деятельности товариществ собственников жилья, анализ эффективности управления ими, методика повышения.

Товариществом собственников жилья согласно ч. 1 ст. 135 ЖК РФ признается некоммерческая организация, объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления общим имуществом в многоквартирном доме либо в случаях, указанных в части 2 статьи 136 ЖК РФ, имуществом собственников помещений в нескольких многоквартирных домах или имуществом собственников нескольких жилых домов, обеспечения владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом в многоквартирном доме либо совместного использования имущества, находящегося в собственности собственников помещений в нескольких многоквартирных домах, или имущества, принадлежащего собственникам нескольких жилых домов, осуществления деятельности по созданию, содержанию, сохранению и приращению такого имущества, предоставления коммунальных услуг лицам, пользующимся в соответствии с ЖК

РФ помещениями в данных многоквартирных домах или данными жилыми домами, а также для осуществления иной деятельности, направленной на достижение целей управления многоквартирными домами либо на совместное использование имущества, принадлежащего собственникам помещений в нескольких многоквартирных домах, или имущества собственников нескольких жилых домов.

Органами управления товарищества собственников жилья являются общее собрание членов товарищества, правление товарищества (ст. 144 ЖК РФ).

Итак, основным органом управления в товариществе собственников жилья является общее собрание собственников жилья, основными распорядительными органами - правление и председатель правления.

Однако на практике отмечается множество проблем, ввиду отсутствия заинтересованности, занятости и прочих причин собственники жилых помещений, особенно молодые люди, формально относятся к общим собраниям собственников жилья, игнорируя их либо ставя свою роспись формально.

Данные вопросы неоднократно обсуждались учеными. Так, Шамарданова Л.Ш. указывала на частые нарушения формальных требований к процедурам обсуждения и принятия решений на общих собраниях собственников жилья [2].

В судебной практике устоялась новая категория гражданских дел - о признании недействительным решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме. Так, например, решением Ленинского районного суда г. Курска от 11 мая 2010 г. , по иску К., К., Л. в суд с иском к Товариществу собственников жилья (далее - ТСЖ) о признании недействительным решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме. Исковые требования К., К., Л. удовлетворены. Решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме № по проспекту г.Курска от 25.01.2010 года о создании Товарищества собственников жилья признано недействительным [3].

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что в сложившейся ситуации требуется оценка эффективности управления товариществами собственников жилья, поиск путей решения данной проблемы, усиление государственного контроля в данной области.

Согласно ст. 147 ЖК РФ руководство деятельностью товарищества собственников жилья осуществляется правлением товарищества. Правление товарищества собственников жилья вправе принимать решения по всем вопросам деятельности товарищества, за исключением вопросов, отнесенных к исключительной компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме и компетенции обще-

го собрания членов товарищества собственников жилья. Правление товарищества собственников жилья избирается из числа членов товарищества общим собранием членов товарищества на срок, установленный уставом товарищества, но не более чем на два года. Правление товарищества собственников жилья избирает из своего состава председателя товарищества, если избрание председателя товарищества не отнесено к компетенции общего собрания членов товарищества уставом товарищества.

Ст. 147 п. 3.1 ЖК РФ устанавливается, что член правления товарищества собственников жилья не может совмещать свою деятельность в правлении товарищества с работой в товариществе по трудовому договору, а также поручать, доверять другому лицу или иным образом возлагать на него исполнение своих обязанностей члена правления товарищества.

Законодатель, в целях повышения эффективности управления жилищным фондом, отсек возможность у одного лица – члена правления товарищества собственников жилья, быть одновременно и председателем правления, и бухгалтером, и сантехником и т.д. - совмещать деятельность в правлении с работой по трудовому договору, при этом, не определил правовую природу самих отношений с членами правления товариществ собственников жилья – трудовые отношения или отношения гражданского правового характера.

Подобная же непоследовательность отмечается и в нормах ЖК РФ, посвященных деятельности председателя правления товарищества собственников жилья.

Председатель правления товарищества собственников жилья избирается на срок, установленный уставом товарищества. Председатель правления товарищества обеспечивает выполнение решений правления, имеет право давать указания и распоряжения всем должностным лицам товарищества, исполнение которых для указанных лиц обязательно.

Председатель правления товарищества собственников жилья действует без доверенности от имени товарищества, подписывает платежные документы и совершает сделки, которые в соответствии с законодательством, уставом товарищества не требуют обязательного одобрения правлением товарищества или общим собранием членов товарищества, разрабатывает и выносит на утверждение общего собрания членов товарищества правила внутреннего распорядка товарищества в отношении работников, в обязанности которых входят содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, положение об оплате их труда, утверждение иных внутренних документов товарищества, предусмотренных ЖК РФ, уставом товарищества и решениями общего собрания членов товарищества (ст. 149 ЖК РФ).

В данной норме также не определена правовая

природа отношений между товариществом собственников жилья и председателем правления.

Итак, ни в ГК РФ, ни в ЖК РФ, ни в ТК РФ нет четкого определения правовой природы отношений членов правления и товариществ собственников жилья, в связи с чем на практике возникает множество вопросов: возможно ли заключение трудового договора с председателем правления товариществом собственников жилья или только договор оказания услуг, вознаграждение или заработная плата выплачивается председателю правления, возникает ли у председателя правления право на отпуск, пределы ответственности членов правления и председателя правления в зависимости от вида правоотношений.

Однако, если внимательно и детально изучить положения ЖК РФ, то ответ на данные вопросы не заставит себя ждать. Ст. 145 ЖК РФ в ч. 2 законодатель, определяя компетенцию общего собрания собственников жилья, прямо указывает в п. 11 – «определение размера вознаграждения членов правления товарищества, в том числе председателя правления товарищества». Учитывая использование именно термина «вознаграждения», а не «заработной платы», можно сделать однозначный вывод о том, что с председателем правления и иными членами правления трудовых отношений быть не может.

Вопрос о разграничении трудовых и гражданско-правовых отношений как в доктрине, так и в практической сфере всегда стоял достаточно остро. С точки зрения теории - разграничение данных правовых институтов наиболее ярко демонстрирует как тесное взаимодействие, так различия в правовом поле регулирования гражданского и трудового права. С практической точки зрения основной интерес в разграничении данных правоотношений сводится к их правовым последствиям - получение гарантий и компенсаций, установленных трудовым законодательством РФ либо неполучения таковых, в рамках гражданско-правовых отношений.

В связи с отсутствием четкой правовой регламентации в судебной практике встречается достаточно большое количество подобных споров. Причем в судебной практике также нет единого подхода к решению данной проблемы, и судебные органы не смотря на указание п. 11 ч. 2 ст. 145 ЖК РФ трудовые отношения признают. Так, например, решением Ленинского районного суда г. Курска от 12.05.2014 г. по иску С. бывшего председателя правления к товариществу собственников жилья № 1... г. Курска о взыскании компенсации за неиспользованные отпуска с 2002 по 2010 г. взыскана компенсация за неиспользованные отпуска [4].

Итак, в законодательстве четко не определена природа отношений с распорядительными органами товариществ собственников жилья.

Учитывая специфику деятельности товариществ собственников жилья, по нашему мнению, достаточно сложно определить трудовую функцию для членов правления и председателя правления, в силу того, что такой профессии, специальности, квалификации не существует. Требования к членам правления и председателю правления, за исключением того, что они должны быть собственниками жилых помещений и членами товарищества собственников жилья, в законодательстве не установлено, фактически собственники жилья могут избрать любое лицо, без каких бы то ни было цензов.

При этом следует обратить внимание, что деятельность товариществ собственников жилья многогранна и требует колоссальных знаний и умений от председателя правления, членов правления. Товарищество собственников жилья заключает договоры с ресурсоснабжающими организациями, договоры аренды недвижимого имущества, предоставления в аренды площадей для размещения рекламы, размещение специального оборудования иннернет-провайдеров, договоры подряда на выполнение различных работ, тесно взаимодействует с налоговыми органами, пенсионными органами, органами социального страхования, банковскими организациями и пр.

Осуществление деятельности по управлению товариществом собственников жилья осуществляется не на профессиональной основе. Фактически не существует учреждений, способствующих обучению, а в дальнейшем повышению квалификации председателей и членов правления. На наш взгляд, требуется разработка местными органами самоуправления целевой программы по обучению и повышению квалификации председателей правления и членов правления.

Одной из проблем эффективности управления жилищным фондом в форме товариществ собственников жилья в Курской области является преклонный возраст председателей правления и членов товариществ собственников жилья. На основании данных департамента реформирования городского хозяйства г. Курска средний возраст председателей правления собственников жилья 55 лет.

Зачастую товарищества собственников жилья состоят из одного дома, малой численности собственников, дополнительных источников доходов не имеют и собственники не могут содержать штат работников, а привлекают лиц для осуществления отдельных работ единоразово или периодически, на основании договоров подряда либо оказания услуг. Например, товарищество собственников жилья № 13... г. Курска состоящее из одного двух подъездного 9-тиэтажного дома, в штате имеет только бухгалтера, работающего по совместительству, для осуществления надлежащего содержания и ремонта имущества собственниками

было принято решение привлекать лиц, для выполнения текущих заданий на основании гражданско-правовых договоров.

Возникает проблема с предоставлением рабочего места, так как фактически товарищества собственников жилья крайне редко имеют в своем распоряжении отдельное помещение.

Кроме того, основывая свою финансовую деятельность на членских взносах, товариществу собственников жилья крайне сложно выполнить положение ст. 133 ТК РФ о том, что месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда.

Чаще всего работники совмещают работу в товариществе с иной оплачиваемой работой, в связи с чем эффективность управления крайне низкая.

В рамках контроля за финансово-хозяйственной деятельностью товариществ собственников жилья, согласно ст. 150 ЖК РФ создается ревизионная комиссия либо ревизор, которые избирается общим собранием членов товарищества не более чем на два года. В состав ревизионной комиссии товарищества собственников жилья не могут входить члены правления товарищества. Ревизионная комиссия товарищества собственников жилья из своего состава избирает председателя ревизионной комиссии. Ревизионная комиссия (ревизор) товарищества собственников жилья: проводит не реже чем один раз в год ревизии финансовой деятельности товарищества; представляет общему собранию членов товарищества заключение по результатам проверки годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности товарищества; представляет общему собранию членов товарищества заключение о смете доходов и расходов на соответствующий год товарищества и отчет о финансовой деятельности и размерах обязательных платежей и взносов; отчитывается перед общим собранием членов товарищества о своей деятельности.

Однако данное положение практически сводится к формальности, участие в деятельности ревизионной комиссии носит чаще всего безвозмездный характер, в силу чего ревизионная комиссия либо не избирается вовсе или избирается, но не функционирует. Так, в ТСЖ № 13... г. Курска ревизора не было, отчетных собраний собственников жилья с 2002 по 2013 г. не проводилось.

Для повышения эффективности управления товариществом собственников жилья требуется повышения государственного финансового контроля [6], в том числе и за финансовой деятельностью товариществ собственников жилья.

Таким образом, в настоящее время требуется



повышения эффективности управления жилищным фондом товариществами собственников жилья, проведения комплекса мероприятий совместно с государственными органами.

На наш взгляд, целесообразно внести изменения в ЖК РФ и четко прописать, что с председателем правления и членами правления товарищества собственников жилья заключается договор на управление жилым многоквартирным домом по аналогии с управляющими компаниями, описать форму и содержание данного договора, указав, что председателю правления и другим членам правления выплачивается вознаграждение, определить обязанности председателя правления и других членов правления, их ответственность.

Литература:

1. Отчет комитета жилищно-коммунального хозяйства и ТЭК Курской области за 2014 г. [электронный ресурс]. URL: <http://adm.rkursk.ru/index.php?id=31> (дата обращения 06.07.2014)
2. Шамарданова Л.Ш. Государственный надзор за деятельностью товариществ собственников жилья // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2010. № 1. С. 53-58.
3. Решение Ленинского районного суда г. Курска от 25.01.2010 года [электронный ресурс]. URL: <http://lensud.krs.sudrf.ru/modules.php?cl=1&id=1251&name=information> (дата обращения 06.07.2014)
4. Решение Ленинского районного суда г. Курска от 12.05.2014 г. [электронный ресурс]. URL: http://lensud.krs.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo (дата обращения 06.07.2014)
5. Лагутин И.Б. Аудит эффективности в системе регионального финансового контроля // Реформы и право. 2011. № 2 С. 41-49.

References:

1. Report of the housing and public utilities committee and Fuel and Energy Company of Kursk region for 2014 [e-resource]. URL: <http://adm.rkursk.ru/index.php?id=31> (date of reference 06.07.2014)
2. Shamardanova L.Sh. Public control for condominium activity // Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kultura. 2010. № 1. P. 53-58.
3. Decision of Leninskiy district court of Kursk city dated 25.01.2010 года [e-resource]. URL: <http://lensud.krs.sudrf.ru/modules.php?cl=1&id=1251&name=information> (date of reference 06.07.2014)
4. Decision of Leninskiy district court of Kursk city dated 12.05.2014 года [e-resource]. URL: http://lensud.krs.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo (date of reference 06.07.2014)
5. Lagutin I.B. Efficiency audit in the system of regional financial control // Reformy I pravo. 2011. № 2 P. 41-49.



КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИОННОГО ОБОГАЩЕНИЯ КАК ЛОГИЧЕСКОЕ ПРОДОЛЖЕНИЕ КОНТРОЛЯ НАД ДОХОДАМИ И РАСХОДАМИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Борков В.Н.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права, Омская академия МВД России (Россия),
644070, Россия, г. Омск, ул. Омская, д. 113, к. 98, borkovv@mail.ru

УДК 343
ББК 67.408.142

Цель. Исследование целесообразности и возможности дополнения Уголовного кодекса Российской Федерации нормой, предусматривающей ответственность за незаконное обогащение.

Методы. Проанализированы нормативные акты, направленные на предупреждение коррупции и устанавливающие обязанности государственных служащих предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и сведения о расходах. Изучены статистические данные государственных органов и общественных организаций, мнение граждан, а также соотношение количества выявленных коррупционных нарушений, сумм незаконных бюджетных трат и установленных судами сумм материального ущерба от коррупционных преступлений, свидетельствующие о недостаточной эффективности существующих мер контроля над доходами и расходами должностных лиц. Исследованы конституционные основания возможности установления уголовной ответственности за незаконное обогащение.

Результаты. С учетом социальной обусловленности и реальной потребности в охране правоотношений, урегулированных антикоррупционным законодательством, сформулирована не противоречащая Конституции Российской Федерации и доктрине уголовного права норма об ответственности за коррупционное обогащение.

Новизна. Предложено новое решение двух основных проблем криминализации незаконного (коррупционного) обогащения в России. Авторский проект статьи исключает обязанность должностного лица доказывать законный характер своих доходов. Уголовная ответственность предусмотрена за невыполнение должностным лицом обязанности декларировать доходы или расходы в обстановке, когда его реальные активы превышают законные доходы в значительном размере. В сформулированной норме решена проблема деяния, которое в составе ст. 20 Конвенции ООН против коррупции фактически не предусмотрено. Автор предлагает установить уголовную ответственность, не «за значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы», а за невыполнение субъектом обязанности, вытекающей из антикоррупционного законодательства в обстановке такого значительного увеличения.

Ключевые слова: коррупция, сведения о доходах, сведения о расходах, незаконное обогащение.

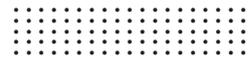
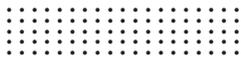
CRIMINALIZATION OF CORRUPTING ENRICHMENT AS A LOGICAL CONTINUATION OF CONTROL OVER INCOME AND EXPENDITURE OF EXECUTIVES

Borkov V.N.

Candidate of Science, Assistant Professor, assistant professor of the criminal law department, Omsk Academy of MIA
Russia (Russia), room 98, 113 Omskaya str., Omsk, Russia, borkovv@mail.ru

Purpose. Research of practicability and possibilities of supplementation of the RF Criminal Code with the norm providing responsibility for illegal enrichment.

Methods. The author analyzed normative acts aimed at corruption prevention and establishing responsibilities of public executives to provide information on income, property and liabilities of material character and information about expenditure. The author studied statistical data of public power bodies and public organizations, citizens' opinion, correlation of quantity of the identified corruption violation, amount of illegal budgeting spending and sums of material damage



from corruption crime determined by courts and proving lack of effectiveness of the existing controlling measures over income and expenditure of executives. The author also studied constitutional bases of possibility to make it an offence for illegal enrichment.

Results. Taking into account social conditions and real demands in protection of legal relations regulated by the anticorruption legislation, the author formulated a legal norm about responsibility for corruption enrichment, which does not contradict to the RF Constitution and doctrine of criminal law.

Novelty. The author offers a new solution for two major problems of criminalization of illegal (corrupted) enrichment in Russia. The authorial project excludes responsibility of an executive to prove legal character of his income. Criminal liability is provided for non-commitment of the executive to declare his income or expenditure in the situation when his real assets exceed legal income enormously. In the formulated norm they solve the problem of a deed which within art. 29 of the UN Convention against corruption is formally not provided. The author proposes to determine criminal responsibility not for 'enormous increase of assets of a public executive exceeding his legal assets, but for non-commitment by the subject his responsibilities resulting from anticorruption legislation in the situation of such enormous increase.

Key words: corruption, information about income, information about expenditure, illegal enrichment.

Тотальный характер угрозы нормальному функционированию государства обусловил активное развитие антикоррупционного законодательства. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [1] установил основные принципы, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней. Определены обязанности государственных служащих предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 8); сведения о расходах (ст. 8¹); уведомлять о склонении их к совершению коррупционных нарушений (ст. 9); предотвращать конфликт интересов (ст. 11), сформулированы ограничения, налагаемые на должностных лиц (ст. 12). Ограничения и запреты, связанные со службой, требования к служебному поведению служащих установлены в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» [2]. Действует система нормативных актов, регулирующих порядок прохождения службы в различных органах власти. Сформированная нормативная база и острая социальная потребность в целенаправленной деятельности по пресечению объединения чиновников с физическими и юридическими лицами для расхищения бюджетных средств, средств государственных организаций позволяют заключить, что в противодействие коррупции претендует на роль самостоятельной функции государства. А любая функция государства только тогда чего-нибудь стоит, если ее осуществление защищено уголовно-правовыми средствами.

Не смотря на реализуемую государством политику в сфере противодействия коррупции, население и должностные лица не видят серьезных результатов этой деятельности. «По данным института социологии РАН (за июль 2011 года), 86% россиян считают, что антикоррупционные меры не улучшают ситуа-

цию. В пресс-релизе Трансперенси Интернешнл, посвященном анализу уровня восприятия коррупции в России в 2011 г., позитивная динамика (2010 г. – 154 место, в 2011 г. – 143) объясняется «принятием Россией комплекса антикоррупционного законодательства, определяющего основные правовые параметры предотвращения коррупции в публичном секторе» [3]. Но следует согласиться с аналитиками Трансперенси Интернешнл в том, что не нужно «рассматривать полученный результат как повод считать, что дело сделано и в дальнейшем борьба с коррупцией в стране пойдёт сама собой... Только если все законы будут применяться согласно принципам неизбежности и неизбежности, можно будет говорить о реальном изменении ситуации к лучшему» [3]. В России в 2012 г. по результатам проведения надзорных мероприятий прокурорами вскрыто 349 тыс. нарушений законов в области противодействия коррупции [4].

Важнейшую роль в обеспечении позитивных социальных эффектов от любых правоотношений, в том числе и урегулированных антикоррупционными нормами, играет уголовный закон. Между тем, его потенциал в предупреждении посягательств, совершаемых должностными лицами, не соответствует вызовам времени и характеру угроз. Уголовная ответственность должна наступать не только за нарушения недобросовестными чиновниками интересов конкретных граждан и организаций, но и при совершении ими общественно опасных посягательств на общественные отношения в сфере реализации государственной функции противодействия коррупции. В России устанавливаются ограничения, запреты и требования к служебному поведению, определяют обязанности, призванные исключить коррупционную мотивацию у должностных лиц, препятствовать их вовлечению в коррупционные отношения. Вместе с тем, достаточно злободневной остается проблема юридических

последствий очевидно коррупционного поведения. В результате проверок, проведенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации, «...в 2010 году выявлено свыше 226 тысяч нарушений федерального законодательства в сфере противодействия коррупции, в том числе более 17 тысяч нарушений законодательства о государственной службе, к дисциплинарной ответственности были привлечены свыше 37 тысяч лиц, к административной – более 5,5 тысяч. Причем в основном нарушения законодательства о государственной службе из года в год носят достаточно типичный характер. Так, распространены случаи совмещения государственных служащими службы с занятием предпринимательской деятельностью. Причем нередко они воспринимают такое совмещение работ как способ ведения бизнеса и защиту от какого-либо давления или вмешательства» [5].

Согласно данным, приведенным в отчете о борьбе с коррупцией в 2011 году, который Генеральная Прокуратура направила в Государственную Думу, выявлено уже 312 330 нарушений закона. Это почти на 40% больше, чем в 2010 году. Показатель вырос так сильно из-за комплексных проверок деклараций чиновников, – объясняют в Генпрокуратуре. Рост числа правонарушений фиксировался и в других сферах, подверженных коррупционным рискам, говорится в отчете: нарушений при использовании госимущества выявлено больше на 21%, при размещении госзаказов – на 16% [6]. Вместе с тем, по результатам опроса, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения, 55 % россиян оценивают обязательное декларирование расходов чиновниками и депутатами как неэффективную меру в борьбе с коррупцией, 32 % – считают данную меру эффективной, 13 % затруднились ответить [7]. Полагаем, что наложение дисциплинарных взысканий и увольнение от должности не во всех случаях обеспечивают надлежащее осуществление государственной функции по противодействию коррупции. При наиболее опасном поведении воздействие должно быть уголовно-правовым.

Предпринимаемым коррупционерами мерам конспирации, усилиям, направленным на сокрытие своей преступной деятельности необходимо противопоставить новые подходы к конструированию уголовно-правовых запретов. Задача состоит в выявлении признаков, которые бы неопровержимо свидетельствовали о коррумпированности чиновника, о степени посягательства им на интересы общества, характерной для преступления. В качестве одного из вариантов уголовно-правовой борьбы с коррупцией выступает норма, предусматривающая ответственность за незаконное обогащение, основанная на косвенных признаках коррупции. 8 марта 2006 г. в Российской Феде-

рации была ратифицирована Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г., подписанной от имени Российской Федерации в городе Мерида (Мексика) 9 декабря 2003 г. [8]. В ст. 20 Конвенции содержится следующая рекомендация: «При условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

А. Алексеев существо предполагаемых изменений образно представляет «...в разумном ограничении в интересах общества “суверенитета” и прав, а если называть вещи своими именами, – непомерного корыстолюбия и своеволия облеченных доверием общества лиц, развившиеся “хватательные” инстинкты которых стали подлинным национальным бедствием» [9, с. 4]. Вряд ли косметические меры способны изменить сложную криминологическую ситуацию. Полагаем не принесет ожидаемого эффекта реализация предложений состоящих в определении круга коррупционных преступлений и установлении за них более суровых, чем предусмотрены в настоящее время наказаний. Трудно поверить в эффективность предупредительного воздействия на коррупционера угрозы взыскания по решению суда имущества, законность приобретения которого не установлена. Уголовно-правовой инструментарий противодействия коррупции требует концептуального обновления. Основной аргумент противников установления уголовной ответственности за незаконное обогащение основан на необходимости соблюдения принципа презумпции невиновности, которому, якобы, противоречит вменение должностному лицу в обязанность обосновывать законность обогащения. Действительно в соответствии с ч. 2 ст. 49 Конституции РФ «обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность». Это конституционное положение получило развитие в ч. 2 ст. 14 УПК РФ: «Подозреваемый или обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Бремя доказывания обвинения и опровержения доводов, приводимых в защиту подозреваемого или обвиняемого, лежит на стороне обвинения».

Заметим, само по себе предложение должностному лицу в тексте уголовно-правового запрета обосновывать правомерность своего поведения выглядит несколько странно. Традиционно описание составов составляют только объективные и субъективные признаки преступлений. А «не может разумным образом обосновать» – это негативный признак, который ха-

рактирует посткриминальное поведение. Возможно, эту оговорку следовало поместить в примечание к норме. Например, в соответствии с примечанием к ст. 151 УК РФ, если родители вовлекали несовершеннолетнего в бродяжничество вследствие стечения тяжелых жизненных обстоятельств, то к уголовной ответственности они не привлекаются. В нашей ситуации, напротив, жизнь у должностного лица «удалась». Получается, если чиновник сумел найти «оправдания» своим сверхдоходам, то он перед законом чист, а если нет, то будем привлекать его к ответственности. В исследуемом аспекте интересно уточнение М.В. Быкова: «Презумпция невиновности – это не какое-то абстрактное понятие. В уголовном судопроизводстве она начинает реально и конкретно действовать только с появлением в уголовном деле процессуальной фигуры подозреваемого или обвиняемого» [10, с. 36].

Правильно считать, что любое правонарушение, тем более, преступление есть категория объективная. Наличие или отсутствие незаконного обогащения не может зависеть от объяснений коррумпированного должностного лица. При этом вне всяких сомнений, должны быть исследованы все обстоятельства дела. Чиновник, который обосновано был заподозрен в незаконном обогащении, должен иметь возможность представить доказательства того, что имущество нажито честно. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации: «презумпция невиновности, также как и право не свидетельствовать против самого себя, не исключает возможности проведения – независимо от того, согласен на это подозреваемый или обвиняемый либо нет, – различных процессуальных действий с его участием (осмотр места происшествия, опознание, получение образцов для сравнительного исследования), а также использования документов, предметов одежды, образцов биологических тканей и пр. в целях получения доказательств по уголовному делу» [11, с. 14].

Статья 49 Конституции РФ, и ст. 14 УПК РФ, в соответствии с которыми обвиняемый и подозреваемый не обязаны доказывать свою невиновность, не запрещают опрашивать данных участников судопроизводства. Пассивное поведение в процессе доказывания – это не обязанность, а право данных участников судопроизводства. При этом обвиняемый и подозреваемый не лишаются возможности представлять аргументы, указывающие на их непричастность или невиновность в совершении преступления, доказывающие или свидетельствующие о правомерном поведении. Известны случаи, когда общее право для отдельных категорий лиц перерастает в юридическую обязанность. Так, предупреждение и пресечение преступлений для обычных граждан является правом, а сотрудники правоохранительных органов это делать обязаны.

Врачи обязаны оказывать медицинскую помощь больным. Иногда права граждан ограничиваются в связи с особым родом их деятельности. Например, государственным и муниципальным служащим запрещено заниматься предпринимательской деятельностью. Хотя право «...на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской...» деятельности (ст. 34 Конституции РФ), также как и право на признание презумпции невиновности гражданина является конституционным. Нормативные акты ряда других государств, регламентирующих порядок прохождения службы «...говорят о необходимости добровольного ограничения чиновника, отказа от некоторых прав и преимуществ по сравнению с рядовым гражданином» [12, с. 14].

Достаточно иллюстративна правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которой: «Конституционное право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию не исключает возможность закрепления в законе определенных требований к лицам, осуществляющим деятельность в органах государственной власти и местного самоуправления...»

Гражданин Российской Федерации, пожелавший реализовать указанное конституционное право, добровольно принимает условия, ограничения и преимущества, с которыми связан приобретаемый им публично-правовой статус, и выполняет соответствующие требования согласно установленной законом процедуре. Из этого вытекает, что запреты и ограничения, обусловленные специфическим статусом, который приобретает лицо, не могут рассматриваться как неправомерное ограничение конституционных прав этого лица. Данная правовая позиция неоднократно была выражена Конституционным Судом Российской Федерации в его решениях» [13].

Практически невозможно заработать крупные суммы преподавательской, научной или творческой деятельностью. Источником несоразмерного официального доходам увеличения фактически активов должностного лица может быть только торговля публичными полномочиями и соответствующим положением. По результатам опроса, проведенного 15–18 марта 2013 г. аналитическим центром «Левада-Центр», 13% респондентов считают, что если чиновник или депутат очень богат, то это нормально, 33% – неприлично и 44% считают, что это преступно. Затруднились с ответом 11% опрошенных [14]. Сверхприбыли чиновника порождает серьезные сомнения в том, что он не коррумпирован. Действующее процессуальное законодательство позволяет применять меры государственного принуждения к лицу, только заподозренному в совершении преступления, и к тому, чья вина, в общем,

доказана, но судом виновным он еще не признан.

Действительно, каждый человек изначально невиновен, недопустимо обвинять лицо в совершении преступления только потому, что отсутствуют доказательства его непричастности. Но при наличии фактических данных, свидетельствующих о совершении лицом преступления можно говорить о презумпции сомнения в его невиновности. Именно обнаружение признаков преступления обязывает следователей и представителей органов дознания принимать все необходимые меры по установлению события преступления и изобличению лица, виновного в его совершении (ст. 21 УПК РФ).

Нельзя презумпцию невиновности рассматривать в качестве преграды для привлечения к уголовной ответственности лиц, представляющих повышенную опасность для общества. Она выступает основой для создания процедурных гарантий от необоснованного преследования лиц, не совершавших преступления. Рассматривая проблему соотношения истины и процедуры в судопроизводстве, В.В. Лунеев пишет: «Давно известно, что процедура всемогуща. Она может способствовать решению самых сложных проблем или загубить поиск даже очевидной истины. Но как бы ни относились мы к процессуальным проблемам, процедура никогда не может быть выше искомой истины по делу» [15, с. 51]. Подобным образом процедура не должна быть препятствием для разработки новых подходов к криминализации общественно опасного поведения.

Возможно некоторые противоречия между ст. 20 Конвенции и принципами российского законодательства будут не так очевидны, если в диспозиции нормы не предлагать должностному лицу разумным образом обосновывать возникшую диспропорцию между его активами и законными доходами. Трудно возразить против уникальности состава, предусматривающего незаконное обогащение, но возведение в ранг признаков преступления возможности или невозможности субъекта прояснить те или иные обстоятельства квалифицируемого события является для нашего Уголовного закона революционным. Полагаем, сам факт значительного превышения реальных активов должностного лица над имеющимися законное происхождение, свидетельствует о наличии признаков коррупционного поведения независимо от комментариев чиновника.

Важно отметить, что уголовная ответственность должна наступать не за сам по себе факт несоразмерности реальных и официальных доходов чиновника, а за его коррупционное поведение, которое привело к подобному дисбалансу. Конструируя уголовно-правовой запрет на незаконное обогащение нужно подчеркнуть, что оно стало следствием коррупционного поведения самого виновного, а не других лиц. Послед-

ний тезис показывает наличие еще одной серьезной проблемы, связанной с криминализацией незаконного обогащения. Это вопрос о релевантности, предлагаемой в Конвенции нормы, части 1 ст. 14 УК РФ, в соответствии с которой преступление – это всегда деяние. В процессуальном законодательстве указывается, что при производстве по уголовному делу подлежат доказыванию «...событие преступления (время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления)» (п. 1 ч. 1 ст. 73 УПК РФ). Незаконное обогащение состоит в значительном превышении фактических активов должностного лица над законными. Если для привлечения к ответственности за предлагаемое к криминализации посягательство будет необходимо устанавливать конкретные способы обогащения: эпизоды хищений, получения взяток, корыстных злоупотреблений и т.д., то дополнение УК РФ запретом на незаконное обогащение теряет смысл.

Проблему следует решать в рамках реализации концепции уголовно-правовой охраны общественных отношений возникающих в связи с осуществлением государственной политики в сфере противодействия коррупции. Нужно учитывать логическую связь, которая существует между законодательством о контроле над доходами и расходами должностных лиц и нормой, предусматривающей ответственность за незаконное обогащение. Искомое преступное поведение может состоять в невыполнении обязанностей, установленных антикоррупционным законодательством. Статья 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [1] обязала отдельные категории граждан предоставлять сведения о доходах. Эти сведения служащий предоставляет нанимателю (работодателю), который осуществляет их проверку как самостоятельно, так и посредством правоохранительных или контролирующих органов. В качестве санкции за невыполнение служащим обязанности предоставлять сведения о доходах определено освобождение от замещаемой должности или увольнение (ч. 9 ст. 8). Полагаем, особого внимания заслуживает ситуация, когда незадекларированные реальные доходы значительно, а возможно и кратно превышают официальные. Очевидно, необходимо сформировать логическое продолжение нормы и реализовать пожелания, которые заложены в преамбуле. А в ней декларируется, что Законом «О противодействии коррупции» устанавливаются «...правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней...». Получается – основы созданы, а реальной борьбы нет.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [16] установлен порядок проверки сведений о расходах лиц подверженных риску коррупции,

определен механизм обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, свидетельствующих о его приобретении на законные доходы. В соответствии со ст. 4 указанного Закона, подотчетное лицо обязано предоставлять сведения о своих расходах, которые превышают в три раза общий доход его и супруги (супруга) за три года. Если сделка совершена на сумму крупнее указанной и законность наличия у лица части средств не установлена, то имущество, приобретенное на «незаконные» доходы обращается в доход государства.

Указанные в Федеральном законе «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» «контрольные» суммы могут выступить в качестве ориентира при описании признаков объективной стороны коррупционного обогащения. Как было показано выше, предоставляются сведения о расходах, превышающих общий доход должностного лица и его супруги (супруга) за три года. И если по какой-то части этой суммы не представлено доказательств подтверждающих законность дохода, она по заявлению прокурора решением суда обращается в доход государства, служащий может быть уволен. Считаем, что о преступном незаконном обогащении может свидетельствовать такая не получившая обоснования законности происхождения часть суммы сделки, которая превышает общий доход должностного лица и его супруги (супруга) за три года. Таким образом, в отличие от дисциплинарного проступка, применительно к преступлению, оставшаяся без объяснения законности происхождения часть суммы сделки, должна превышать всю, подлежащую в соответствии с законом контролю, сумму расходов. Подобный подход обеспечит требуемое различие между общественной вредностью дисциплинарного проступка к общественной опасностью пре-

ступления.

Учитывая, что контроль, как над доходами, так и над расходами преследует одну цель: недопущение и выявление незаконного обогащения лиц, служебная деятельность которых подразумевает возможность совершения коррупционных преступлений, подход к определению суммы преступного коррупционного обогащения должен быть одинаковым. Поэтому, представляется возможной следующая редакция нормы о коррупционном обогащении:

Статья. Коррупционное обогащение

1. Неисполнение лицом, предусмотренной федеральным законом, обязанности по предоставлению сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а равно предоставление заведомо ложных сведений в случае увеличения активов указанных лиц в сравнении с законными доходами в размере, превышающем общий доход такого лица и его супруги (супруга) по основному месту их службы (работы) за три года подряд, –...

2. Неисполнение лицом, предусмотренной федеральным законом, обязанности по предоставлению сведений о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а равно предоставление заведомо ложных сведений, касающихся совершения сделки по приобретению земельных участков и других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в случае если часть суммы сделки, законность обладания которой не установлена, превышает общий доход такого лица и его супруги (супруга) по основному месту их службы (работы) за три года подряд, –...

Таблица 1
Соотношение ущерба от коррупции с установленными суммами ущерба от должностных и экономических преступлений

Наименование показателей	Год	
	2011	2012
Количество коррупционных правонарушений, выявленное прокурорами (тыс) [18]	312	349
Сумма незаконных бюджетных трат и нарушений, выявленных Счетной палатой РФ (млрд рублей) [19]	718,5	781,4
Сумма материального ущерба, причиненного преступлениями, предусмотренными ст.ст. 285-293 УК РФ, установленная судом (Форма № 4) (млрд рублей)	0,324	0,323
Сумма материального ущерба, причиненного преступлениями, предусмотренными ст.ст. 169-204 УК РФ, установленная судом (Форма № 4) (млрд рублей)	7,960	3,164

Нужно признать, что далеко не все ученые и государственные деятели поддерживают идею криминализации незаконного обогащения в России, но реалии свидетельствуют о социальной обусловленности предлагаемой нормы. Комментируя итоги заседания Совета по противодействию коррупции 30 октября 2013 г., Глава Администрации Президента РФ С. Иванов сообщил, что в первом полугодии 2013 года антикоррупционными подразделениями органов власти проведено свыше 130 тысяч проверок достоверности и полноты сведений о доходах в отношении муниципальных и государственных служащих. По итогам этих 130 тысяч проверок почти к 3000 служащих применены меры юридической ответственности. Из 3000 человек 200 служащих разных уровней уволены со службы в связи с утратой доверия [17]. Учитывая, что всего в России о доходах обязаны отчитываться 1,5 миллиона должностных лиц, количество уволенных, т.е. тех, кто действительно тем или иным образом скрыл свои доходы, должно превышать 2000 человек. Информация о суммах незадекларированных доходов отсутствует. Она была бы весьма интересна при анализе проблемы криминализации незаконного обогащения. Полагаем, что приведенные С. Ивановым цифры свидетельствуют о предпринимаемых отдельными должностными лицами мерах, направленных на сокрытие своих незаконных доходов. Данное обстоятельство обуславливает необходимость разработки новых подходов к конструированию уголовно-правовых запретов. Статистические данные свидетельствуют о явно неадекватной уголовно-правовой реакции на причиняемый коррупцией ущерб обществу и государству (табл. 1).

Таким образом, при формулировании нормы о незаконном обогащении следует учитывать, что запреты, обусловленные специфическим статусом лица, не могут рассматриваться как неправомерное ограничение конституционных прав. Существенными признаками состава должны выступать особый статус виновного и результат его коррупционной деятельности, выразившийся в значительном превышении его фактических активов над законными. Деяние могло бы состоять в непредоставлении субъектом сведений о доходах или расходах либо предоставлении ложных сведений в обстановке значительного несоответствия его фактических и законных доходов. Подобную норму допустимо рассматривать как вынужденную реакцию государства на повышенную латентность и опасность корыстных должностных преступлений. Важно понимать, что оборотной стороной описываемых в данном составе «благоприятных» для чиновника последствий, является причинение им вреда публичному интересу. При этом величина суммы незаконно нажитых коррупционером материальных благ прямо пропорциональна размеру ущерба интересам личности, общества и

государства.

Принимая решение об установлении уголовной ответственности за наиболее опасные нарушения антикоррупционного законодательства, важно понимать, что речь идет о случаях, когда административное реагирование по месту службы чиновника не может обеспечить охраны публичных отношений и необходимо применение мер уголовной репрессии.

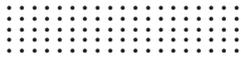
Литература:

1. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. Ст. 6228.
2. О государственной гражданской службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79 (в ред. от 2 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.
3. Законы по борьбе с коррупцией приняты. Осталось заставить их работать [электронный ресурс]. URL: <http://www.transparency.org.ru> (дата обращения 01.12.2013)
4. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 апреля 2013 г. [электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-82413/> (дата обращения 30.04.2013)
5. Буксман А.Э. Установленный ущерб от коррупции в 2010 г. превысил 12 млрд руб. [электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/management/interview/document-65654/> (дата обращения 26.03.2012)
6. Дела о коррупции реже доходят до суда [электронный ресурс]. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/1566735/vzyatki_v_sud_ne_idut (дата обращения 08.08.2012)
7. Поможет ли декларирование расходов чиновников – борьбе с коррупцией [электронный ресурс] // ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 1739. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=111557> (дата обращения 13.02.2012)
8. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 12. Ст. 1231.
9. Алексеев А. Презумпции против коррупции // Законность. 2008. № 4. С. 2-8.
10. Быков В.М. Препятствует ли принцип презумпции невиновности борьбе с коррупцией? // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 35-37.

11. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики о проверке конституционности пункта 2 части четвертой статьи 46 и пункта 3 части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2004 г. № 448-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 3.
12. Волженкин Б.В. Коррупция: Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб, 1998.
13. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Королевой Александры Евгеньевны на нарушение ее конституционных прав статьей 13 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 191-0 [электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения 12.11.2012)
14. 44% россиян: если чиновник богат – это преступно [электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/26-03-2013/44-rossiyan-esli-chinovnik-ili-deputat-bogat-eto-prestupno> (дата обращения: 24.05.2013).
15. Лунеев В.В. Проблемы юридических наук криминального цикла // Государство и право. 2007. № 5. С. 42-55.
16. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их дохода: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ // Российская газета. 2012. 3 декабря.
17. Комментарий Сергея Иванова по итогам заседания Света по противодействию коррупции [электронный ресурс]. URL: <http://state.kremlin.ru/face/19520> (дата обращения 02.11.2013)
18. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 апреля 2013 г. [электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-82413/> (дата обращения 30.04.2013); Доклад на заседании Совета Федерации Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и работе по их укреплению за 2011 г. [электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-76185/> (дата обращения 30.04.2013)
19. Счетная плата не досчиталась в бюджете 700 млрд рублей. [электронный ресурс]. URL: <http://www.izvestia.ru/news/511590> (дата обращения 18.05.2012); Тезисы выступления С.В. Степашина на пленарном заседании Государственной Думы по отчету о работе Счетной палаты в 2012 году (15 февраля 2013 года). [электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=1044> (дата обращения 04.05.2013)

References:

1. On actions against corruption: Federal law dated December 25, 2008. № 273-FZ (as revised December 28, 2013) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2008. № 52. Art. 6228.
2. On public civil service in the RF: Federal law dated July 27, 2004. № 273-ФЗ (as revised December 28, 2013) // Sobraniye zakonodatelstva. 2008. № 52. Art. 6228.
3. Laws on fighting with corruption are adopted. It is necessary to make them work [e-resource]. URL: <http://www.transparency.org.ru> (date of reference 01.12.2013)
4. Report of the RF General Procurator Yu. Ya. Chaika at the Federation Council meeting of the federal Assembly of the Russian Federation dated April 27, 2013 [e-resource]. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-82413/> (date of reference 30.04.2013)
5. Buksman A.E. Specified damage from corruption in 2010 exceeded 12 billion rbl. [e-resource]. URL: <http://genproc.gov.ru/management/interview/document-65654/> (date of reference 26.03.2012)
6. Cases on corruption do not often get to the court [e-resource]. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/1566735/vzyatki_v_sud_ne_idut (date of reference 08.08.2012)
7. Will declaration of executives' expenditure help to fight with corruption [e-resource] // VTsIOM. Press-issue № 1739. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=111557> (date of reference 13.02.2012)
8. On ratification of the UN Convention against corruption: Federal law dated March 8, 2006. № 40-FZ // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2006. № 12. Art. 1231.
9. Alekseyev A. Presumptions against corruption // Zakonnost. 2008. № 4. P. 2-8.
10. Bykov V.M. Does the principle of innocence presumption prevent from the fighting with corruption? // Rossiyskaya yustitsiya. 2011. № 11. P. 35-37.
11. On refusal to admit to examination a query of Cherkessk city court of Karachay-Cherkes Republic on examination of constitutionality of point 2 fourth part article 46 and point 3 part four article 47 of the Criminal-processing code of the RF: Decision of the Constitutional Court of the RF dated December 16, 2004. № 448-О // Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii. 2005. № 3.



12. Volzhenkin B.V. Corruption: Series “Modern standards in criminal law and criminal process”. StPetersb., 1998.
13. On refusal to admit to examination a query by citizen Korolyova Aleksandra Evgenyevna for violation of her constitutional rights by article 13 of the RF Law “On the status of judges in the Russian Federation: Decision of the Constitutional Court of the RF dated July 18, 2006 № 191-0 [e-resource]. URL: <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx> (date of reference 12.11.2012)
14. 44% of the Russians: if an executive is rich – it is criminal [e-resource]. URL: <http://www.levada.ru/26-03-2013/44-rossiyan-esli-chinovnik-ili-deputat-bogat-eto-prestupno> (date of reference: 24.05.2013).
15. Luneyev V.V. Problems of juridical sciences of a criminal cycle // Gosudarstvo I pravo. 2007. № 5. P. 42-55.
16. On control for correspondence of expenses of people, substituting public jobs, and other people and their income: Federal law dated December 3, 2012 № 230-FZ // Rossiyskaya gazeta. December 3, 2012.
17. Sergey Ivanov’s commentaries on the results of the meeting of the Soviet on anti-corruption [e-resource]. URL: <http://state.kremlin.ru/face/19520> (date of reference 02.11.2013)
18. Report of the General procurator of the RF Yu.Ya. Chaika on conditions of legality and law order in the RF and their actions on strengthening for 2011 [e-resource]. URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-76185/> (date of reference 30.04.2013)
19. Audit Chamber came up short in the budget 700 billion roubles. [e-resource]. URL: <http://www.izvestia.ru/news/511590> (date of reference 18.05.2012); Theses of S.V. Stepashin’s speech at the plenary meeting of the State Duma on the report about work of the Audit Chamber in 2012 (February 15, 2013). [e-resource]. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=1044> (date of reference 04.05.2013)



ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ КОНТРОЛЬНОЙ (НАДЗОРНОЙ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Шестакова Е.С.

заместитель начальника отдела государственного земельного надзора, Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пермскому краю (Россия), магистрант кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса, Пермский государственный национальный исследовательский университет (Россия), 614081, Россия, г. Пермь, ул. Кронштадтская, д. 31, к.103, elkostikova@yandex.ru

УДК 342.9
ББК 67.401.061.1

Цель. В статье автор рассматривает государственный контроль как одно из организационных средств государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Методы. На основе системного и институционального подходов автор в качестве основных используется методы сравнительного анализа, синтеза, оценки, моделирования и классификации.

Результаты и научная новизна. Исследуется природа категории «государственный контроль». Проводится обобщение научных взглядов на понятия «контроль» и «надзор», их классификацию. Рассматривается соотношение данных понятий на уровне законодательства.

Ключевые слова: государственное регулирование предпринимательской деятельности, контроль, надзор.

GENERAL-THEORETICAL RESEARCH OF CONTROLLING (SUPERVISORY) ACTIVITY OF STATE

Shestakova E.S.

Deputy Head of the state land supervision department, Management of the Federal service of state registration of cadaster and map-making on Perm area (Russia), Master of the business right, civil and arbitrary process department, Perm state national research university (Russia), room 103, 31 Kronshtadskaya str., Perm, Russia, 614081, elkostikova@yandex.ru

Purpose. In the article, the author considers state control as one of organized means of state regulation of business activity.

Methods. Based on systematic and institutional approaches the author uses such major methods as comparative analysis, synthesis, evaluation, modelling and classification methods.

Results and scientific novelty: The author researches nature of the “state control” category; summaries scientific views on such notions as “control” and “supervision”, their classification; considers correlation of the given notions on the level of legislation.

Key words: state regulation of business activity, control, supervision.

В рамках административной реформы в Российской Федерации, проводимой в 2006 - 2010 годах, одной из составляющей деятельности по оптимизации функций органов исполнительной власти определено совершенствование системы контроля и надзора, направленное на дальнейшее сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности. При этом приоритетной задачей в данном

направлении являлось создание единого правового поля реализации государством контрольных и надзорных функций, предполагающее разграничение функций по контролю и надзору и унификацию в этой части терминологии законодательных и других нормативных актов.

Существенные изменения в сфере регулирования контрольной (надзорной) деятельности про-

изошли с принятием и внедрением в практику в 2008 году Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон о защите прав предпринимателей). Безусловно, важным преимуществом данного закона является его рамочный характер: закон устанавливает общие принципы и требования к основным процедурам осуществления контрольной (надзорной) деятельности. Применение закона на практике выявило существенные пробелы в его формулировках, которые отрицательно сказывались в первую очередь на уровне и характере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, а также на деятельности органов, непосредственно осуществляющих контрольные (надзорные) функции.

В последние годы проводится существенная работа по корректировке и конкретизации правил, обозначенных в указанном выше законе, однако не все изменения возможно оценить как положительные, кроме того определенная часть проблем так и не решена. Учитывая, что субъекты предпринимательской деятельности не обязаны каким-либо образом приостанавливать свою деятельность в связи с наличием пробелов в законодательстве, осуществляя деятельности в условиях риска, им необходимы правовые гарантии со стороны государства, которое помимо свободы предпринимательской деятельности обязано обеспечить и надежную систему контроля и защиты прав и законных интересов предпринимателей. Стабильное развитие предпринимательства представляет собой приоритетное направление экономической политики Российской Федерации, гарантия защиты прав предпринимательства является основным вектором деятельности органов власти.

Несмотря на самостоятельность и самостоятельность понятия «государственный контроль», его, впрочем, как и само явление, нельзя рассматривать в отрыве от государственного регулирования, под которым принято понимать совокупность мер экономического, правового и организационного воздействия на экономику, в том числе путем государственной поддержки и защиты субъектов предпринимательской деятельности, а также государственного контроля за соблюдением ими требований законодательства [2, с. 343]. Главной задачей государственного регулирования является обеспечение реализации и защита публичных интересов, а также соблюдение закрепленных в Конституции прав и свобод человека и гражданина. Что касается частного интереса, то считается, что он защищается в той мере, в какой сочетается с публичным. С другой стороны, именно соблюдение фундаментальных положений Конституции является основной га-

рантией соблюдения прав частных лиц [3, с. 9].

Государственное воздействие на экономику в научной литературе определяется как целенаправленная деятельность государства (его органов), осуществляемая в правовой форме, в которой реализуется экономическая политика государства. Государственное регулирование предпринимательской деятельности представляет собой воздействие государства на нее путем принятия нормативно-правовых актов, правовых актов индивидуального регулирования, организации контроля за соблюдением требований законодательства к предпринимателям и применения мер стимулирования и ответственности к нарушителям этих требований [4, с. 102-103].

Государственное регулирование предпринимательской деятельности всегда осуществляется определенными способами.

Под формами государственного регулирования предпринимательской деятельности следует понимать закрепленные в правовых нормах и осуществляемые в рамках законодательства конкретные меры экономического, правового и организационного воздействия на предпринимательскую деятельность [2, с. 346-347]. Также правовыми формами государственного воздействия на экономику являются нормативные правовые акты (регулируют поведение неопределенного круга лиц) и акты ненормативного характера (акты индивидуального регулирования, касающиеся конкретного субъекта) [5, с. 215].

В научной литературе общепринята классификация методов государственного воздействия на предпринимательскую деятельность в зависимости от способа воздействия на поведение хозяйствующих субъектов. Они подразделяются на методы прямого и косвенного воздействия [4, с. 84; 2, с. 340; 6, с. 97; 7, с. 197].

В общем виде прямое регулирование осуществляется путем предъявления предпринимателям обязательных требований и связаны в основном с использованием административных средств регулирования (в связи с чем данный метод регулирования в литературе также называют административным). Эти средства характеризуются непосредственным властным воздействием государства на регулируемые отношения и поведение соответствующих субъектов. Прямой характер применяемых при государственном регулировании административных средств выражается в том, что субъектам предпринимательской деятельности предъявляются обязательные для исполнения юридически значимые требования (например, в виде правового акта управления), содержащие прямые предписания на совершение определенных действий, исполнение которых в дальнейшем непосредственно контролируется уполномоченными органами. К прямым средствам регулирования относятся в первую

очередь государственную регистрацию субъектов предпринимательской деятельности, лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательные предписания совершения каких-либо действий и т.д.

Суть косвенного регулирования заключается в том, что государственное воздействие осуществляется через интересы (как справедливо отмечает Попондопуло В. Ф. - «создание ситуации, заинтересовывающей в нужном поведении через потребности исполнителей» [6, с. 97]). В данном случае государство действует не прямыми административными методами, а экономическими (в связи с чем данный метод регулирования в литературе также называют экономическим). Субъектам предпринимательской деятельности создаются условия, стимулирующие их экономическое поведение. К экономическим средствам относятся прежде всего средства денежно-кредитной и бюджетной политики, косвенное планирование, инструменты ценообразования и др. Исходя из изложенного выше государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности при осуществлении предпринимательской деятельности представляет собой одно из организационных средств государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Характеризуя сущность государственного контроля за предпринимательской деятельностью, а также определяя понятия контроля и надзора следует иметь в виду, что в настоящее время в научной литературе имеют место разные позиции авторов относительно содержания данных понятий. Одни характеризуют контроль как правовую форму юридической деятельности [8, с. 20-21; 9, с. 35], другие рассматривают контроль в качестве одной из ветвей власти («контрольная власть») [10, с. 246-250; 11, с. 269-272; 12, с. 97-100; 13, с. 9-16], третьи – относят контроль к функции государства [14, с. 461; 7, с. 204-205; 4, с. 91; 15, с. 687].

Так, например, М. Л. Баранов говорит о том, что сущность государственного контроля проявляется в том, что он наблюдает за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые объект получил от управляющего органа или должностного лица [16, с. 50-65].

Ю. А. Тихомиров пишет о том, что «контроль позволяет своевременно корректировать ход управленческой деятельности и на основе информации о фактических ситуациях, явлениях и изменениях принимать меры по устранению недостатков в работе звеньев управления и должностных лиц, «отклонений» от заданных целей» [15, с. 687]. К объектам контроля он относит анализ выполнения законов, указов и иных нормативных актов, соблюдение стандартов и других нормативно-технических правил, нормоконтроль, то

есть рассмотрение правомерности принятия правовых актов, изучение фактической ситуации и оценку совершенных действий.

Д. Н. Бахрах в своих работах отмечает, что контроль включает наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, оценку ее с правовых, научных, социально-политических, организационно-технических позиций [14, с. 239]. В свою очередь А.В. Ерицян определяет контроль как правовую процедуру, направленную на выявление возможных составов правонарушений, состоящую из стадии получения контролирующим субъектом необходимой информации, стадии правовой квалификации и из стадии принятия решения о применении принудительных мер к подконтрольному объекту [17, с. 103-108]. По мнению А.П. Алехина и А.А. Кармолицкого контроль «призван обеспечивать строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных актов, соблюдение дисциплины органами исполнительной власти, должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, гражданами» [19, с. 495].

В. П. Беляев указывает, что «в общем виде сущность контроля выражается в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как управляемый объект выполняет его требования и предписания» [18, с. 51]. Данное определение представляется более правильным, поскольку является более универсальным и общеприменимым для контрольной деятельности в целом.

Названные определения позволяют сделать вывод о том, что контроль есть некая обязанность, функция, которая заключается в осуществлении определенной (контрольной) деятельности путем проведения проверок, наблюдения соблюдения тех или иных установленных требований. В свою очередь государственный контроль за предпринимательской деятельностью определяется как система мониторинга и проверки соблюдения субъектами предпринимательской деятельности требований, установленных нормативными актами, при осуществлении ими своей предпринимательской деятельности. Таким образом, в данном случае более правильно рассматривать контроль как одну из функций государства.

При этом совершенно логично, что понятие контроля, его полная характеристика с позиций общей теории государства и права определяют его рассмотрение и в качестве способа и гарантии обеспечения законности. Так, например, по мнению профессора Ю. А. Тихомирова, согласно которому обеспечение законности достигается и благодаря контролю и надзору, поскольку в процессе их осуществления выясняется не только фактическое положение дел, но и степень соблюдения законов и иных правовых актов, правомерность или неправомерность действий долж-

ностных лиц, виды нарушений законности [18, с. 49]. В свою очередь Д. Н. Бахрах отмечает, что контроль и надзор обеспечивает охрану соответствующих общественных отношений и материальных ценностей и не только от правонарушений, но и от объективно противоправных действий и стихийных явлений. Прежде всего субъекты контрольной (надзорной) деятельности обязаны заботиться о том, чтобы не допустить, предотвратить наступление вредных последствий (пожаров, эпидемий, дорожно-транспортных происшествий и т. п.), выявить обстоятельства, которые могут быть их причиной, и принять меры для устранения обнаруженных отклонений. Иными словами, на первом плане — прогноз, предупреждение, пресечение, чтобы не допустить наступление вреда сейчас, а на втором плане — применение карательных санкций для общей и частной превенции правонарушений в будущем [14, с. 463]. А. П. Алехин и А. А. Кармолицкий указывают, что обеспечение законности и дисциплины достигается при помощи организационно-правовых средств. В своей совокупности они представляют собой способы обеспечения законности и дисциплины, а также систему этих способов. Данная система включает в себя значительное число различных государственных органов, деятельность которых в разной степени связана с обеспечением законности и дисциплины [19, с. 475]. Так, согласно их позиции в качестве способа обеспечения законности и дисциплины выступает деятельность различных государственных органов, наделенных в установленных сферах деятельности полномочиями по осуществлению контроля и надзора.

Таким образом, приведенные выше позиции ученых позволяют сделать вывод, что государственный контроль представляет собой сложное явление: с одной стороны форму воздействия, средство регулирования; а с другой — средство обеспечения режима законности.

В научной литературе контрольная деятельность традиционно рассматривается в соотношении с надзорной, предпринимаются попытки разграничения понятий контроля и надзора, однако к единой точке зрения ученые пока так и не пришли. Так, например, рассмотрим позицию Н. М. Конины, согласно которой каждый организационно-правовой способ обеспечения законности и государственной дисциплины представляет собой специфическую деятельность соответствующих государственных органов, направленную на систематическое наблюдение и постоянный присмотр с целью проверки соответствия их действий нормам и правилам установленного правопорядка, требованиям законности и государственной дисциплины [20, с. 186]. По его мнению, к настоящему времени сложились три организационно-правовых способа обеспечения законности и государственной дисциплины субъ-

ектов организационных управленческих отношений в сфере административно-правового регулирования: государственный контроль, государственный надзор и государственная контрольно-надзорная деятельность. Данную позицию разделяют и другие ученые — специалисты в области административного права (к примеру, В. М. Манохин, Ю. Н. Стариков, Ю. С. Адушкин и некоторые другие). Высказана и другая точка зрения, согласно которой выделяются два способа обеспечения законности: контроль и надзор, которые достаточно тесно взаимосвязаны [18, с. 50]. Кроме того, существует и позиция авторов (А.П. Алехин и А.А. Кармолицкий), которые придерживаются мнения, что в процессе деятельности по обеспечению законности и дисциплины органы власти используют в пределах предоставленной компетенции контроль и его разновидности — проверку исполнения и надзор [19, с. 476]. На наш взгляд в данном случае следует не согласиться с отнесением деятельности по проверке исполнения к разновидности контроля ввиду того, что данный вид деятельности является составной частью контрольных мероприятий в целом.

Также необходимо обратить внимание, на то, что на уровне федерального законодательства Российской Федерации имеются несоответствия при трактовке сущности понятий «контроль» и «надзор», при этом, анализируя нормативно-правовые акты приходим к выводу, что законодатель не соотносит данные понятия и не различает их.

А. А. Спектор в своей работе «Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора) (правовые аспекты)» выделяет три основные точки зрения, представленные в научной литературе, в соотношении терминов «контроль» и «надзор»: согласно первой точке зрения контроль является синонимом надзора; вторая позиция заключается в том, что надзор входит в понятие контроля, и наоборот; кроме того, в юридической литературе можно встретить и третью точку зрения - государственный контроль и государственный надзор – отдельные самостоятельные властные функции [21, с. 55]. Данная классификация на наш взгляд является наиболее удачной и полной и отражает объем всего классифицируемого множества дефиниций. Однако представляется интересным рассмотреть позиции разных авторов в соответствии с данной классификацией.

Придерживались точки зрения о сходстве понятий контроль и надзора современные авторы: А. П. Гуляев пишет, что понятия «контроль» и «надзор» чаще трактуются как тождественные и их трудно отличить, и хотя в некоторых законодательных и нормативных актах они иногда рассматриваются как различные, но какого-либо отличия в этих актах не наблюдается [22, с. 7]; с позиции А. В. Ерицяна данные понятия явля-

ются тождественными по своему содержанию [23, с. 50]; А. М. Тарасов в работе, посвященной проблемам законодательного обеспечения государственного контроля, употребляет термины «контроль» и «надзор» в качестве синонимов [24, с. 17, 20-21].

Ряд авторов, которые в своих исследованиях все-таки различают данные термины, считают, что надзор является разновидностью контроля, называют надзор суженным контролем. Так, административный надзор, указывает А. А. Кармолицкий, это деятельность специально уполномоченных органов государства (государственных инспекций), осуществляемая независимо от ведомственных границ, направленная на обеспечение с использованием мер административного принуждения единообразного исполнения специальных правовых норм органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, должностными лицами и гражданами [25, с. 45]. В более поздней работе А. А. Кармолицкий пишет, что административный надзор представляет собой специфическую разновидность государственного контроля [26, с. 320]. По мнению Ю. М. Козлова, надзор — это деятельность специальных органов отраслевого управления, государственных инспекций по осуществлению контроля за исполнением специальных правил и требований, установленных законами, постановлениями правительства, ведомственными актами и инструкциями самих инспекций [27, с. 116-117]. В указанной дефиниции автор, видимо, исходит из сходства понятий контроля и надзора и поэтому определяет надзор как деятельность государственных органов по осуществлению контроля. Основное отличие контроля и надзора, по его мнению, заключается в том, что надзорные органы всегда выполняют свои функции по отношению к не подчиненным им объектам, и их деятельность носит надведомственный характер. В результате чего Ю. М. Козлов все же приходит к выводу, что надзор есть специфический вид государственного контроля, и вместе с А. А. Кармолицким выделяет следующие черты надзора:

- органы надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех субъектов, которые им организационно не подчинены; органы контроля — в основном в отношении организационно подчиненных и в некоторых случаях в отношении неподчиненных объектов;

- в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц; а в процессе надзора — меры административного воздействия, политической ответственности;

- органы контроля осуществляют проверку различных сторон деятельности подконтрольных объектов, а органы надзора проверяют соблюдение специальных правил. Данная особенность надзора выделяется и иными авторами.

Такой же точки зрения придерживается Н. Г. Салищева: по ее мнению административный надзор — это специфическая форма надведомственного контроля и метод деятельности органов внешнего государственного контроля. Содержание административного надзора она определяет в проверке выполнения установленных государством правил и норм, обеспечивающих нормальное функционирование данной отрасли управления [28, с. 180, 186]. С точки зрения М.С. Студеникиной, «административный надзор, являясь разновидностью надведомственного контроля, представляет собой форму активного наблюдения, сопровождающуюся применением в необходимых случаях мер административно-властного характера» [29, с. 20]. Она придерживается позиции, что контроль, в отличие от надзора, — более широкое понятие, неограниченное кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний, законов и других актов; рассматривает государственный контроль как функцию государственного управления, присущую всем государственным органам независимо от их основных задач и вида деятельности, которые они осуществляют. М. С. Студеникина различие между органами контроля и административного надзора видит в широте охватываемой обследованной сферы деятельности, а также в специфике методов и правовых форм воздействия. Для контроля характерно то, что он не ограничивается кругом вопросов, связанных с соблюдением общеобязательных правил поведения — законов и других нормативных актов. Органы контроля интересуются не только тем, не нарушил ли субъект управления действующее законодательство, но и тем, насколько правильно, целесообразно и эффективно он использовал предоставленные ему полномочия. Специфика административного надзора проявляется в ограничении пределов его компетенции проверкой только законности действий конкретного объекта [30, с. 54].

Д. Н. Бахрах формулирует следующее определение административного надзора: «Административный надзор — надведомственный, специализированный, систематический контроль государственной администрации за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-правовых норм» [14, с. 462].

В связи с этим в науке административного права надзор определяется как «своего рода суженный контроль... специфика административного надзора проявляется в ограничении пределов его компетенции проверкой только законности действий конкретного объекта» [31, с. 17-20].

Как уже указано выше ряд авторов все же формулировали определение государственного надзора, которое содержало его отличительные признаки от государственного контроля. Так Ф.С. Разаренов указывал, что административный надзор «является самосто-

ятельным организационно-правовым способом обеспечения законности в государственном управлении и представляет собой систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности» [32, с. 74]; Р. И. Денисов последовательно отстаивает точку зрения о самостоятельности административного надзора среди видов социального контроля и способов обеспечения законности в государственном управлении [33, с. 12-19]; В. П. Беляев, И. В. Бородушко, Н. Е. Осичкина полагают, что употребление терминов «контроль» и «надзор» как синонимов ошибочно, ибо, особенно в юриспруденции, под ними понимаются разные явления, государственные функции и правовые институты [34, с. 243; 35, с. 99-102; 36, с. 122-127].

Анализ позиций разных ученых по одному и тому же вопросу позволяет сделать обоснованный вывод о том, что несмотря на то, что еще в Советском российском праве устойчиво сформировалась концепция, что административный надзор — это особая форма надведомственного контроля в относительно определенной специфической сфере использования и применения (иными словами, надзор — одна из важнейших форм контроля), многие современные ученые, выводы которых основываются в большинстве своем на советских первоисточниках, также поддерживают данную точку зрения. Особый интерес в этой связи представляет позиция доктора юридических наук А. В. Мартынова, в научных работах которого обосновывается позиция, согласно которой «в настоящее время следует отказаться от трактовки административного надзора через понятие контроль, сформулированное в советский период времени. Надзор следует рассматривать как абсолютно новое правовое явление для нашего демократического правового государства» [37, с. 107]. Он, исходя из анализа действующего законодательства, делает вывод о том, что «административный надзор представляет функцию практического обеспечения реализации правовых норм в целях достижения требуемых государственной властью (законодателем) результатов, а в случаях необходимости — возможность применения мер государственного принуждения» [37, с. 108]. При этом согласно его позиции контроль при рассмотрении его в соотношении с надзором вполне можно соотнести как, например, арбитражный и гражданский процессы, т.е. контроль и надзор выступают составными частями контрольной деятельности государства, так же как в свою очередь арбитражный и гражданский процессы являются составными частями юридического процесса в целом; специфику надзора

он определяет в методе его реализации [37, с. 108].

Также интересным представляется рассмотреть позицию законодателя по данному вопросу. Действующее законодательство не содержит четких критериев разграничения понятий «контроль» и «надзор». Более того приведенное в Указе Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [38] определение понятия функции по контролю и надзору не соответствует сложившимся в научной литературе дефинициям. Согласно данному Указу под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;
- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Не разрешает имеющиеся противоречия и приведенное в Законе о защите прав предпринимателей [1] определение понятия «государственный контроль (надзор)», которое мало того, что не приводит разграничения данных понятий, так и в целом не соотносит их. При этом по смыслу сформулированного понятия термины отождествляются, что более похоже на употребление их в законе как синонимов.

Стоит обратить внимание, что в литературе высказана точка зрения, согласно которой законодатель таким образом вводит помимо имеющихся в литературе понятий «государственный контроль» и «государственный надзор» понятие «контроль (надзор)»: по мнению С. М. Зырянова, все большее распространение получает термин «государственный контроль (надзор)», появившийся в связи с реализацией идеи делегирования федеральными органами исполнительной власти государственных полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления [40, с. 11]. Однако с подобной точкой зрения о нашем мнении трудно согласиться ввиду того, что указанный выше федеральный закон, в котором сформулировано определение данного понятия, является общим по отношению практически ко всей контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, которые в рамках своих полномочий



осуществляют как надзорную, так и контрольную деятельность.

Особое внимание хотелось бы обратить на не всегда последовательное, а порой и хаотичное внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, которые также не вводят на уровень федерального законодательства единообразия в трактовке рассматриваемых понятий. В частности, к примеру, в отношении государственного земельного контроля. Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ [41] в Земельный кодекс Российской Федерации внесены изменения, согласно которым с 01.08.2011 понятие «государственный земельный контроль» заменено на «государственный земельный надзор», а также введено определение данного понятия, которое прежде в законодательстве отсутствовало. При этом необходимо отметить, что данное определение полностью идентично определению понятия «государственный контроль (надзор)», приведенному в Законе о защите прав предпринимателей с поправкой на земельное законодательство. Какие-либо дальнейшие действия, связанные с регламентацией данного вида теперь уже надзорной деятельности, уточнением полномочий органов государственной власти в связи с изменением вида деятельности не последовало. Кроме того, само Положение [42], устанавливающее порядок осуществления государственного земельного контроля, было изменено в связи с принятыми ранее поправками лишь 05.06.2013, а в регламент проведения проверок при осуществлении государственного земельного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии [43] изменения до настоящего момента не внесены.

В связи с изложенным складывается мнение, что регламентация соответствующего вида деятельности: порядка, сроков и последовательности действий, отсутствует, что ведет к невозможности в связи с этим проведения надзорных процедур определенным органом власти.

Таким образом, данные факты еще раз подтверждают мнение о том, что четкое соотнесение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор» на уровне законодательства отсутствует, как и универсальные общеиспользуемые их определения.

В сложившемся правовом вакууме сложнее всего разобраться лицам, непосредственно осуществляющим контрольные (надзорные) мероприятия. Не углубляясь в анализ и изучение теоретических подходов по вопросу разграничения понятий, а применяя лишь нормативно-правовые акты, на самом деле складывается впечатление об отсутствии у законодателя понимания

о разграничении данных понятий, даже придерживаясь высказанного в литературе мнения, что государственный надзор есть особый вид государственного контроля (надведомственный, специализированный, систематический) складывается впечатление о простой «подмене» терминов в нормативных актах.

Однако, несмотря на то, что рассматриваемые понятия, в сущности, едины, в научном плане они обладают специфическими чертами, в связи с чем необходимо разграничить контроль и надзор. Сущность контроля состоит в проверке фактического результата деятельности установленным требованиям, а также путей и средств достижения этого результата, принятии соответствующих мер по итогам контрольных мероприятий. Надзор же деятельность, осуществляемая органами власти в целях реализации принципа законности и обеспечения безопасности, специфическими средствами и способами, сущность которой состоит в предупреждении нарушения закона.

Литература:

1. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (с изм. на 21.11.2011) № 327-ФЗ // Российская газета. № 266. 30.12.2008.
2. Предпринимательское (хозяйственное) право: Учебник / Под ред. В.В. Лаптева, С.С. Занковско-го. М.: Волтерс Клувер, 2006. 560 с.
3. Спектор А.А. Проблемы государственного контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности. Учебное пособие. М.: ЮРКОМПАНИ, 2011. 202 с.
4. Алексеева Д.Г., Андреева Л.В., Андреев В.К. [и др.] Российское предпринимательское право (под ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова). «Проспект». 2010. С. 79; Российское предпринимательское право: Учебник / Под ред. И.В.Ершовой, Г.Д. Отнюковой. М.: Проспект, 2006. 1072 с.
5. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства. Правовые проблемы. М.: Юристь, 2005. 314 с.
6. Попондопуло В. Ф. Коммерческое (предпринимательское) право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.:Норма, 2008. 800 с.
7. Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Е.П. Губина, П.Г. Лахно. М.: Юристь, 2003. 1001 с.
8. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. 176 с.
9. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: Дисс. ... д-ра юрид. наук.

- Саратов, 2006. 436 с.
10. Чиркин В.Е. Конституционное право России и зарубежный опыт. М., 1998. 448 с.
 11. Автономова А.С. Правовая онтология политики: построение системы категорий. М., 1999. 384 с.
 12. Елизаров А.Б. Формирование контрольной ветви власти в России // Современные проблемы государства и права: Сб. научных трудов. Н. Новгород: Изд-во Нижегород. филиала МГЭИ, 2003. Вып. 1. С. 97 – 100.
 13. Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9 - 16.
 14. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.
 15. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. 1115 с.
 16. Баранов М.Л., Государственный контроль как вид социального управления: конституционно-правовой аспект // Образование и право. 2013. № 3 (43) –4 (44). С.50-65.
 17. Ерицян А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) // Государство и право. 2002. № 2. С. 103-108.
 18. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российской государственности: монография / науч.ред. А.В. Малько. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. 272 с.
 19. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Первая часть: Учебник. М.: Издательство «Зерцало-М», 2011. 520 с.
 20. Конин Н.М. Административное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 448 с.
 21. Спектор А.А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора) (правовые аспекты): автореф. дис. ... д - ра юрид. наук. М., 2012. 55 с.
 22. Контрольные органы и организации России: учебник / под ред. А. П. Гуляева. М., 2000. 212 с.
 23. Ерицян А.В. Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 137 с.
 24. Тарасов А. М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля // Государство и право. 2004. № 10. С. 16-21.
 25. Кармолицкий А. А. Правовое регулирование полномочий государственных инспекций: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 1976. 223 с.
 26. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ИКД «Зерцало-М». 2003. 608 с..
 27. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юрист, 1999. 320 с.
 28. Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. М., 1970. 335 с.
 29. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. 160 с.
 30. Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. 108 с.
 31. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М., 1974.
 32. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 69-78.
 33. Денисов Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981.
 34. Беляев В. П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. М., 2001.
 35. Осичкина Н. Е. Некоторые вопросы разграничения понятий прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел // Контроль и надзор за деятельностью органов внутренних дел - важнейшая гарантия обеспечения прав человека. М.: Щит-М, 2000. С. 99 - 102
 36. Бородушко И. В. Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролируемых органов. СПб., 2002.
 37. Маргынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Монография. Москва: NOTA BENE, 2010. 548 с.
 38. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 с изм. на 22.06.2010 № 773 // Российская газета. № 50. 12.03.2004.
 39. Предпринимательское право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / [Н.Д. Эриашвили и др.]; под ред. Н.М. Коршунова, Н.Д. Эриашвили, П.В. Алексия. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 535 с.
 40. Зырянов С.М. Административный надзор. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. 208 с.
 41. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ (с изм.на 29.12.2012 № 273-ФЗ) // Российская газета. № 160. 25.07.2011.
 42. О государственном земельном надзоре: Постанов-



- ление Правительства РФ от 15.11.2006 № 689 (с изм. на 05.06.2013 № 476) // Российская газета. № 263. 23.11.2006.
43. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии проведения проверок при осуществлении государственного земельного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Приказ Минэкономразвития РФ от 30.06.2011 № 318 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 20.10.2011 N 22094) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 44. 31.10.2011.
44. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (с изм. на 10.03.2009 № 219) // Собрание законодательства РФ. 14.11.2005. № 46. Ст. 4720.
12. Elizarov A.B. Development of a controlling branch of power in Russia // Modern methods of state and law: Coll. Of research papers. N.Novgorod: Izd-vo Nizhegorod. filiala MGEL, 2003. Issue 1. P. 97 – 100.
13. Denisov S.A. Development of a controlling branch of state power and corruption restriction // Gosudarstvo I pravo. 2002. № 3. P. 9 - 16.
14. Bakhrakh D.N., Rossinskiy B.V., Starilov Yu.N. Administrative law: study book. 3d edition, revised and added. M.: Norma, 2007. 816 p.
15. Tikhovirov Yu.A. Administrative law and process: complete course. M.: Izdaniye gospodina Tikhomirova M.Yu., 2005. 1115 p.
16. Baranov M.L., State control as a kind of social management: constitutional-legal aspect // Obrazovaniye I pravo. 2013. № 3 (43) –4 (44). P.50-65.
17. Eritsyayn A.V. State control for observance of legislation by businesses (theoretical aspect) // Gosudarstvo I pravo. 2002. № 2. P. 103-108.
18. Belyayev V.P. Control and supervision in the Russian state: Monograph, scientific editor A.V. Malko. M.: TK Velbi, Isd-vo Prospekt, 2005. 272 p.
19. Alekhin A.P., Karmolitskiy A.A. Administrative law of Russia. Part I: study book. M.: Izdatelstvo «Zertsalo-M», 2011. 520 p.
20. Konin N.M. Administrative law of Russia: study book. 2nd edition. Revised and added. M.: Prospekt, 2010. 448 p.
21. Spector A.A. Business activity as an object of state control (supervision) (legal aspects): Abstract of the Doctor's Dissertation. M., 2012. 55 p.
22. Controlling bodies and organizations of Russia: study book / edited by A.P. Gulyayev. M., 2000. 212 p.
23. Eritsyayn A.V. Prudential regulation and prudential banking supervision; Candidate's Dissertation. M., 2002. 137 p.
24. Tarasov A.M. Problems of legislative provision of state control // Gosudarstvo I pravo. 2004. № 10. P. 16-21.
25. Karmolitskiy A.A. Legal regulation of state inspections' responsibilities: Abstract of the Candidate's Dissertation. M., 1976. 223 p.
26. Alyokhin A.P., Karmolitskiy A.A., Kozlov Yu.M. Administrative law of the Russian Federation: Study book. M.: IKD "Zertsalo-M". 2003. 608 p.
27. Kozlov Yu.M. Administrative law: Study book. M.: Yurist, 1999. 320 p.
28. Salishcheva N.G. State and public control in the USSR. M., 1970. 335 p.
29. Studenikina M.S. State control in the sphere of management. M., 1974. 160 p.
30. Studenikina M.S. State inspections in the USSR. M., 1987. 108 p.

References:

1. On protection of rights of juridical persons and sole proprietors in realization of state control (supervision) and municipal control: Federal law dated 26.12.2008 № 294-FZ (as revised 21.11.2011) № 327-FZ // Rossiyskaya gazeta. № 266. 30.12.2008.
2. Business (economic) right: study book / Edited by V.V. Laptev, S.S. Zankovskiy. M.: Volters Kluver, 2006. 560 p.
3. Spector A.A. Problems of state control and supervision in business sphere. Study book. M.: YURKOMPANI, 2011. 202 p.
4. Alekseyeva D.G., Andreyeva L.V., Andreyev V.K. [and others]. The Russian business law (edited by I.V. Ershov, G.D. Otnyukova). "Prospekt". 2010. P. 79; The Russian business law (edited by I.V. Ershov, G.D. Otnyukova). "Prospekt". 2006. 1072 p.
5. Gubin E.P. State regulation of market economy and business. Legal problems. M.: Yurist, 2005. 314 p.
6. Popondopulo V.F. Commercial (business) law: study book. 3d edition, revised and added. M.: Norma, 2008. 900 p.
7. Business law of the Russian Federation: Study book / Edited by E.P. Gubin, P.G. Lakhno. M.: Yurist, 2003. 1001 p.
8. Gorshenyov V.M., Shakhov I.B. Control as a legal form of activity. M., 1987. 176 p.
9. Belyayev V.P. Control and supervision as a form of juridical activity: Doctor's dissertation. Saratov, 2006. 436 p.
10. Chirkin V.E. Constitutional law of Russian and foreign experience. M., 1998. 448 p.
11. Avtonomova A.S. Legal ontology of politics: building of the system of categories. M., 1999. 384 p.

31. Studenikina M.S. State control in the sphere of management. Problems of supervising control. M., 1974. M., 1974.
32. Razarenov F.S. On the essence and importance of administrative supervision in the Soviet state management // *Voprosy administrativnogo prava na sovremennom etape*. M., 1963. С. 69-78.
33. Denisov R.I. Administrative supervision in the sphere of road traffic. M., 1981.
34. Belyayev V.P. Procurator's supervision in legal regulation of public relations. Constitutional basics of organization and functioning of the public power institute in the Russian federation. M., 2001.
35. Ositchkina N.E. Certain issues of dividing notions of procurator's supervision and judicial control for activity of the power bodies of internal affairs
36. Borodushko I.V. Institute of control in the Russian Federation: organizational-legal basics and the system of controlling power bodies. StPetersb., 2002.
37. Martinov A.V. Problems of legal regulation of administrative supervision in Russia. Administrative-processional research. Monograph. Moscow: NOTA BENE, 2010. 548 p.
38. On the system and structure of Federal executive power bodies: Order of the RF President dated 09.03.2004 № 314 as revised 22.06.2010 № 773 // *Rossiyskaya gazeta*. № 50. 12.03.2004.
39. Entrepreneurship law: study book for university students' studying profession 030501 "Jurisprudence" / [N.D. Eriashvili and others]; edited by N.M. Korshunov, N.D. Eriashvili, P.V. Aleksey. 6th edition, revised and added. M.: YUNITY-DANA: Zakon I pravo, 2012. 535 p.
40. Ziryanov S.M. Administrative supervision. M.: ID "Yurisprudentsiya", 2010. 208 p.
41. On changing certain legal acts of the Russian Federation on the issues of state control (supervision) and municipal control realization: Federal Law dated 18.07.2011 № 242-FZ (as revised 29.12.2012 № 273-FZ) // *Rossiyskaya gazeta*. № 160. 25.07.2011.
42. On the state land supervision: The RF Government Enactment dated 15.11.2006 № 689 (as revised 05.06.2013 № 476) // *Rossiyskaya gazeta*. № 263. 23.11.2006.
43. On approval of Administrative regulation of the Federal service of state registration, cadaster map-making of inspection conduct in realizing state land control concerning juridical persons and sole proprietors: Order of the Ministry of economic development RF dated 30.06.2011 № 318 (Registered in the Ministry of Justice RF 20.10.2011 N 22094) // *Bulleten normativnikh altov federalnikh organov ispolnitelnoy vlasty*. № 44. 31.10.2011.
44. On the Concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006 – 2010: Order of the RF Government dated 25.10.2005 № 1789-r (as revised 10.03.2009 № 219) // *Sobraniye zakonodatelstva RF*. 14.11.2005. № 46. Art. 4720.

**ОХРАНА АВТОРСКИХ И СМЕЖНЫХ ПРАВ НА
МУЗЫКАЛЬНЫЕ ПРОИЗВЕДЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ
ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ КАК
ИНСТРУМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

Ферран Я.А.

музыкальный редактор литературно-музыкальной части, Екатеринбургский государственный академический театр оперы и балета (Россия), 620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Малышева, д. 7, к. 53, ferran.yana@mail.ru

УДК 347
ББК 67.404.31

Цель. Разработка примерного перечня требований к реализации процедуры оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов, затрагивающих сферу авторских и смежных прав в музыке.

Методы. Исследование базируется на общенаучных (описание, анализ) и частнонаучных (исторический, метод анализа документов и др.) методах. В качестве основного подхода используется теория взаимодействия интересов. Работа содержит как первичные данные, так и вторичные источники информации.

Результаты и практическая значимость. Выявлены актуальные проблемы в сфере авторских и смежных прав на музыкальные произведения в Российской Федерации в целом, а также в деятельности конкретных государственных и негосударственных организаций г. Екатеринбурга. Разработано модельное экспертное заключение, которое учитывает специфику регулируемой отрасли и вписывается в формат Оценки регулирующего воздействия, определенный федеральным и областным регламентом. Сформулированы предложения о необходимости институционализации экспертизы и привлечения к экспертизе всех заинтересованных лиц (авторов, пользователей, общественных и научно-исследовательских организаций).

Научная новизна. Сама постановка проблемы, включающей рассмотрение сферы авторского и смежных прав именно с позиции Оценки регулирующего воздействия как инструмента государственной политики, обладает научной новизной, поскольку исследований, посвященных данной теме, на сегодняшний день вообще нет. В работе обоснована возможность применения нормативно закрепленных аспектов проведения процедуры Оценки регулирующего воздействия в названной сфере общественных отношений.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, авторское право, ставки авторского вознаграждения, публичное исполнение музыкальных произведений, правообладатель.

**COPYRIGHTS AND RELATED RIGHTS PROTECTION ON MUSICAL COMPOSITIONS WITHIN THE
CONTEXT OF REGULATING INFLUENCE ASSESSMENT AS AN INSTRUMENT OF STATE POLICY**

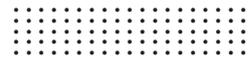
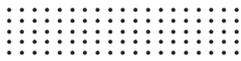
Ferran Ya.A.

Music editor of literary-musical division, Ekaterinburg state academic theater of opera and ballet (Russia), room 53, 7 Malysheva str., Ekaterinburg, Russia, 620014, ferran.yana@mail.ru

Purpose. Development of approximate of requirements list to realization of the procedure of the assessment of regulating influence of legal acts concerning the sphere of copyrights and related rights in music.

Methods. Research is based upon general scientific (description, analysis) and particular scientific (historical, method of documentation analysis) methods. As a major approach, the author uses theory of interests' interaction. The paper contains both primary data and secondary sources of information.

Results and practical importance. The author outlines topical issues in the sphere of copyrights and related rights for musical compositions in the Russian Federation in general, and in the activity of certain state non-state organizations of Ekaterinburg city. The author developed a model expert conclusion, which takes into account specificity of the regulated branch and fits in the format of the Assessment of regulating influence determined by the federal and regional regulations. The author also formulated proposals concerning the necessity of expertize institutionalization and attraction



all interested people (authors, users and public and research organizations) to that expertise.

Scientific novelty. The problem definition itself including consideration of the sphere of copyrights and related rights from a perspective of the Assessment of regulating influence as a tool of state policy possesses scientific novelty, as there is no research of similar kind today. In the paper, the author substantiates possibility of applying legally formalized of conducting the procedure of the Assessment of regulating influence in the above-mentioned sphere of public relations.

Key words: assessment of regulating influence, copyright, rates of the royalty fee, public performance of compositions, rights owner.

Сфера общественных отношений, связанных с охраной авторского права и смежных прав в музыке (наряду с защитой интеллектуальной собственности в целом), составляет на данном этапе одну из наиболее уязвимых областей государственного регулирования. Об этом свидетельствует не только обострившийся конфликт между развивающимися институтами авторского права и смежных прав с одной стороны, и возрастающими запросами общества к информации и культурным ценностям – с другой, но и открытое недовольство со стороны зарубежных стран (в частности, США). Одним из нормативно закрепленных инструментов, способным обеспечить высокое качество нормотворческой деятельности и призванным стать органичным элементом процесса принятия решений, является Оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ). Применение ОРВ становится наиболее востребованным в сфере культуры и искусства, где использование методов расчета *внеэкономических* эффектов государственного регулирования выходит на первый план. Необходимость изучения заявленной темы приобретает особую актуальность еще и в связи с тем, что в настоящее время не существует единого универсального механизма оценки; потребность в институционализации и стабилизации самой процедуры ОРВ, а также закреплении ее в методиках, претендующих на статус типовых, все больше возрастает.

Исследованию актуальных проблем авторского права в целом посвящены работы таких российских авторов, как В.И. Серебровский, В.Я. Ионас, А.П. Сергеев, С.А. Судариков и др. Монографических работ, связанных с правовой охраной музыкальных произведений, в отечественной юридической литературе представлено не так много: это труды Я.А. Канторович, Н.Л. Зильберштейна, Н.В. Иванова, Л.А. Савинцевой. Вопросами изучения ОРВ как инструмента государственной политики занимались Д.Б. Цыганков, А.Н. Беляев, Д.О. Дерман, С.В. Смирнов, Д.В. Павлов, Е.Г. Литвак и др. Однако исследования, рассматривающие сферу авторских и смежных прав именно с позиции ОРВ, в отечественной литературе вообще отсутствуют. Данная статья, целью которой является анализ охраны авторских и смежных прав в музыке и разработка основных положений проведения процедуры ОРВ

в названной сфере, призвана восполнить этот пробел.

По мнению исследователей, механизм ОРВ представляет собой «многоаспектный анализ с точки зрения важности решаемых задач, выгод, издержек (соотношения затраты-результат) и рисков с обязательным изучением возможных альтернатив и учетом воздействия регулирующего решения на все заинтересованные стороны (в самом общем виде – хозяйствующих субъектов, потребителей и государства) с целью установления баланса интересов» [1, с. 10]. Значение ОРВ для государственного управления трудно переоценить, ведь посредством этого механизма достигается наиболее эффективный вариант государственного регулирования, основанный на предварительном выявлении и оценке альтернативных способов решения проблем, касающихся как отдельных социальных групп, так и общества в целом. Процедура ОРВ стала применяться на постоянной основе с 2010 г. на федеральном уровне; с 2012 г. внедрение института ОРВ на региональном уровне является одним из приоритетов проводимой в России административной реформы. Согласно Указу Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», Правительству РФ было поручено до 1 января 2013 г. обеспечить реализацию мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование и развитие института ОРВ проектов нормативных правовых актов, в том числе обеспечить развитие на региональном уровне процедур ОРВ проектов нормативных правовых актов, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов, имея в виду законодательное закрепление таких процедур в отношении органов государственной власти субъектов РФ с 2014 г., органов местного самоуправления – с 2015 г. [2].

Как уже отмечалось, немалый пробел в государственном регулировании в настоящее время составляет защита интеллектуальной собственности. Особое место среди результатов интеллектуальной деятельности занимают объекты авторского права и смежных прав, в отношении которых зачастую допускаются существенные нарушения. Государственная политика, требующая значительного совершенствования, постепенно обретает нормативно-правовое, организацион-

ное, методическое обеспечение, основным элементом которого является законодательная защита прав на результаты интеллектуальной деятельности. Острая полемика вокруг многочисленных вопросов авторского права находит отражение в средствах массовой информации. Пожалуй, наибольший общественный резонанс вызвало принятие так называемого «антипиратского закона», вступившего в силу 1 августа 2013 г. и касающегося защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях [3]. Однако ситуация может значительно обостриться, когда под действие антипиратского законодательства попадет не только видеоконтент, но и другие объекты авторских прав, в частности, музыкальные фонограммы, «которыми сейчас наводнены социальные сети. Как признавали ранее в Минкульте, включение музыки в антипиратский закон наверняка приведет к многочисленным спорам и конфликтам, которые еще надо будет научиться разрешать» [4, с. 1].

Нельзя не отметить, что государственное регулирование сферы авторских и смежных прав в настоящее время носит избыточно правовой характер. Дифференциация же юридического и управленческого аспекта требует анализа с точки зрения процесса осуществления государственной политики, включающего, как известно, три стадии: формирования, исполнения и контроля. Решающую роль в формировании государственной политики охраны авторских и смежных прав играет внешний фактор – необходимость соответствия международным нормам. Главной, если не единственной, причиной ужесточения законодательства в сфере авторских и смежных прав в середине 2000-х гг. послужило вступление России в ВТО. Наряду с внешним фактором, немалое значение имеет давление внутренних лоббистских групп – правообладателей и их объединений, речь о которых пойдет ниже. Реализация названной государственной политики осуществляется через федеральные органы исполнительной власти. К таким профильным ведомствам относится, в частности, Министерство экономического развития, при котором создан Департамент ОРВ (однако роль его в данном аспекте косвенная – выполнение сугубо методической функции). На стадии контроля немалая роль отводится Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия (Росохранкультура) и Министерству культуры РФ.

Объектами государственного регулирования в названной сфере выступают собственно авторские права (права на музыкальные произведения, театральные постановки, печатные и электронные тексты), авторское вознаграждение, а также вознаграждение исполнителям и изготовителям фонограмм. В качестве *субъектов авторских прав* на музыкальные произведе-

ния могут выступать физические и юридические лица, в том числе специализированные организации по коллективному управлению авторскими и смежными правами (созданные в целях облегчения процесса защиты исключительного права на музыкальное произведение), а также Российская Федерация в случае перехода прав на произведение в общественное достояние.

В поле нашего внимания оказалась деятельность Общероссийской общественной организации «Российское Авторское Общество» (далее – РАО), которая в соответствии с Указом Президента РФ от 07 октября 1993 г. № 1607 [5], является правопреемником упраздненного Российского агентства интеллектуальной собственности (РАИС). В настоящее время РАО представляет собой уполномоченную (специально аккредитованную) государством организацию по управлению правами авторов (правообладателей) на коллективной основе. В числе приоритетных задач РАО – содействие стимулированию творческой активности; обеспечение авторов возможностью получать экономическую выгоду от использования своих произведений; достижение баланса между исключительными имущественными правами авторов и интересами общества. То обстоятельство, что на сегодняшний день РАО является единственной организацией, обладающей исключительными полномочиями по управлению авторскими правами (обеспечивающее ей фактически монопольное положение в отрасли), порождает немало проблем. Ситуация осложняется и тем, что сфера правоотношений, регулируемая РАО, предельно обширна: это деятельность филармоний, театров, различных организаций концертно-зрелищных мероприятий, сфера гостиничного бизнеса, общественного питания и торговли и др.

В судебной практике, связанной с РАО, фигурируют требования о взыскании авторского вознаграждения за безоговорочное публичное исполнение музыкальных произведений в местах, открытых для свободного посещения. Актуальным является вопрос о допустимости использования при публичном исполнении музыкальных произведений с помощью технических средств «нелицензионных» экземпляров произведений. С подобной проблемой сегодня сталкиваются многочисленные владельцы предприятий общественного питания и торговли, использующих приобретаемые в розничной продаже контрафактные CD- и MP3-диски. Бывают ситуации, когда иски предъявляются к самому РАО: с целью снизить размер авторского вознаграждения или признать договор незаключенным.

Весьма показательным является крупный конфликт, перешедший в фазу судебных разбирательств, который разгорелся между РАО и Московской госу-

дарственной академической филармонией. Спор касается порядка расчета авторских вознаграждений за исполнение музыки в смешанных концертах, где звучат произведения, охраняемые и неохранные авторским правом. Аналогичный спор возник у РАО с Санкт-Петербургской филармонией и тоже закончился не в пользу учреждения культуры. Основные претензии к РАО затрагивают проблему вынужденной переплаты за использование охраняемых произведений (за каждый концерт, вне зависимости от его содержания, РАО требует 10% всей прибыли). Примечательно, что конфликт РАО с филармониями не ограничился Москвой и Санкт-Петербургом: Свердловская государственная академическая филармония также находилась в процессе судебных тяжб с этой организацией. Конфликт между сторонами возник в связи с тем, что после введения в 2008 г. в гражданское законодательство нормы о свободном и безвозмездном использовании произведений, перешедших в общественное достояние, Филармония начала в одностороннем порядке применять методику Союза концертных организаций России (согласно которой авторское вознаграждение рассчитывается пропорционально *длительности* звучания охраняемых авторским правом произведений). Долгое время такой порядок расчетов принимался РАО без каких-либо возражений. Однако в конце 2011 г. Филармония получила иск о взыскании недоплаченного вознаграждения и штрафных санкций.

Для осмысления интересов различных сторон в сфере охраны авторских и смежных прав на музыкальные произведения, а также в целях выявления существующих проблем и уточнения предполагаемых выводов, были проведены беседы и интервью с представителями регионального отделения РАО и двух учреждений культуры г. Екатеринбурга – Свердловской государственной академической филармонии и Екатеринбургского государственного академического театра оперы и балета.

Региональное управление РАО в г. Екатеринбурге осуществляет свою деятельность с октября 2007 г. и включает весь УрФО и Пермский край. Отметим, что представители названной организации категорических требований к изменению законодательства не предъявили. Но озвучили заинтересованность в *повышении* размера ставок авторского вознаграждения, от удерживаемой части которого становится возможной деятельность РАО как некоммерческой организации.

В Екатеринбургском театре оперы и балета нашли отражение проблемы, касающиеся, во-первых, ставок авторского вознаграждения, размер которых ведет к нерентабельности постановок спектаклей. Во-вторых, нелегального использования видеозаписей спектаклей в результате несанкционированного осуществления видео- или фотосъемки при помощи со-

временных технических средств, которые все труднее выявить в зрительном зале. Если говорить об объективной форме музыкального произведения, достаточной для возникновения правовой охраны, то исходя из п. 3 ст. 1259 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), к ней относится нотная запись, а также звуко- и видеозапись (при этом не имеет значения, является ли сделанная звуко- и видеозапись произведения профессиональной или любительской) [6]. В-третьих, проблема воспроизведения и публичного исполнения фонограмм, которые регулярно используются во многих проектах театра и включают произведения, охраняемые авторским правом. Организация таких мероприятий становится трудоемким процессом, требующим, в том числе, тщательной проверки каждого использованного музыкального произведения и детальной правовой работы. Напомним, что согласно п. 1 ст. 1326 ГК РФ, публичное исполнение фонограммы, опубликованной в коммерческих целях, а также ее сообщение в эфир или по кабелю допускается без разрешения обладателя исключительного права на фонограмму и обладателя исключительного права на зафиксированное в этой фонограмме исполнение, но с выплатой им вознаграждения. Сбор с пользователей вознаграждения и распределение этого вознаграждения осуществляется организациями по управлению правами на коллективной основе, имеющими государственную аккредитацию на осуществление соответствующих видов деятельности [6]. Однако из бесед с молодыми хореографами стало ясно, что необходимость урегулирования таких вопросов не является для них сдерживающим фактором в выборе музыкального сопровождения: современный танец не может существовать изолированно от современной музыки, хотя и не исчерпывается ей.

Для Филармонии насущной проблемой стала сама система установленных ставок авторского вознаграждения, особенно – в отношении смешанной программы, состоящей как из охраняемых авторским правом произведений, так и произведений, перешедших в общественное достояние. С точки зрения Филармонии, важнейшим фактором, без учета которого невозможен обоснованный размер выплат, является длительность звучания произведения. Как видим, позиция Свердловской филармонии абсолютно созвучна принципам столичной и Санкт-Петербургской филармоний, а также Союза концертных организаций России.

Иными словами, проведенный анализ показал, что в числе неурегулированных вопросов – размер авторского вознаграждения и порядок его выплаты; отсутствие четкой регламентации в отношении использования музыкальных произведений в театральной сфере; рассогласованность интересов правообладателей и пользователей, которая затрудняет процесс

реализации творческой деятельности как таковой и является одной из причин кризиса современной академической музыки.

Бесспорно, сфера авторских и смежных прав в музыке требует своей типовой методики, которая позволит стабилизировать подход к оценке данной отрасли. Большинство существующих подходов предполагают наличие и взаимодействие трех участников в процессе регулирования той или иной сферы – государства, хозяйствующих субъектов и потребителей, учет которых является важной составляющей ОРВ. К хозяйствующим субъектам в контексте рассматриваемой темы относятся правообладатели, к категории потребителей – публика (слушатели). Отдельного разговора заслуживает вопрос о формах потребления: ориентация на концертное исполнение, легальное приобретение записей, пиратское копирование. Отметим лишь, что на современном этапе подавляющее большинство слушателей нацелено на быстрое и удобное использование музыкальных произведений в сети Интернет (вспомним нашумевший «антипиратский закон», который неминуемо распространится на музыку).

Поскольку интересы названных участников не совпадают, то механизм согласования этих интересов становится непременным условием взаимодействия сторон. Исследователи отмечают, что алгоритм согласования интересов включает следующие социальные аспекты: «идентификацию целей субъектов; ранжирование приоритетности субъектных целей; выявление интересов сторон; разработку управленческих решений по гармонизации макро-, мезо-, и микроуровневых интересов; тестирование сбалансированности интересов и корректировку принятых решений» [7, с. 23]. В этом ключе актуализируется конвенциональность как социологическая категория на основе принципов добровольности, согласия и консенсуса интересов. Вообще же теория взаимодействия интересов предполагает три варианта организации различных интересов: иерархический (главный субъект собирает информацию и решает, чьи интересы важнее), договорный (стороны дискутируют, аргументируют свою позицию, затем голосуют) и согласовательный (право принятия решения принадлежит одному субъекту, право вносить проект решения – другому) [См.: 8].

Подчеркнем, что процедура ОРВ проектов нормативных правовых актов осуществляется именно в целях обеспечения возможности учета мнения лиц, интересы которых затрагиваются предлагаемым правовым регулированием. Думается, что методика проведения процедуры ОРВ государственной политики авторских и смежных прав в отношении музыкальных произведений должна основываться на специфической экспертной работе по конкретному вопросу. До принятия нормативного правового акта видится це-

лесообразным привлекать к экспертизе представителей разных групп – авторов, иных правообладателей, пользователей, общественных организаций, научно-исследовательских организаций (специализированные ВУЗы с исследовательской деятельностью). В таком случае имеет место согласовательный способ организации интересов: проект решения вносят названные субъекты, принятие решения осуществляет орган государственной власти.

Рассмотрение наиболее общих проблем в данной отрасли, выявление специфики охраны авторских и смежных прав на музыкальные произведения в конкретных организациях г. Екатеринбурга, а также беседы непосредственно с авторами (уральскими композиторами и современными российскими хореографами) позволили выработать примерную схему проведения процедуры ОРВ нормативных правовых актов, затрагивающих названную сферу общественных отношений. Несмотря на отсутствие на сегодняшний день единой методики проведения ОРВ, определенные подвижки в данном направлении, все же, прослеживаются. Так в марте 2014 г. Министерством экономического развития РФ были нормативно закреплены Методические рекомендации по организации и проведению процедуры ОРВ проектов нормативных правовых актов субъектов РФ и экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ [9]. В документе содержатся рекомендованные формы: Уведомления об обсуждении предлагаемого правового регулирования; Сводного отчета о результатах проведения ОРВ проекта нормативного правового акта; Сведений для предоставления отчета о развитии и результатах процедуры ОРВ в субъекте РФ. Кроме того, формат ОРВ, определенный федеральным и областным регламентом, предполагает фиксацию таких обязательных аспектов, как: общее описание рассматриваемого регулирования; основания для проведения экспертизы; круг заинтересованных лиц; результаты экспертизы на основе анализа позиций участников публичных консультаций.

К вопросу о критериях определения наилучшего варианта предлагаемого правового регулирования, упомянутых в данном акте. Для регулирования сферы авторских и смежных прав в музыке (в частности, для утверждения справедливого и обоснованного размера авторского вознаграждения за использование музыкальных произведений) необходим учет различных факторов при разработке и утверждении нормативного правового акта. Кроме того, их нужно ранжировать с точки зрения приоритетности (ранжирование представляет собой систему мультикритериального выбора – математизированную технологию на основании различных, не сводимых друг к другу критериев). В случае существенной противоречивости критериев обязательным является обоснование ранжирования.

Таким образом, в рамках согласовательного варианта организации интересов орган государственной власти должен руководствоваться позициями различных сторон, привлеченных к экспертизе, и обосновать выбранный вариант на основе расстановки приоритетов и учета интересов каждого участника.

Приведем в качестве примера разработанное нами Заключение об экспертизе документа, регулирующего сферу авторских прав и включающего ключевые положения проведения процедуры ОРВ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ЭКСПЕРТИЗЕ

ПОСТАНОВЛЕНИЯ АВТОРСКОГО СОВЕТА РАО ОТ 11 ДЕКАБРЯ 2013 Г. N 2 «ПОЛОЖЕНИЕ О СТАВКАХ АВТОРСКОГО ВОЗНАГРАЖДЕНИЯ ЗА ПУБЛИЧНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ ОБНАРОДОВАННЫХ МУЗЫКАЛЬНЫХ ПРОИЗВЕДЕНИЙ (С ТЕКСТОМ ИЛИ БЕЗ ТЕКСТА), ОТРЫВКОВ МУЗЫКАЛЬНО- ДРАМАТИЧЕСКИХ И ИНЫХ ПРОИЗВЕДЕНИЙ»

В соответствии с Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 марта 2014 г. N 159 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», Минэкономразвития России провело экспертизу Постановления Авторского Совета РАО от 11 декабря 2013 г. N 2 (в ред. Постановления Авторского Совета РАО от 24 апреля 2014 г. N 6) «Положение о ставках авторского вознаграждения за публичное исполнение обнародованных музыкальных произведений (с текстом или без текста), отрывков музыкально-драматических и иных произведений» (далее - нормативный акт), и сообщает:

В ходе проведения экспертизы нормативного акта были проведены в период с 25 апреля 2014 г. по 23 мая 2014 г. публичные консультации с целью сбора сведений о положениях нормативного акта, необоснованно затрудняющих деятельность организаций-пользователей авторских прав в отношении музыкальных произведений. Информация о проводимых публичных консультациях была размещена на официальном сайте Минэкономразвития России, а также в сети Интернет по адресу: <http://www...>

Дополнительно запросы о предоставлении информации были направлены в Минкультуры России, а также в Общероссийскую общественную организацию «Российское Авторское Общество».

Для проведения экспертного исследования положений нормативного акта была создана экспертная группа

(состав экспертной группы приведен в Приложении 1 к настоящему заключению). Совещание с экспертной группой было проведено 29 апреля 2014 г.

Результаты проведения публичных консультаций обобщены в Справке о результатах публичных консультаций (Приложение 2 к настоящему заключению).

1. Общее описание рассматриваемого регулирования

В целях усиления правовой охраны авторских и смежных прав был введен институт государственной аккредитации организаций по управлению правами на коллективной основе, направленный на создание более эффективного механизма управления авторскими и смежными правами. В соответствии с главами 69-70 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) определены основные принципы создания, деятельности и государственной аккредитации организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими правами.

Общероссийская общественная организация «Российское Авторское Общество» является аккредитованной организацией по управлению исключительными правами на обнародованные музыкальные произведения (с текстом или без текста) и отрывки музыкально-драматических произведений в отношении их публичного исполнения, сообщения в эфир или по кабелю, в том числе путем ретрансляции (п.п. 6-8 п. 2 ст. 1270 ГК РФ). Нормативный акт был разработан в соответствии с ГК РФ, Уставом РАО и устанавливает ставки авторского вознаграждения за публичное исполнение обнародованных музыкальных произведений (с текстом или без текста), отрывков музыкально-драматических произведений и иных произведений, а также за публичное исполнение музыкальных произведений (с текстом или без текста) при публичном исполнении (показе) аудиовизуальных произведений.

Нормативный акт базируется на Положении о минимальных ставках авторского вознаграждения за публичное исполнение произведений, утвержденном Постановлением Правительства от 21 марта 1994 г. № 218 [10] «О минимальных ставках авторского вознаграждения за некоторые виды использования произведений литературы и искусства». Предусмотренные постановлением ставки авторского вознаграждения являются минимальными для определенных в них видов использования произведений. Конкретный размер вознаграждения, порядок и сроки его выплаты устанавливаются сторонами при заключении договора между пользователем произведения и его автором, либо правообладателем на это произведение, либо организацией, управляющей имущественными правами авторов на коллективной основе в пределах полученных от них полномочий.

Таким образом, в целях конкретизации размера вознаграждения, устанавливаемого между организацией по управлению авторскими правами на коллективной основе и пользователем произведения, был разработан и утвержден нормативный акт.

2. Основания для проведения экспертизы

Основанием для проведения экспертизы нормативного акта на предмет выявления в нем положений, необоснованно затрудняющих ведение основной деятельности концертными организациями – пользователями музыкальных произведений, является рассмотрение позиции Свердловской государственной академической филармонии (далее - Заявитель), направленной в Минэкономразвития России письмом Заявителя от 10 апреля 2014 г. № САВ-07. Согласно позиции Заявителя, нормативный акт устанавливает «необоснованное и завышенное взимание авторского вознаграждения».

В частности, Заявителем отмечается, что правило, согласно которому авторское вознаграждение выплачивается не за произведение, а за концерт (программу), обязывает пользователя производить выплату авторского вознаграждения не только за использование произведений, на которые получена лицензия, но и за использование произведений, перешедших в общественное достояние. Такое правило прямо противоречит пп. 1 и 2 ст. 1282 ГК РФ, устанавливающим, что по истечении срока действия исключительного права произведение, как обнародованное, так и необнародованное, переходит в общественное достояние и может свободно использоваться любым лицом без чье-либо согласия или разрешения и без выплаты авторского вознаграждения.

3. Круг заинтересованных лиц

Регулирование, предусмотренное нормативным актом, может затрагивать интересы организаций – пользователей музыкальных произведений, авторов и иных обладателей авторских и смежных прав, а также интересы аккредитованных организаций.

4. Результаты экспертизы

В ходе экспертизы были проанализированы все представленные позиции.

По мнению «Союза концертных организаций России» (далее – СКОР) и Управления культуры Администрации города Екатеринбурга, отмечается необходимость существенной доработки данного нормативного акта.

«Российским Авторским обществом» отмечена нецелесообразность внесения каких-либо изменений в данный нормативный акт.

Позиции, характеризующие негативное влияние нормативного акта на деятельность концертных организаций и авторов, представлены весьма

убедительно. На основании имеющейся по результатам экспертизы информации считаем целесообразным вносить предложения в части изменения нормативного акта. По результатам экспертизы нормативного акта Минэкономразвития России пришло к выводу, что в отношении нормативного акта может быть сделан вывод о наличии в нем положений, необоснованно затрудняющих деятельность организаций-пользователей авторских прав в отношении музыкальных произведений. Кроме того, нельзя отрицать наличие ряда недостатков в целом в регулировании, действующем в сфере управления авторскими правами на коллективной основе. Так, например, считаем необходимым обратить внимание на некоторые проблемы относительно прозрачности и эффективности деятельности аккредитованных организаций.

Приложение 1
СОСТАВ ЭКСПЕРТНОЙ ГРУППЫ ПО
ПРОВЕДЕНИЮ ЭКСПЕРТИЗЫ ПОЛОЖЕНИЙ
НОРМАТИВНОГО АКТА

№ п/п	Ф.И.О.	Организация
1	2	3
1.	...	Минкультуры России
2.	...	Управление культуры Администрации города Екатеринбурга
3.	...	Общероссийская общественная организация "Российское Авторское Общество". Уральский филиал
4.	...	"Союз концертных организаций России"
5.	...	Председатель Свердловского отделения "Союза композиторов РФ"
6.	...	Заместитель директора Свердловской государственной академической филармонии по экономическим и юридическим вопросам
7.	...	Председатель Свердловского отделения "Союза театральных деятелей РФ", Президент Общественной организации "Ассоциации театров Урала"
8.	...	Доцент Кафедры композиции Уральской государственной консерватории, композитор

Приложение 2

СПРАВКА О РЕЗУЛЬТАТАХ ПУБЛИЧНЫХ
КОНСУЛЬТАЦИЙ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ЭКСПЕРТИЗЫ
ПОЛОЖЕНИЙ НОРМАТИВНОГО АКТА

В настоящей справке приводится информация о ряде поступивших в Минэкономразвития России отзывов, которые были рассмотрены при проведении экспертного исследования положений нормативного акта. Полагаем целесообразным ознакомиться с нижеприведенными позициями участников публичных консультаций.

1. В отзыве Управления культуры Администрации города Екатеринбурга представлена следующая информация:

В рамках стратегических проектов «Екатеринбург – центр современного искусства», «Екатеринбург – мегаполис культуры и искусства» Управлением культуры определена цель сохранения и развития городской сферы культуры, повышения уровня интеллектуального и культурного развития горожан и удовлетворения их потребности в свободной культурно-творческой самореализации, что в совокупности создаст условия для стабильного производства в городском культурном пространстве актуальных культурных инноваций, востребованных региональной, федеральной и глобальной культурой. Для достижения цели предполагается системно отслеживать изменения, происходящие в сфере деятельности профессиональных художественных сообществ, и отношение к современному искусству Екатеринбурга со стороны горожан и гостей. Данный мониторинг целесообразно осуществлять на двух уровнях: уровне городского сообщества в целом и уровне отдельных профессиональных сообществ – художников, музыкантов, архитекторов, актеров и работников театров, а также представителей системы художественного образования.

В этом аспекте анализ положений нормативного акта (а именно установленный размер авторского вознаграждения за «смешанные» программы из охраняемых и не охраняемых авторским правом произведения) показал, что данный нормативный акт «тормозит» развитие актуального искусства и противоречит требованию удовлетворения потребностей в свободной творческой самореализации. Соответственно, подлежит пересмотру и корректировке.

2. По мнению Общероссийской общественной организации «Российское Авторское Общество», нормативный акт является оптимальным и сбалансированным нормативным актом для всех участников правоотношений в сфере коллективного управления авторскими правами.

3. В отзывах СКОР и Свердловской государственной академической филармонии отмечена

необходимость расчета авторского вознаграждения по каждому концерту, исходя из доли выручки, которая приходится на охраняемые и не охраняемые произведения пропорционально времени звучания. Такой механизм позволит стимулировать композиторское творчество, которое на сегодняшний день находится в кризисе.

Министерство культуры РФ поддержало данные заявления, подчеркнув, что размер авторского вознаграждения при публичном исполнении произведений в концерте, состоящем из симфонических, вокально-симфонических, камерных произведений и произведений для народных инструментов, рассчитывается в зависимости от доли охраняемых произведений, используемых в концерте. При этом авторское вознаграждение за публичное исполнение произведений взимается только за тех авторов, срок охраны произведений которых не истек.

4. По мнению самих авторов, отсутствие в нынешнем рыночном обществе денежных механизмов стимулирования является едва ли не серьезнейшей причиной кризиса современной академической музыки. Требуются изменения в российском законодательстве, которые позволят адаптировать культуру к рыночным условиям, перейти на новые организационно-экономические механизмы финансирования сферы авторских (и смежных) прав. Проблема заключается в том, что филармонии не таких крупных городов-миллионников, как Екатеринбург, Санкт-Петербург и Москва, вообще не заинтересованы в исполнении охраняемых произведений (из-за убытков). Это сказывается и на интересах определенной доли слушателей, для которых является востребованной музыка, как минимум, середины XX века (а также ныне живущих композиторов). Помимо урегулирования вопросов, связанных с обоснованной и оправданной схемой расчета авторского вознаграждения за концертные программы в Филармонии, необходимо иметь в виду зарубежный опыт. В Европе, скажем, распространена практика прикрепления композитора к конкретному оркестру, для которого в течение определенного периода автор создает произведения (а оркестр, в свою очередь, их исполняет). Тем самым, решаются проблемы трудоустройства авторов, доступности современной музыки, «однобокости» репертуара, стимулирования композиторского творчества и т.д. Кроме того, по сей день остается актуальной практика проведения ежегодных фестивалей современной музыки, открытых для публики, буквально, со всего мира. В Екатеринбурге данный вопрос можно решить, согласовав действия Филармонии со Свердловским отделением «Союза композиторов РФ», объединенные усилия которых позволят приблизиться к европейским

«стандартам» функционирования передовой системы музыкального исполнительства.

Свердловское отделение «Союза композиторов РФ» предложенную инициативу поддержало.

Выводы:

1) Конституцией, международными обязательствами и законодательством РФ императивно установлен запрет на любые формы дискриминации участников гражданских правоотношений, в том числе, в сфере осуществления авторских и смежных прав.

2) Проверяемый нормативный акт не может устанавливать положения, необоснованно затрудняющие деятельность концертных организаций, а также оказывающие негативное влияние на субъекты, чьи интересы этот нормативный акт ущемляет.

Итак, актуализация ОРВ как инструмента обеспечения качества регулирования в Российской Федерации связана с тенденцией постепенной институционализации сугубо управленческого цикла. Непосредственная реализация и интеграция ОРВ в нормотворческий процесс пока еще остаются на стадии развития. Это подтверждает обоснованность разработки методического инструментария для проведения процедуры ОРВ в каждой конкретной сфере. Рассмотрение круга тем, освещенных в средствах массовой информации и вызывающих наиболее горячие дискуссии, привело к выводу о том, что в значительном совершенствовании нуждается защита прав на результаты интеллектуальной деятельности (особенно в информационно-телекоммуникационных сетях, что обусловлено стремительным развитием информационных технологий, их доступностью и всеохватным распространением). Становится очевидным, что внедрение эффективной методологии ОРВ способствует формированию механизма межинституционального взаимодействия государства, хозяйствующих субъектов и потребителей в сфере авторского права и смежных прав в отношении музыкальных произведений - наиболее уязвимой области государственного регулирования на современном этапе.

Как показывает практика, деятельность специализированных организаций по коллективному управлению авторскими и смежными правами, созданных в целях облегчения процесса защиты исключительного права на музыкальное произведение, не является достаточно прозрачной и эффективной, а зачастую вообще не соотносится с интересами авторов. Думается, задача согласования различных, зачастую противоречивых, позиций и интересов может быть решена посредством институционализации экспертизы и привлечения к экспертизе всех заинтересованных лиц (авторов, пользователей, общественных и научно-ис-

следовательских организаций). Что, кстати, вытекает из самой цели процедуры ОРВ, предполагающей обеспечение учета мнений заинтересованных представителей социальных групп и установление баланса интересов на стадии подготовки нормативного правового акта. В целом же заявленная в настоящей статье тема представляет несомненный исследовательский интерес и требует дальнейшего осмысления.

Литература:

1. Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия: Сборник материалов / Литвак Е.Г., Мигин С.В., Шамрай А.А., Соболев Д.В., Куртов О.А. М., 2005. 95 с.
2. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 г. № 601 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях: Федеральный закон от 02 июля 2013 г. № 187-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Рожков Р.В. Пираты рунета: на странных серверах // Коммерсантъ. 2013. 27 декабря. № 240.
5. О государственной политике в области охраны авторского права и смежных прав: Указ Президента РФ от 07 октября 1993 г. № 1607 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая: Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г., с изм. и доп., вступающими в силу с 01 сентября 2013 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Ширнина Е.В. Механизмы социального взаимодействия корпораций и органов власти на уровне региона (на примере Самарской области): автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. М., 2012. 28 с.
8. Аузан А.А. Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория. М.: Инфра-М, 2005. 415 с.
9. Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Феде-



рации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 марта 2014 г. № 159 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О минимальных ставках авторского вознаграждения за некоторые виды использования произведений литературы и искусства: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 1994 г. № 218 (с изм. от 18 июня 2012 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Improving the quality of decisions in the field of business regulation. Regulatory Impact Assessment: Collection of materials / Litvak E.G., Migin S.V., Shamrai A.A., Sobol D.V., Kurt O.A. M., 2005. 95 p.
2. On main directions of improving governance: Presidential Decree of May 7, 2012 № 601 [e-resource]. Access of legal reference system «ConsultantPlus».
3. On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on the protection of intellectual property rights in the information and telecommunications networks: The Federal Law of July 2, 2013 № 187-FL (as amended. March 12, 2014) [e-resource]. Access of ref.-legal system «ConsultantPlus».
4. Rozhkov R.V. Pirates headings: On Stranger servers // Kommersant. 2013. December 27. № 240.
5. On the state policy in the field of copyright and related rights: Presidential Decree of 07 October 1993 № 1607 [e-resource]. Accessed from ref.-legal system «ConsultantPlus».
6. 6. The Civil Code of the Russian Federation. Part Four: The Federal Law of 18 December 2006 № 230-FL (as amended. July 23, 2013, with amendments coming into force on 1 September 2013) [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
7. 7. Shirmina E.V. Mechanisms of social interaction corporations and authorities at the regional level (Samara region): dissertation for the degree of candidate of sociological sciences. M., 2012. 28 p.
8. 8. Auzan A.A. Institutional Economics. New Institutional Economics. M.: Infra-M, 2005. 415 p.
9. 9. On approval of the recommendations of the organization and conduct of regulatory impact assessment procedure of draft regulations of the Russian Federation and the expertise of legal acts of the Russian Federation: Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation dated March 26, 2014 № 159 [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
10. 10. On the minimum rates of remuneration for certain uses of works of literature and art: Government Decree of March 21, 1994 № 218 (as amended on June 18, 2012) [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».



СУЩНОСТЬ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ КОНЦЕПЦИЙ «ПРАВООПОНИМАНИЯ»

Морозова А.С.

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 619, morozova_as@mail.ru

УДК 342
ББК 67.021

Цель. Изучить различные концепции правопонимания, на основе которых определить значение и роль права и закона в построении правового государства.

Методы. Ретроспективный анализ сущности правового государства основан на концептуальных изменениях содержания понятия «права», которые определены общественно–политическими взглядами, философскими идеями, различными историческими событиями.

Результаты. На основе научно обоснованных подходов, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между теориями «правопонимания» и «правового государства».

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между теориями «правопонимания» и «правового государства», а также значения конституционализма в построении современного правового государства.

Ключевые слова: право, правовое государство, конституционализм, концепции правопонимания.

ESSENCE OF LAW-GOVERNED STATE THROUGH THE PRISM OF THE “LEGAL CONSCIOUSNESS” CONCEPT

Morozova A.S.

Candidate of Science, assistant professor of theory and history of state and law department of the Ural institute of management – branch, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, room 619, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, morozova_as@mail.ru

Purpose. To study various concepts of legal consciousness and to determine the meaning and role of law and justice in building legal state.

Methods. Retrospective analysis of the essence of law-governed state is based on conceptual changes of the concept content “right”, which are determined by public-political views, philosophical ideas, and various historical events.

Results. Based on scientifically substantiated approaches and personal conclusions the author investigated relationship between theories of “legal consciousness” and “law-governed state”.

Scientific novelty. Scientific novelty is in research of relationship between theories of “legal consciousness” and “law-governed state”, and the meaning of constitutionalism in building modern law-based state.

Key words: law, law-based state, constitutionalism, legal consciousness concept.

Теоретическая основа правового государства насчитывает многовековую историю, многие ученые философы и правоведы, начиная с античной древности и вплоть до наших дней, занимаются проблемой создания рационального государства, которое отвеча-

ло бы представлениям людей о свободе и справедливости, законности и демократии. Концепции правового государства есть своеобразный синтез представлений о возможном и желаемом устройстве публичной власти сообразно представлениям о справедливом раз-

граничении индивидуальных и групповых интересов, базирующемся на признании свободы личности как принципиальном постулате подавляющего большинства общественных идеологий и теорий [1, с. 34]. При всем многообразии взглядов на сущность правового государства, можно выявить общую синтезирующую основу, прямо или косвенно выводимую из большинства учений о правовом государстве, - стремление к справедливому общественному устройству. Поэтому, рассматривать правовое государство необходимо не только как идею, но и как реальную социальную практику. К этому следует добавить, что развитие представлений о правовом государстве в истории человеческой мысли, следует рассматривать с учетом реальной среды, в которой эти идеи возникли и получили распространение.

Следует согласиться с мнением Варьяс М.Ю., «отсутствие в философско-правовой науке единого определения права, которое являлось бы синтезирующей основой, некой константой, объединяющей исследователей проблем правового государства. Должно быть, очевидно, что в словосочетании «правовое государство» ключевым является слово «правовое», производное от термина «право». И если мы признаем, что на сегодня существуют несколько принципиальных подходов к определению права как такового, то и вопрос о правовом государстве придется решать в зависимости от того, какой позиции придерживается автор». Правопонимание - это, без преувеличения, центральный вопрос теории права. От того, как понимается право, каково его общее понятие и определение, в конечном счете, зависит решение всех других проблем и вопросов, входящих в сущность концепций правового государства [2, с. 5].

Рассматривая концепции правового государства в различные исторические периоды, через призму понятий «права» и «закон», можно выделить несколько концептуальных стержней: во-первых, право - как норма; во-вторых, право - как мера; в третьих, право - как неких предел возможностей. Рассмотрим каждый в отдельности.

Нельзя не согласиться, что правовым государством может называться государство, которое имеет законы, которые основываются на принципе «равный среди равных» и не выступает как фактор всеобщего равенства. Поэтому в данном концептуальном направлении, необходимо рассматривать *право - как норма*. Законы, в данном случае, являются орудием контроля, а не регулирования правовых отношений. Их необходимо рассматривать как средство закрепления социально-группового неравенства и господства правящего меньшинства над остальным большинством. Примером этого могут служить древнейшие города-государства Месопотамии и некоторые нормы Свода законов

Хаммурапи о положении рабов, о морально-предосудительных и общественно опасных преступлениях, направленных против нравственности и нормального проведения судебного разбирательства (нормы о наказаниях за лжесвидетельства). Графский В. Г. отмечает, «с возникновением крупных надплеменных общностей и затем государства отношения кровного родства и социального равенства ослабевают. С упрочением государственной власти, с новым упорядочением отношений зависимости и подчинения в расслаивающемся родоплеменном сообществе (расслоение на знать и незнатных соплеменников, разделение функций вождя на периоды мира и войны, обособление функций жреца-целителя от функций пророка-мистика и др.) происходит интенсивная разработка правил распределения и пользования землей и продуктами совместного либо раздельно-группового труда (собиратели, охотники, скотоводы, земледельцы). Надлежащее регулирование получает имущественное положение членов семьи, в особенности женщин и детей, а также имущественный и сакрально-начальственный статус носителей общественных обязанностей — организационных, распределительных, воинских, судебных, культово-обрядных. Видоизменяются или уточняются санкции за отклонение от требований обычая, закона, административного распоряжения чиновного представителя государственной власти» [3, с. 25].

Сакральное возвеличение правителя позволяло искусственно возвысить его авторитет в одном или сразу нескольких племенах, усилить его посреднические возможности при разрешении конфликтов, поскольку его слово и решение преподносились как непосредственное выражение высшей воли, который уже нельзя было оспорить. [5, с. 52] Он являлся одновременно источником права, которая закреплена в определенной норме. Создание государственно-властных учреждений (законодательных, административных, судебных, военных, налоговых, карательных), равно как и централизованное административно-командное регулирование лично-имущественных и политических прав сограждан при помощи законов и незапрещаемых и неотменяемых обычаев, следует отнести, по всей видимости, к разряду социальных изобретений длительного действия [3, с. 37]. Эти процессы, как свидетельствует история, были определены конкретными жизненными обстоятельствами, поэтому право формируется, опираясь на объективные, а не «идеальные» общественно-политические, экономические и, что немаловажно, социокультурные параметры общества. Правовое государство и правовая норма, в данном случае, это не воплощение идеалов свободы, справедливости, равенства и торжества законов, а необходимость, продиктованная объективной реальностью.

Новгородцев П.И., отмечает, что в настоящее время в большинстве государств, объявивших себя правовыми, имеется определенный разрыв между предлагаемыми и постулируемыми идеологическими установками, порождающими определенные социальные иллюзии, и действительностью, зримо обнажающей практическое несоответствие реальной практике многих провозглашенных (а подчас получивших нормативное закрепление) идей и принципов, на рубеже XIX и XX вв. пришедшего к выводу о кризисе современного ему правосознания. Он приходит к выводу о том, что «правовое государство не есть венец в истории и не есть последний идеал нравственной жизни; это не более как подчиненное средство, входящее как частный элемент в более общий состав нравственных сил..., право по отношению к полноте нравственных требований есть слишком недостаточное и грубое средство, неспособное воплотить чистоту моральных начал» [5, с. 68].

Именно в Греции зародилось представление о том, что все право, можно подразделить на естественное и искусственное (позитивное), закон правителя или народного собрания также подлежал проверке на его соответствие природным или разумным человеческим законам, а потому законодательство предстает делом творческим и обязывающим его творцов к соблюдению определенных требований и правил. Еще в Древней Греции античные мыслители - Сократ, Платон, Аристотель - сделали первые шаги по созданию учения о правовом государстве. Они высказали идею о верховенстве закона. Аристотель, утверждал, что «там, где отсутствует власть закона, нет места и какой либо форме государственного строя, закон должен властвовать над всем» [6, с. 29].

С этой позиции необходимо рассматривать право – как некую меру возможного, допустимого и должного поведения; как меру, которая закрепляет права как конкретной личности, так и большинства. Закон в этом случае, выступает формой закрепления и установления гарантий их реализации и исполнения. Государственная власть, создающая и признающая право, одновременно ограниченная им. По мнению древних мыслителей, считалась справедливой государственностью. Сложность взаимоотношений между общими целями государства и задачами правящего слоя была хорошо известна древним философам. Так, Платон замечает в этой связи, что «если обозначить одним именем способность того искусства, которое правит всеми прочими и печется как о законах, так и вообще о всех делах государства, правильно сплетая все воедино, то мы по справедливости назовем его политическим» [7, 305e].

Существенна в таких взаимоотношениях действительность (действительность) права, правовых установлений и требований. И дело не сводится только к

тому, что некто из власть имеющих в определенное время и в определенном месте устанавливает норму закона. Более существенной является норма, которую Г. Кельзен назвал «молчаливой». В данном случае имеется в виду согласие, которое дается согражданами на то, что, собственно, должно исполняться (законы, 10 заповедей, заповеди Христа о любви к ближнему и к врагам своим и т.д.). Эту норму Кельзен отнес к ряду высших и назвал ее «основной» как общий источник действительности и действительности всех норм, принадлежащих к одному порядку, их общего основания действительности [8, с.60].

В Новое время возникла задача преобразования государства административно-командной законности в правовое государство — государство обособленных и равновесных ветвей власти и гарантий в пользовании правами человека и гражданина [3, с.73]. Пробраз идеи правового государства возник, по сути дела, как реакция на деспотизм и тиранию. Кант рассматривал государство как объединение множества людей, подчиненных правовым законам, разработал философскую основу теории правового государства, центральное место в которой занимает личность, человек, его свободы. Он полагал, что источником развития государства является социальный антагонизм. Существует противоречие между склонностью людей жить сообща и присущими им недоброжелательностью и эгоизмом. Разрешение этого противоречия, обеспечение реального равноправия всех членов общества, по мнению И. Канта, возможно лишь в условиях всеобщего правового гражданского общества, управляемого правовым государством. Правовое государство представляет собой державное соединение воли лиц, образующих народ. Им же формируется законодательная власть. Исполнительная власть подчиняется законодательной и, в свою очередь, назначает судебную власть. Такой способ организации власти, по мнению И. Канта, должен обеспечить не просто разделение властей, но и их равновесие. Гегель рассматривал государство и право как однозначные понятия. Г.Гегель считал, что государство есть «наиболее совершенная организация общественной жизни, в которой все строится на правовой основе, представляющей царство реализованной свободы» [9, с.95].

В рамках этого концептуального направления необходимо рассматривать право как меру, закрепляющую некие юридические механизмы, находящиеся в распоряжении как государства, но используемых им для позитивного воздействия и регулирования социальной сферы, так и человека, гарантирующих ему реальное, фактическое исполнение обязанности государства защищать права человека в соответствии с конституционными нормами, обеспечивающие реальную правовую защиту человека. Представляется, в

связи с вышеизложенным, далеко не случайным, что Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию особо подчеркивает, «ни одну из актуальных задач, стоящих перед нашей страной, мы не сможем решить без обеспечения прав и свобод граждан. Правовая защита человека создает необходимую социально-правовую направленность поведения людей, формирует их волю и действие на реальное использование правовых средств защиты своих прав» [10, с.6].

Если рассматривать результаты материализации идеи правового государства с точки зрения социальных ожиданий, то рискнем предположить, что указанные планы объективно не могут сбыться не в полной мере и сейчас. И причина здесь, не только в ограниченных возможностях правового государства как идеи, а в том, что цель идеологии правового государства как обеспечения гармонии интересов личности и государства недостижима в принципе. Для достижения компромисса служит конституционное правосудие, основная цель которого - обеспечение и защита верховенства и прямого действия актов, имеющих высшую юридическую силу, например, Конституции Российской Федерации на всей территории страны, а также деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, который действует во исполнение своего конституционно-правового статуса и этим самым реализует правозащитную функцию государства. Защита Конституционным Судом Российской Федерации прав и свобод личности в этом случае становится существенной гарантией пользования неотчуждаемыми благами человеком. Его деятельность связана с новой ролью права, которое требуется рассматривать как нормативное выражение справедливости, систему закрепления прав и свобод человека и гражданина. Оно не может являться только результатом деятельности государственной власти, напротив, выступает основой ее построения и функционирования, означает признание верховенства права как в жизни государства, так и в самой правовой системе [11]. Следует согласиться с мнением Енгибарян Н.В., в особой роли Конституционного Суда Российской Федерации, важность решений которого чрезвычайно высока; они не могут быть пересмотрены ни одним другим органом государственной власти; обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, они сами по себе являются источниками и нормами права. Однако данное допущение весьма условно. Конституционный Суд Российской Федерации не может подменять законодателя и создавать новые правовые нормы [12, с 304].

Исходя из вышесказанного, вытекает следующее концептуальное направление, где *право выступает, как неких предел возможностей*. В рамках данной концепции, в процессе становления правового государ-

ства особое место принадлежит конституционализму, который как емкое понятие охватывает собой в широком плане «теорию конституции, историю и практику развития страны». В узком смысле это явление содержит систему знаний о фундаментальных ценностях демократии. Но одно дело такие ценности продекларировать и совсем другое - реализовать, сделать так, чтобы они, преломляясь через призму индивидуальной жизнедеятельности людей, вошли в психологическую структуру личности человека в форме его личностных ценностей. Только тогда они станут связующим звеном между обществом и духовным миром личности, отразятся в сознании в форме личностных ориентаций и повлияют на поведение индивида [11].

Сущность правового государства, в рамках данной концепции, заключается в ограничении правом государства, власть которого основана на праве и реализуется через право. Правовые пределы необходимы для того, чтобы государственная власть не вырождалась в различные злоупотребления, не разрушалась изнутри, а недостатки властной личности не превращались в пороки государственной власти [11]. Так, Коркунов Н. М., полагал, что главным является не просто обособление ветвей власти друг от друга, а их взаимное сдерживание. Такого сдерживания, по мнению Коркунова Н.М, можно достичь тремя путями: а) разделением отдельных функций между различными органами; б) совместным осуществлением одной и той же функции не несколькими органами (например, двумя палатами парламента); в) выполнением различных функций одним и тем же органом, но в различном порядке. Но этого для обеспечения режима законности мало, полагал ученый. Поэтому он ставил вопрос о создании особых средств и органов надзора за соблюдением законности в деятельности органов управления. Важной при этом является идея о всеобщем праве граждан на подачу петиций, т. е. жалоб [13]. Высказанные Н. М. Коркуновым идеи актуальны и сегодня, ибо они позволяют обеспечить реальную реализацию прав и свобод граждан.

Достижение цели правового государства возможно только через обязательное соблюдение правовых пределов, как представителями власти, так и гражданами, а также реализацию властью главной функции, с одной стороны, выполнение законов и выраженных в них общественных интересов, с другой - активность и ответственность граждан, способных осуществлять контроль за государственной властью.

Подобное достигается при обращении к двум главным принципам правового государства: во-первых, наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина (содержательная сторона); во-вторых, формирование правовых ограничений для государственных структур (формально-юридическая

сторона). Первый принцип получил конституционное закрепление, например, в ст. 2 Конституции Российской Федерации, где отмечено, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Второй принцип реализуется через конституционализм, систему сдержек и противовесов и является собой совокупность правовых ограничений в отношении конкретной государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной; первое - через разделение властей; второе - федерализм; третье - такой способ ограничения политической власти, как взаимная ответственность государства и личности [14, с 78].

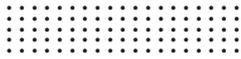
По существу, правовое государство должно создавать условия для активного участия граждан в политическом процессе, что в конечном счете усиливает позитивные и уменьшает негативные свойства государственности. Обращаясь к исследованиям С.А. Авакьяна, который в контексте построения правового государства, выделяется наличие процессуальных механизмов защиты прав и свобод граждан, как одну из основных предпосылок конституционализма. Принципы конституционализма могут служить основными правилами построения правового государства. В таком случае конституционализм - это и есть стратегия построения правовой государственности, в которой изложены требования, предъявляемые к государству как правовому. В этом случае понятие «правовое государство» есть не что иное, как реальное воплощение идей и применение принципов конституционализма. Однако, несмотря на значительный арсенал средств, которыми граждане могут воспользоваться для защиты своих прав, востребованы они далеко не в полной мере, а государство медленно устанавливает четкие процедуры такой защиты [15, с 35].

С точки зрения В.С. Нерсесянца, «различные определения права, представляющие собой разные концепции конкретизации сущности правового государства, означают, что право, как и правовое государство являются идеологическими конструкциями. Единственной реальной сущностью права, если попытаться выделить самое принципиальное его качество, может быть признана роль права как социального регулятора [6, с 87]. Данный автор предлагает и минимум требований, характеризующих правовое государство: официальное признание, закрепление и соблюдение а) природных и неотчуждаемых (естественных) прав и свобод человека, б) верховенства правового закона, в) правовой организации самой системы государственной власти на основе принципа разделения властей. Думается, что если официальное признание и закрепление этих положений не вызывает особых трудностей, то их соблюдение лежит в области должного, т.е. идеального.

Исходя из рассмотренных концептуальных направлений, можно определить правовое государство - как социальный идеал представляющий собой, прежде всего, прогрессивную идеологию гражданского общества, постепенная объективация которой на нормативном уровне обусловлена уровнем общественно-го правопонимания.

Литература:

1. Новгородцев П.И. Кант и Гегель в их учениях о праве и государстве. СПб., 2000.
2. Варьяс М.Ю. Правопонимания: опыт интегративного подхода. М., 1999.
3. Графский В. Г. Всеобщая история права и государства: Учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА, 2003.
4. Васильев Л.С. Проблемы генезиса китайского государства. М., 1983.
5. Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. СПб., 2000.
6. Нерсесянц В.С. История политических и правовых учений. М., 2013.
7. Платон. Политик [электронный ресурс]. URL: <http://psylib.org.ua/books/plato01/29polit>. (дата обращения 05.08.2014)
8. Кельзен Г. Чистое учение О праве Ганса Кельзена: Сб. переводов. Вып. 2. М., 1988.
9. Философия права. М., 1990.
10. Гончарова С.Г. Правовая защита человека как социальный инструмент становления и развития правового государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 8.
11. Добрынин Н.М. Конституционализм и правовое государство: теория и практика взаимосвязи [электронный ресурс]. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=3359> (дата обращения 05.08.2014).
12. Енгибарян Н.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М.: Норма, 2007.
13. Шаповал О.В. Учение Н. М. Коркунова о праве: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 Краснодар, 2005 180 с. РГБ ОД, 61:05-12/1347 [электронный ресурс]. URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/uchenie-n-m-korkunova-o-prave.html> (дата обращения 05.08.2014)
14. Митин А.Н. Управление переносит будущее в настоящее: Монография. Екатеринбург: УрГЮА, 2010.
15. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД, 1997..

**References:**

1. Novgorodtsev P.I. Kant and Hegel in their study on law and state. StPetersb., 2000.
2. Varyas M.Yu. Legal consciousness: experience of integrative approach. M., 1999.
3. Grafskiy V.G. Universal history of law and state: study book for universities. M.: Izdatelstvo NORMA, 2003.
4. Vasilyev L.S. Problems of genesis of the Chinese state. M., 1983.
5. Novgorodtsev P.I. Introduction to philosophy of law. Crisis of modern legal consciousness. StPetersb. 2000.
6. Nersesyan V.S. History of political and legal study. M., 2013.
7. Plato. Politician [e-reference]. URL: <http://psylib.org.ua/books/plato01/29polit>. (date of reference 05.08.2014)
8. Kelzen G. Pure study on law by Hans Kelzen: Collection of translation. Iss. 2. M., 1998.
9. Philosophy of law. M., 1990.
10. Goncharova S.G. Legal protection of a man as social tool for development of a law-governed state // Gosudarstvennaya vlast I mestnoye samoupravleniye. 2011. № 8.
11. Dobrinin N.M. Constitutionalism and law-governed state: theory and practice of relationship [e-resource]. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=3359> (date of reference 05.08.2014).
12. Engibaryan N.V. Constitutional development in the modern world. Major trends. M.: Norma, 2007.
13. Shapoval O.V. Study by N.M. Korkunov on law: Candidate's dissertation: 12.00.01 Krasnodar, 2005 180 p. RGB OD, 61:05-12/1347 [e-resource]. URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/uchenie-n-m-korkunova-o-prave.html> (date of reference 05.08.2014)
14. Mitin A.N. Management transfers future to the present: Monograph. Ekaterinburg: UrGYuA, 2010.
15. Avakyan S.A. Constitution of Russia: nature, evolution, modern time. M.: RUID, 1997.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ
КОМПЕТЕНЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Тепляков И.И.

аспирант, ассистент кафедры конституционного и международного права
Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург,
ул. 8 марта, д. 66, к. 425, igor.teplyakov@uapa.ru

УДК 352
ББК 67.401

Цель. Раскрытие сущности компетенции муниципальных образований в Российской Федерации. Анализ подходов советских и российских правоведов к определению компетенции органов публичной власти. Определение соотношения компетенции муниципальных образований и органов местного самоуправления. Формирование предложений об устранении пробелов в законодательстве о местном самоуправлении в Российской Федерации, касающегося определения компетенции муниципальных образований.

Методы. В ходе анализа трудов советских и российских правоведов, посвященных определению понятия компетенции, используется метод историко-правового исследования. При анализе норм действующего законодательства РФ о местном самоуправлении и формировании авторского определения компетенции используются сравнительно-правовой метод и формально-юридический метод.

Результаты. Обоснована возможность отождествления компетенции органов местного самоуправления и муниципальных образований в Российской Федерации. Сформулировано авторское определение компетенции органов публичной власти (двухуровневая компетенция). В рамках выше обозначенного подхода сформулировано определение компетенции муниципальных образований в Российской Федерации, приводятся и обосновываются предложения по его законодательному закреплению.

Научная новизна. Дан подробный анализ взглядов советских и российских правоведов на определение компетенции органов публичной власти, выявлены структурные элементы данной компетенции. Высказывается и обосновывается идея об отождествлении компетенции органов местного самоуправления и муниципальных образований в Российской Федерации. Сформулированы авторские определения компетенции органов публичной власти и муниципальных образований в Российской Федерации.

Ключевые слова: компетенция, муниципальные образования, органы местного самоуправления, публичная власть, дифференцированное определение.

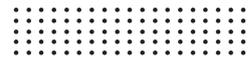
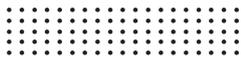
**DEFINITION OF MANAGERIAL COMPETENCES OF MUNICIPAL ENTITIES IN THE RUSSIAN FED-
ERATION: THEORETICAL-LEGAL ASPECT**

Teplyakov I.I.

Post-graduate student of the constitutional and international law department, the Ural institute of management – branch, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, room 425, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, igor.teplyakov@uapa.ru

Purpose. Revelation of competence essence of municipal entities in the Russian Federation. Analysis of approaches of the Soviet and Russian lawyers to the definition of competence of public power bodies. Definition of correlation of municipal entities and self-government bodies competence. Development of proposals concerning gaps removing in the legislation on local self-government in the Russian Federation, concerning the definition of municipal entities competence.

Methods. Analyzing writings by Soviet and Russian lawyers, devoted to the definition of the competence notion,



the author used a method of historical-legal research. In the analysis of norms of the existing RF legislation on local self-government and development of the authorial definition of competence, the author used a comparative-legal method and formal-juridical method.

Results. The author substantiated possibility of identifying competence of local self-government bodies of public power (two-level competence). Within the framework of the above-mentioned approach, the author formulated a definition of municipal entities competence in the Russian Federation, proposed and substantiated proposals on its legislative approval.

Scientific novelty. The author analyzed views of the Soviet and Russian lawyers concerning the definition of public power bodies' competence, determined structural elements of the given competence. The author introduced and substantiated an idea of identification of the self-government power bodies and municipal entities in the Russian Federation; formulated authorial definitions of public power bodies and municipal entities' competence in the Russian Federation.

Key words: competence, municipal entities, local self-power bodies, public power, differentiated definition.

Во всем мире местное самоуправление признается в качестве одного из демократических институтов публичной власти, что нашло подтверждение в международных правовых актах, например – в Европейской хартии местного самоуправления от 15.10.1985 [1]. Участие органов местного самоуправления в общественных отношениях является одним из факторов, позволяющих охарактеризовать государство как демократическое и правовое, стремящееся к построению гражданского общества и следующее идеалам конституционализма.

Следуя этому обстоятельству, Конституция Российской Федерации [2, ст.12] признает и гарантирует независимость местного самоуправления в пределах его полномочий. При этом Конституция РФ, закрепив предметы ведения Российской Федерации, совместного ведения федеральной и региональной власти и предметы ведения субъектов РФ (ст. 71-73), отказалась от закрепления компетенции (предметов ведения) местного самоуправления в России. Более того, на наш взгляд, право местного самоуправления на судебную защиту, закрепленное ст. 133 Конституцией РФ, ущемляется самой Конституцией – ведь согласно ч. 2 ст. 125 Конституции России субъекты местного самоуправления не представлены в закрытом перечне субъектов, обладающих правом обращения с запросом в Конституционный Суд РФ о соответствии ряда нормативных правовых актов Конституции РФ. Так же Конституция РФ, устанавливая в ч. 3 ст. 125 возможные виды споров о компетенции органов государственной власти, исключает возможность спора о компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти, что представляется достаточно серьезным упущением законодателя.

Определение компетенции муниципальных образований только лишь на уровнях федерального и регионального законодательства может привести к возникновению ряда коллизий, преодоление которых, в виду вышеуказанных причин, будет невозможно в

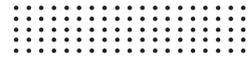
рамках конституционного судебного процесса, вот почему, особое внимание следует уделить законодательному закреплению компетенции муниципальных образований в Российской Федерации.

Однако предварительно следует уделить внимание теоретическим основам компетенции органов публичной власти. Определению понятия компетенции, её составных элементов и признаков посвящены труды многих ученых-правоведов [3, с.2], [4, с.3], [5, с.127], [6, с.48], [7, с.68], [8, с.103], [9, с.25], [10, с.317]. Тем не менее, и сегодня этот вопрос представляется недостаточно изученным: высказываются различные взгляды на определение места и роли компетенции в общей системе публично-правовых явлений, выделению элементов, составляющих ее структуру, и характеристике существующих между ними взаимосвязей.

Действующее законодательство не устанавливает единого понятия компетенции, не содержит полной характеристики всех элементов, её составляющих. Более того, оно не всегда применяет этот термин, хотя подразумевает его. В практике отечественного государственного регулирования встречаются такие термины, как «ведение», «полномочия», «функции», «право», «компетенция» [2, ст.71], [11, ст.13], [12, ст.17]. При этом каждый из названных терминов имеет свое отличительное содержание, следовательно, на наш взгляд, данные понятия не следует отождествлять.

Термин «компетенция» происходит от латинского «competentia», что означает ведение, способность, принадлежность по праву, и обычно используются в двух смыслах: 1) для определения круга вопросов, в которых субъект обладает познаниями (используется в объективном (или фактическом) смысле при обозначении ведения, компетентности субъекта); 2) для определения круга полномочий, которыми наделен субъект (употребляется в формальном (или юридическом) смысле при характеристике прав и обязанностей субъекта).

Определение понятия компетенции в формаль-



ном (юридическом) значении предлагалось различными учеными-правоведами и, как правило, зависело от элементов, которые, по представлению авторов, подлежат включению в структуру компетенции. М.А. Шафир, определяя компетенцию государства, указывает, что это один из важных институтов конституционного права, представляющий собой законодательное закрепление «определенных областей общественной жизни, на которые распространяется деятельность соответствующего государства; функций, осуществляемых государством применительно к этим областям; конкретных властных полномочий, необходимых для реализации этих функций, и территориальных пределов их осуществления» [5, с.50]. Профессор А.В. Венедиктов представлял компетенцию государственного органа как «предмет его ведения (его задачи и функции) и объем прав и обязанностей, необходимых для осуществления его задач» [13, с.613].

Исходя из этих представлений, можно сформулировать общее, в определенной степени абстрактное, определение компетенции. С данной точки зрения, компетенция органа публичной власти понимается как совокупность прав и обязанностей, закрепляемая за данным органом в целях реализации им своей деятельности в определенной сфере общественных отношений. Данное определение закрепляет основные признаки компетенции, без которых невозможно дальнейшее, более детальное определение компетенции публичного органа власти в Российской Федерации.

Стоит отметить, что содержание компетенции как составной части системы управления может быть раскрыто с точки зрения общей теории управления. Система управления в обществе, как правило, включает в себя управляющее устройство, управляемый объект и целенаправленное воздействие первого на второй для стабилизации положения или перевода объекта в новое состояние. В исследуемом случае, по мнению профессора, доктора философских наук Ю.А. Левады, управляющим устройством выступает субъект-носитель компетенции, где компетенция характеризует, каким образом и в каких формах субъект осуществляет воздействие на управляемый объект [14, с.68]. Таким образом, с точки зрения теории управления, компетенция может быть определена как качественная характеристика управляющего воздействия субъекта на подчиняемый ему объект. Данное определение, несмотря на его абстрактно-теоретическое содержание, представляется достаточно важным для понимания самой сути компетенции как публично-правового института. Раскрытие качественного содержания компетенции в свою очередь ставит вопрос о структуре компетенции органов публичной власти.

Проблема определения структуры компетенции органов публичной власти также не нашла единого

пути решения среди ученых-государствоведов. По мнению М.А. Шафира, структура компетенции государства представлена следующими элементами:

- 1) сферы общественной жизни, в которых осуществляется деятельность государства;
- 2) функции, которые осуществляет государство применительно к той или иной сфере общественной жизни;
- 3) конкретные властные полномочия, необходимые для осуществления соответствующих функций;
- 4) территориальные пределы деятельности государства.

Следует отметить, что данная позиция является небесспорной и подвергается критике со стороны других исследователей-правоведов. В частности, указывается на противоречие между юридической природой компетенции и неюридическим характером содержания выделенных элементов системы компетенции.

К.Ф. Шеремет указывает, что компетенция есть юридическая категория, следовательно, не может включать в свой состав функции [15, с.19]. Данная точка зрения разделяется Б.М. Лазаревым. Он замечает, что функции «сами по себе - явления не юридические, и поэтому не могут быть элементами компетенции». В то же время, по мнению Б.М. Лазарева, законодательство возлагает на соответствующие органы выполнение тех или иных функций применительно к различным управляемым объектам, при этом в компетенцию входят «не сами функции, которые орган вправе и обязан выполнять, а право и обязанность осуществлять определенного рода функции» [7, с.40]. Следовательно, определение функции как элемента структуры компетенции находится в зависимости от взглядов исследователя на наличие или отсутствие правового характера в дефиниции функции как теоритико-правового явления.

Основываясь на неюридической природе общественных отношений, составляющих понятие «предметы ведения», Б.М. Лазарев исключает и их как один из составляющих элементов структуры компетенции [7, с.45]. Эта позиция разделяется И.А. Азовкиным, указывающим, что «предметы ведения», являясь реально существующими областями общественной жизни, не могут быть элементом компетенции [16, с.179]. Тем не менее, данная позиция не представляется единственно верной – природа общественных отношений обладает достаточно многогранным характером, а сами общественные отношения имеют тенденцию к перманентному усложнению своей структуры. Так из состава предметов ведения можно выделить общественные отношения, касающиеся вопросов нормотворчества, государственного строительства, охраны правопорядка и ряд других вопросов, которые едва ли можно классифицировать как неюридические по своей

природе. Следовательно, вопрос о включении категории «предметы ведения» как структурного элемента в состав компетенции органа публичной власти является далеко не столь однозначным, как представляется изначально.

Отдельными авторами в качестве самостоятельных элементов компетенции рассматриваются цели и задачи, стоящие перед субъектом-носителем компетенции. В данном случае цель понимается как «предмет стремления, то, что следует осуществить» [17, с.873]. Следовательно, цели органов публичной власти выступают для данных органов своеобразными ориентирами в реализации ими своих полномочий. Задачи органов публичной власти формируются исходя из поставленных перед ними целей, указывают на аспекты общественных отношений, применительно к которым должна осуществляться деятельность органа публичной власти. Следует отметить, что цели и задачи органов публичной власти, как правило, устанавливаются нормативными правовыми актами различного уровня, выражаются в закрытых перечнях и носят абстрактный характер.

В вопросе определения компетенции публичных органов власти важную роль играют функции данных органов. При этом следует подчеркнуть, что законодательно закрепленное определение «функция» в системе российского права на сегодняшний день отсутствует, поэтому идентификация данного понятия представляется достаточно затруднительным. Следует согласиться с мнением Е.П. Забелиной, которая считает, что существенные различия в понимании и классификации функций публичных органов власти обусловлены именно данной проблемой [18, с.11]. В вопросе толкования понятия «функция» верной представляется позиция Л.И. Каска, согласно которой «функция какого-либо объекта - это внешнее проявление его свойств, способ его поведения в определенной системе отношений» [19, с.3]. В настоящее время в научном сообществе представлены различные взгляды на классификацию функций органов публичной власти. Некоторые ученые считают, что функции органов управления следует подразделять по формам и методам управления [20, с.198]. В свою очередь, Б.М. Лазарев считает функции «одним из элементов содержания управления» и предлагает их следующую классификацию [7, с.11]: 1) сбор, обработка, анализ информации, передача информации другим органам; 2) прогнозирование; 3) организация; 4) регулирование; 5) руководство; 6) координацию; 7) планирование; 8) стимулирование; 9) контроль; 10) учет.

Данный подход получил свое развитие в трудах Ю.А. Тихомирова, который предложил классификацию функций управления, в зависимости от их влияния на общие и специальные полномочия, обе-

спечивающие меру должного поведения (органа, подразделения, должностного лица), самостоятельность в выполнении задач и функций [21, с. 652]:

- Регулирующие функции – полномочия, выражающиеся словами: регулировать, устанавливать, обеспечивать.

- Расчетно-информационно-аналитические функции - полномочия: изучать, разрабатывать, подготавливать, рассматривать, оценивать, информировать.

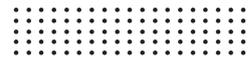
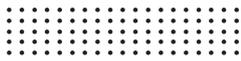
- Организационные функции - полномочия: организовывать, координировать, согласовывать, структурировать, содействовать.

- Контрольные функции - полномочия: проверять, заслушивать, контролировать, корректировать.

Приведенный подход представляется достаточно обоснованным и наглядно демонстрирует роль функций в структуре компетенции органов публичной власти: в данном случае функции являются связующим звеном между целями и задачами, стоящими перед органами публичной власти, и совокупностью прав и обязанностей данных органов, необходимых для реализации поставленных перед ними целей и задач. Подтверждение данной точки зрения можно найти в некоторых нормативных правовых актах РФ. Например, в Положении об Администрации Президента РФ, содержит достаточно объемный перечень функций, осуществляемых Администрацией Президента РФ [22, п.5].

Ряд ученых-государствоведов так же выделяют ответственность в качестве элемента структуры компетенции [23, с.289], [24, с. 136].

Стоит отметить, что применительно к публичным правоотношениям следует вести речь о юридической ответственности, которая понимается как применение к правонарушителю предусмотренных санкцией юридической нормы мер государственного принуждения, выражающихся в форме лишения личного, организационного либо имущественного характера [25, с.312]. При этом субъект правоотношений может быть стороной самых разнообразных правоотношений, а, следовательно, и подлежать различным видам ответственности, в зависимости от характера правоотношений, участником которых он является: уголовной ответственности, административной, конституционной и иным видам ответственности. Необходимо отметить, что для наступления ответственности необходима совокупность ряда условий: совершение субъектом правоотношений негативного общественно опасного деяния, обладание субъектом правонарушения определенных свойств, рассмотрение дела о правонарушении компетентными органами, и т.д. На основании вышеизложенного, правильной представляется позиция авторов, не характеризующих ответственность как элемент состава компетенции публичных органов власти [7, с.21]. Тем не менее, представляется неверным от-



рицание полного отсутствия взаимосвязи между компетенцией и ответственностью. Следует согласиться с мнением Ю.А. Тихомирова, который считает, что предметы ведения и полномочия как элементы компетенции сочетаются с ответственностью субъектов компетенции [9, с.27]. Таким образом, ответственность в данном случае следует считать определенным регулятором поведения субъекта компетенции в случаях, когда в своей деятельности он выходит за рамки определенной ему компетенции.

На основе анализа взглядов отечественных ученых-правоведов, касающихся определения компетенции публичных органов власти, можно сделать вывод о том, что определение компетенции должно быть в определенной степени дифференцированным. В узком смысле компетенцию органа публичной власти можно определить как совокупность прав и обязанностей органа публичной власти, закрепляемая за данным органом в целях реализации им своей деятельности в определенной сфере общественных отношений (компетенция первого уровня). Как отмечалось ранее, данное определение носит достаточно абстрактный характер, поэтому не дает полного представления о содержании и структуре компетенции. Поэтому следует дать определение компетенции второго уровня, согласно которому компетенция публичных органов власти – это совокупность полномочий (прав и обязанностей) органа публичной власти, его предметов ведения, целей, задач и функций. Представляется, что данное определение отражает сложную структуру компетенции как публично-правового явления, которым она, несомненно, и является, позволяет дать точную характеристику субъекту компетенции, его правовому статусу, определить его место в системе органов публичной власти. По нашему мнению, нормативное закрепление всех вышеуказанных элементов компетенции позволит четко определить компетенцию органов публичной власти и избежать большого количества правовых коллизий, затрагивающих определение компетенции, а так же минимизировать количество споров о компетенции между органами публичной власти.

На основании приведенного определения следует дать характеристику компетенции муниципальных образований в Российской Федерации.

В соответствии со ст. 10 Федерального Закона от 06.10.2003 (ред. от 21.07.2014) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в муниципальных образованиях: в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Согласно последним положениям муниципальной реформы в

Российской Федерации, в городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов. При этом ФЗ № 131 в ст. 3 определяет следующие формы осуществления местного самоуправления: посредством форм прямого волеизъявления граждан Российской Федерации и через выборные и иные органы местного самоуправления.

Необходимо отметить, что прямое волеизъявление населения муниципального образования, как правило, осуществляется на нерегулярной основе – при проведении местных референдумов и муниципальных выборов, поэтому в вопросе определения компетенции муниципальных образований в Российской Федерации разумным представляется вести речь о компетенции органов местного самоуправления, так как именно на них возложено осуществление местного самоуправления на постоянной основе.

ФЗ № 131 в ст. 2 определяет органы местного самоуправления как избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Часть 1 ст. 34 ФЗ № 131 устанавливает структуру органов местного самоуправления: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

На основании вышеизложенного следует определить компетенцию органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Прежде всего, компетенцию органов местного самоуправления в России составляют полномочия по решению вопросов местного значения. Согласно ст. 2 ФЗ № 131 вопросы местного значения определяются как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и ФЗ № 131 осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Глава 3 ФЗ № 131 содержит перечни вопросов местного значения для каждого вида муниципального образования, за исключением внутригородских территорий городов федерального значения, чьи перечни вопросов местного значения согласно ч. 3 ст. 79 ФЗ № 131 устанавливаются законами субъектов РФ – городами федерального значения

исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Данные перечни достаточно объемны и содержат вопросы местного значения, касающихся различных сторон общественной жизни муниципального образования. Серьезным упущением законодателя представляется отсутствие какой-либо классификации вопросов местного значения. В качестве примера можно привести систематизацию вопросов местного значения по характеру общественных отношений, к которым они относятся: вопросы местного значения в хозяйственно-экономической сфере, социальной, культурной, административно-управленческой сфере и т.д. Стоит отметить, что проблема дифференциации вопросов местного значения полностью не обделена вниманием законодателя: так Федеральный Закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ предусмотрел разделение вопросов местного значения поселения на вопросы местного значения городского и сельского поселения [26, ст.2] что представляется верным шагом – актуальность и финансовое обеспечение решения ряда вопросов местного значения в городских и сельских поселениях на сегодняшний день едва ли можно охарактеризовать как эквивалентные.

Также для каждого типа муниципального образования ФЗ № 131 определяет перечень прав органов местного самоуправления муниципального образования на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. При этом оговаривается право органов местного самоуправления на участие в решении иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ за счет доходов местных бюджетов. Из анализа данных положений можно сделать вывод о том, что участие муниципальных образований в общественных отношениях может быть достаточно многогранным и выходить достаточно далеко за пределы определенных ФЗ № 131 вопросов местного значения. Однако с учетом финансового обеспечения местного самоуправления муниципальные образования достаточно неохотно пользуются данным правом, а иногда и просто игнорируют его.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы: ввиду того, что большинство вопросов местного значения решается органами местного самоуправления, можно говорить о том, что ст.ст. 14, 15, 16, 16.2 ФЗ № 131 закрепляют обязанности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, определенных в данных перечнях, а ст.ст. 14.1, 15.1, 16.1 устанавливают права органов местного самоуправления на решение иных вопросов, формально не отнесенных ФЗ № 131 к вопросам местного значения.

ФЗ № 131 отдельно в ст. 17 устанавливает полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. При этом указанные полномочия не дифференцируются на права и обязанности органов местного самоуправления. Более того, возникает вопрос о целесообразности разделения указанных полномочий с вопросами местного значения. Разумным представляется объединение положений ст. 14 – 16.2 ФЗ № 131 со ст. 17 данного закона, для более четкого определения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Отдельным элементом полномочий органов местного самоуправления следует считать предусмотренный ст. 17.1 ФЗ № 131 муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, а в отдельных случаях – установленных федеральными законами и законами субъектов РФ. В системе местного самоуправления контроль может быть внутренним и внешним. Внутренний контроль подразделяется на представительный, осуществляемый представительными органами и создаваемыми в соответствии с законом контрольными органами муниципалитета, и административный, выполняемый исполнительными органами муниципального образования (руководители подразделений осуществляют контроль действий подчиненных). Внешний контроль – это контроль органов местного самоуправления за соблюдением юридическими и физическими лицами законов, положений, инструкций и других нормативных актов [27, с.54]. Таким образом, муниципальный контроль следует считать самостоятельным видом публичного контроля, входящим в состав полномочий органов местного самоуправления.

Наконец в составе полномочий органов местного самоуправления следует выделить отдельные государственные полномочия, предусмотренные главой 4 ФЗ № 131. Указанные полномочия определены ч. 1 ст. 19 ФЗ № 131 как полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным в соответствии с ФЗ № 131 к вопросам местного значения. По общему правилу отдельные государственные полномочия передаются только органам местного самоуправления муниципальных районов или городских округов, если иное не установлено федеральным законодательством или законодательством субъекта РФ. Закон о передаче отдельных государственных полномочий органов местного самоуправления должен содержать: наименования муниципального образования, органов местного самоуправления, которым передаются государственные полномочия, перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления при

осуществлении данных полномочий, срок, на который передаются полномочия (определенный срок, бессрочно), методику расчета нормативов для определения объема субвенции из бюджета соответствующего уровня для осуществления данных полномочий и т.д. Исходя из толкования ст. 132 Конституции РФ, устанавливающей возможность передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, следует, что если законом будет предусмотрено передача не отдельных, а совокупности государственных полномочий, то данный закон может быть признан не соответствующим Конституции РФ. Действительно, объем передаваемых государственных полномочий не должен быть достаточно большим, так как в данном случае происходит преобладание государственных полномочий над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения, что подрывает конституционно-правовое значение органов местного самоуправления.

Таким образом, компетенцию первого уровня муниципальных образований в Российской Федерации составляют: права и обязанности органов местного самоуправления муниципальных образований по решению вопросов местного значения, права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также права органов местного самоуправления на осуществление отдельных государственных полномочий. В целях нормативного закрепления компетенции муниципальных образований в Российской Федерации, правильным представляется решение об объединении данных положений в единую главу ФЗ № 131.

Далее следует рассмотреть компетенцию второго уровня муниципальных образований в Российской Федерации. В данном случае компетенция первого уровня (полномочия) муниципальных образований должна быть дополнена предметами ведения, целями, задачами и функциями муниципальных образований.

Исходя из понимания предметов ведения как сферы общественной жизни, в которой действует нормативно определенный орган публичной власти, следует, что предметы ведения муниципальных образований в Российской Федерации составляют вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

В части вопросов местного значения муниципальные образования обеспечивают организацию местного самоуправления и её нормативное закрепление в муниципальных правовых актах, осуществляют правовое регулирование муниципальных отношений, прежде всего – решение вопросов местного значения.

Предусмотренная ФЗ № 131 возможность осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в свою очередь устанавливает взаимосвязь двух форм публичной власти – государственной власти и местного самоуправления, что способствует институционализации народовластия как конституционно-правовой категории. Стабильность данной взаимосвязи в долгосрочной перспективе представляется важным условием развития демократического государства в России.

Цели и задачи муниципальных образований могут быть сформулированы исходя из общих положений ФЗ № 131. Так целью муниципальных образований следует считать обеспечение жизнедеятельности населения муниципальных образований, которое должно осуществляться в соответствии с требованиями нормативных правовых актов федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, принимаемыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами.

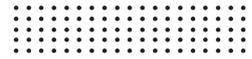
При этом муниципальные образования должны исполнять не только требования указанных правовых актов, устанавливающих минимальные требования к обеспечению жизнедеятельности местного населения, но и стремиться к повышению качества жизни граждан и эффективной организации решения вопросов местного значения.

На основании поставленной цели следует сформулировать задачи муниципальных образований в России:

- 1) Организация и осуществление местного самоуправления в соответствии с требованиями законодательства РФ;
- 2) Надлежащее жизнеобеспечение местного населения (вопросы энерго- и водоснабжения, транспорта, социального обслуживания, общественной безопасности, культуры и др.);
- 3) Управление муниципальными финансами и собственностью, оказание муниципальных услуг, реализация отдельных государственных полномочий;
- 4) Представление и защита интересов населения муниципального образования в межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии с государственной властью.

Наконец следует определить функции муниципальных образований. С учетом цели и сформулированных задач муниципальных образований, полномочий муниципальных образований, а так же действующих норм ФЗ № 131 можно выделить следующие функции муниципальных образований в Российской Федерации:

- 1) Организационная (принятие устава, официальных символов, создание муниципальных учреждений, организация муниципальных выборов и др.);



- 2) Регулирующая (регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, выполнение планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципально-образовательного образования и др.);
- 3) Расчетно-информационно-аналитическая (анализ статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования и иной официальной информации, формирование муниципального задания для бюджетных и автономных муниципальных учреждений и др.);
- 4) Контрольная (муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения);
- 5) Представительская (представление интересов населения муниципального образования в межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии с органами государственной власти, осуществление международных и внешнеэкономических связей).

На наш взгляд, именно отсутствие нормативно-закрепления функций муниципальных образований создает дисбаланс при соотношении вопросов местного значения, закрепленных ст. 14, 15, 16 ФЗ № 131 и существующим перечнем полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, закрепленного ст. 17 ФЗ № 131, что, в конечном счете, создает серьезные трудности в определении компетенции муниципальных образований в России на основе действующего законодательства. Указанная проблема подтверждает особую роль функции в структуре компетенции органа публичной власти – установление взаимосвязи между целями и задачами, стоящими перед органами публичной власти, и совокупностью прав и обязанностей данных органов, необходимых для реализации поставленных перед ними целей и задач.

Таким образом, на основании приведенного исследования, следует сформулировать следующие выводы:

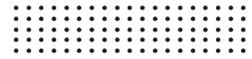
1. Компетенцию муниципальных образований в России представляется возможным отождествлять с компетенцией органов местного самоуправления, так как именно данные органы на постоянной основе обеспечивают выполнение главной цели любого муниципального образования – обеспечение жизнедеятельности населения муниципальных образований.
2. Для успешного выполнения поставленной цели,

важным условием представляется четкое определение компетенции органов местного самоуправления (муниципальных образований), что справедливо и для органов публичной власти в целом. Поэтому предлагается дифференцированный подход к определению компетенции органов публичной власти, в рамках которого компетенция первого уровня определяется как совокупность прав и обязанностей органа публичной власти, закрепляемая за органом в целях реализации им своей деятельности в определенной сфере общественных отношений. Компетенцию второго уровня органов публичной власти будут составлять:

- компетенция первого уровня;
 - предметы ведения;
 - цели;
 - задачи;
 - функции.
3. В рамках реализации указанного подхода к компетенции органов публичной власти, предлагается закрепить компетенцию муниципальных образований в РФ в отдельной главе ФЗ № 131 путем объединения действующих положений данного закона, закрепляющих права, обязанности и предметы ведения муниципальных образований, и закрепления в нём недостающих элементов компетенции – целей, задач и функций.
 4. Представляется, что нормативное закрепление компетенции муниципальных образований в рамках указанного подхода позволит:
 - четко определить место органов местного самоуправления в системе органов публичной власти;
 - повысит эффективность решения вопросов местного значения в муниципальных образованиях различного типа;
 - будет нивелировать угрозу возникновения возможных споров о компетенции, как между органами местного самоуправления, так и между органами местного самоуправления и государственной власти, разрешение которых в рамках конституционного судебного процесса по причинам, озвученным в начале статьи, является невозможным.

Литература:

1. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
2. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Златопольский Д.Л. СССР – федеративное госу-



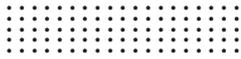
- дарство. М., 1967, 333 с.
4. Чиркина А.Н. Конституционные основы компетенции союзной республики: автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 1966, 15 с.
 5. Шафир М.А. Компетенция СССР и союзной республики. М., 1968, 227 с.
 6. Кирин В.А. Союзный и республиканский уголовный закон. М., 1970, 175 с.
 7. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972, 280 с.
 8. Выдрин И.В. Муниципальное право России. М., 2004, 368 с.
 9. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22-32
 10. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006. 408 с.
 11. О Правительстве РФ: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 (ред. от 12.03.2014) № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
 12. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 06.10.2003 (ред. от 21.07.2014) № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
 13. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. 840 с.
 14. Левада Ю.А. Сознание и управление в общественных процессах // Вопросы философии. 1966. № 5.
 15. Шеремет К.Ф. Вопросы компетенции местных Советов // Советское государство и право. 1965. № 4. С. 17-28
 16. Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971, 271 с.
 17. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999.
 18. Забелина Е.П. Координационная функция органов местного самоуправления Российской Федерации: автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Омск, 2005. 23 с.
 19. Каск Л.И. Функция и структура государства. Л., 1969. 104 с.
 20. Лапина М.А. Административное право. М., МИЭП. 2010. 314 с.
 21. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001. 698 с.
 22. Об утверждении Положения об Администрации Президента РФ: Указ Президента РФ от 06.04.2004 (ред. 25.07.2014) № 490 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.
 23. Студенкин С.С. Советское административное право. Учебник. М., 1962. 535 с.
 24. Стариков Ю.Н. Службное право. Учебник. М., 1996. 698 с.
 25. Алексеев С.С. Теория государства и права. Учебник. М., Норма. 2005. 496 с.
 26. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.
 27. Муниципальный контроль. Выпуск 10 // сборник материалов под ред. Е.А. Федоровой. Хабаровск, 2010. 188 с.

References:

1. On ratification of the European charter of local self-government: Federal law dated 11.04.1998 № 55-FZ // Sborniye zakonodatelstva RF. 1998. № 36. Art. 4466.
2. Constitution of the Russian Federation adopted by national vote 12.12.1993 (as revised 21.07.2014) // Sborniye zakonodatelstva RF. 2014. № 31. Art. 4398.
3. Zlatopolskiy D.L. USSR is a federative state. M., 1967, 333 p.
4. Chirkina A.N. Constitutional basics of competence of a union republic: abstract of the Candidate's Dissertation. Saratov, 1966, 15 p.
5. Shafir M.A. Competence of the USSR and a union republic. M., 1968, 227 p.
6. Kirin V.A. Union and republican criminal law. M., 1970, 175 p.
7. Lazarev B.M. Competence of power bodies. M., 1972, 280 p.
8. Vidrin I.V. Municipal law of Russia. M., 2004, 368 p.
9. Tikhomirov Yu.A. Theory of competence // Zhurnal rossiyskogo prava. № 10. P. 22-32
10. Byalkina T.M. Competence of local self-government: problems of theory and legal regulation. Voronezh, 2006. 408 p.
11. On RF Government: Federal constitutional law dated 17.12.1997 (as revised 12.03.2014) № 2-FKZ // Sborniye zakonodatelstva RF. 1997. № 51. Art. 5712.
12. On general principles of local self-government in the RF: Federal law dated 06.10.2003 (as revised 21.07.2014) № 131-FZ // Sborniye zakonodatelstva RF. 2003. № 40. Art. 3822.
13. Venediktov A.V. State socialist property. M., 1948. 840 p.
14. Levada Yu.A. Consciousness and management in public processes // Voprosy filosofii. 1966. № 5.
15. Sheremet K.F. Issues of local Soviets' competence //



- Sovetskoye gosudarstvo I pravo. 1965. № 4. P. 17-28
16. Azovkin I.A. Local Soviets in the system of power bodies. M., 1971, 271 p.
 17. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Explanatory dictionary of the Russian language. M., 1999.
 18. Zabelina E.P. Coordinating function of local self-government bodies of the Russian Federation: abstract of the Candidate's Dissertation. Omsk, 2005. 23 p.
 19. Kask L.I. Function and structure of a state. L., 1969. 104 p.
 20. Lapina M.A. Administrative law. M., МИЭР. 2010. 314 p.
 21. Tikhomirov Yu.A. Administrative law and process: Complete course. M., 2001. 698 p.
 22. On approval of the Provision on the RF Presidential Administration: The RF President's Order dated 06.04.2004 (as revised 25.07.2014) № 490 // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2004. № 15. Art. 1395.
 23. Studenkin S.S. Soviet administrative law. Study book. M., 1962. 535 p.
 24. Starilov Yu.N. Ministerial law. Study book. M., 1996. 698 p.
 25. Alekseyev S.S. Theory of state and law. Study book. M., Norma. 2005. 496 p.
 26. On amending article 26.3 of the federal law "On general principles of establishing legislative (representative) and executive power bodies of the RF subjects" and Federal law "On general principles of local self-government arrangement in the RF": Federal law dated 27.05.2014 № 136-FZ // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2014. № 22. Art. 2770.
 27. Municipal control. Issue 10 // Collection of papers edited by E.A. Fedorova. Khabarovsk, 2010. 188 p.



ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ «ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ»

1. Статьи должны быть написаны на актуальную тематику по 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).

2. Автор представляет статью в электронном варианте (на дискете (CD диске) в формате .doc или по электронной почте по адресу nvestnik@uara.ru). Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

3. Требования к структуре статьи:

- постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями;
- анализ последних исследований и публикаций, где заложены основы решения данной проблемы, на которые опирается автор;
- выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья;
- формулировка целей статьи (постановка задания);
- изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;
- выводы из данного исследования и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.

4. 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**)

5. Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию. Объем представляемых иллюстративных материалов не должен превышать формата А4.

6. Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц - сквозная. Со-

кращения 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.**

7. Название статьи указывается первой строкой, выравнивание по ширине (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).

8. 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]). Как правило, список литературы должен содержать не менее 8-10 источников.

9. **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). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы. Оформление библиографического списка должно соответствовать требованиям библиографического описания ISBD (International Standard Bibliographic Description), установленные на февраль 2013 года. Например:

- Агафонова Н.Н. Гражданское право: учеб. пособие для вузов / под. общ. ред. А.Г. Калпина. М-во общ. и проф. образования РФ, Моск. гос. юрид. акад. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. 542 с.
- Гонтмахер Е. Судьба российского государства зависит от того, способен ли будет новый президент обновить российскую политическую элиту [электронный ресурс]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (дата обращения 23.01.2008).
- Орехов С.И. Гипертекстовый способ организации виртуальной реальности [электронный ресурс] // Вестник Омского государственного педагогического университета: электронный научный журнал. 2006 [сайт]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgru-21.pdf> (дата обращения 10.01.2007)
- Абрамов А.М. Молчание профессионалов // Независимая газета. 2010. 27 мая.

- О внесении изменений в статью 30 закона Ненецкого автономного округа «О государственной службе Ненецкого автономного округа»: закон Ненецкого автономного округа от 19 мая 2006 года №721-ОЗ // Собрание депутатов Ненецкого автономного округа. 2008. 24 мая.
- Россия и мир: гуманитар. проблемы : межвуз. сб. науч. тр. / С.-Петерб. гос. ун-т вод. коммуникаций. 2004. Вып. 8. С. 64-81.
- Фенухин И.В. этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002. 178 с.
- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
- Шпер В.Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43-47.
- О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они даны в источнике информации.

10. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.

11. Помимо текста статьи автором представляются отдельным файлом в электронном виде на русском:

а) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора **с переводом на английский язык**. Аннотация должна соответствовать требованиям ГОСТ 7.9-95 «Реферат и аннотация. Общие требования». Аннотация включает следующие аспекты содержания статьи: предмет, цель работы; метод или методологию проведения работы; результаты работы; область применения результатов; выводы. Последовательность пунктов аннотации может быть изменена. Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов исключительно общепринятой терминологии. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи.

Примеры структурированных аннотаций:

1. Мороз П.А. Анализ противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса

Цель. Изучение причин возникновения кризисных явлений в странах-участниках ЕС и противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик в преодолении последствий современного кризиса.

Методы. Проанализирована динамика экономического развития Еврозоны на основе сопоставления макроэкономических показателей Греции, Кипра и других стран ЕС, а именно, объемов номинального валового внутреннего продукта, валового государственного долга, динамики инвестиций в экономику, уровня безработицы, индекса потребительских цен и т. д.; определены „зоны риска“ для тех стран, экономика которых наиболее поражена кризисом.

Результаты. Исходя из динамики базовых макроэкономических индикаторов, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между целями бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в современных кризисных условиях развития экономики Еврозоны. Сравнивая последствия финансовой стабилизации современной экономики с последствиями перепроизводства в реальном секторе развитых экономик во времена Великой депрессии (30-е гг. XX в.), делается вывод относительно наличия противоречий в реализации бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса.

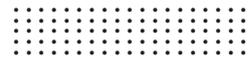
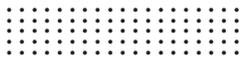
Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между бюджетной и денежно-кредитной политиками, когда использование различных инструментов и имплементация механизмов обеих политик подчиняются единой цели — преодолению последствий современного кризиса и обеспечению устойчивого экономического роста стран-членов ЕС в дальнейшем.

2. Julie E.M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 16. № 1.

Цель: исследование направлено на анализ развития документооборота в рамках финансовой отчетности в двух больницах, финансируемых государством, в Новом Южном Уэльсе за период с 1857 году после 1975 году.

Методология и методы: ретроспективный анализ основан на технологических и концептуальных изменениях финансовой отчетности в указанный период. В качестве основного подхода используется теория «заинтересованных сторон», в основу анализа положены как первичные, так и вторичные данные.

Результаты и область применения: в данном исследовании приводится исторический контекст последних разработок отчетности и подотчетности в государственном секторе Австралии. В частности,



подробно рассматривается вопрос ведения учета по методу начисления, что дает представление о природе трансформации бухгалтерского учета в организации государственного сектора, что может быть экстраполировано на организации иных форм подведомственности и собственности.

Научная новизна: выявлены закономерности изменений (и стабилизации) финансовой отчетности в больнице, связанные с социальным и политическим контекстом.

3. Курицева Ю.Е. Долгосрочные последствия реструктуризации градообразующих угледобывающих предприятий (на примере муниципальных районов Пермского края)

Цель. Выявление и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов, проводимой в условиях рыночной трансформации.

Методы. Исследование базируется на методах теории функциональной специализации поселений и теории реструктуризации. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Пермского края угледобывающего профиля в условиях реструктуризации. Обоснованы факторы, усиливающие негативное влияние программ реструктуризации на территориальное развитие. Выявлены территории, в наибольшей степени пострадавшие в результате проведения реструктуризации, и ключевые недостатки реализованных программ территориального развития.

Научная новизна. Раскрыты долгосрочные негативные последствия реализации программ реструктуризации при отсутствии четко обоснованных механизмов территориального развития. Обоснована специфика влияния программ реструктуризации градообразующих предприятий на различные элементы сложных пространственных систем расселения.

Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти) **с переводом на английский язык;**

в) пристатейный библиографический список с

переводом на английский язык.

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 **с переводом на английский язык.**

Дополнительные сведения к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

. 12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.

. 13. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами Уральского института-филиала РАНХиГС или других ВУЗов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора/кандидата наук соответствующего профиля. 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.

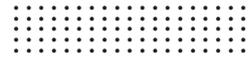
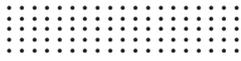
Авторам бесплатно высылается один авторский экземпляр журнала. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается. Дополнительные экземпляры можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции.

Адрес редакции: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8-е Марта, 66, к. 25,

тел. (343) 257-27-68

(343) 2517-863

e-mail.: nvestnik@uapa.ru



REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL “MANAGEMENT ISSUES”

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. Requirements for the structure of the article:

- formulation of the problem in general and its connection to important scientific and practical tasks;
- analysis of recent research and publications, which laid the foundation for solving this problem;
- selection of the unsolved parts of the problem which the article is devoted to;
- formulation of purposes of the article (problem definition);
- basic material of research with full justification of scientific results;
- conclusions of this study and the prospects for further development in this direction.

4. 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**).

5. Illustrative materials (figures, drawings, schedules, diagrams, schemes) must be submitted in electronic format. All figures should have consecutive numeration.

6. 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. **Making tables - font Times New Roman 12 pt single-spaced.**

7. 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.

8. 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]). Usually the list of references must be at least 8-10 sources.

9. 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). Do not duplicate names, do not specify with the same number several sources or sources of literature used. Making the bibliography must meet the requirements of bibliographic description ISBD (International Standard Bibliographic Description), established by February 2013. For example:

- Agafonov N.N. Civil law: a textbook for high schools / Under the editorship of Kalpin A.G. The Ministry of Education of the Russian Federation, Moscow State Law Academy. Second edition, revised and enlarged. M.: Jurist, 202. 542 p.
- Gonthmaher E. The fate of the Russian state depends on will the new presiden be able to update the Russian political elite [E-resource]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (date of access 23.01.2008).
- Orekhov S.I. Hypertext way of organizing virtual reality [E-resource] // Vestnik of Omsk State Pedagogical University: electronic scientific journal. 2006 [website]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (date of access 10.01.2007).
- Abramov A.M. Silence of professionals // Nezavisimaya gazeta. 2010. May 27.
- On Amending Article 30 of the Law of the Nenets Autonomous District “On State Service of the Nenets Autonomous District “: the law of the Nenets Autonomous District from May 19, 2006 №721-RL // Assembly of Deputies of the Nenets Autonomous District. 2008. May 24.
- Russia and the World: the humanitarian problems: Interuniversity collection of scientific papers / St. Petersburg State University of Water Communications. 2004. Issue 8. P. 64-81.
- Fenuhin I.V. Ethno-political conflicts in modern Russia: the example of the North Caucasus region: the dissertation for the degree of candidate of political sciences. M., 2002. 178 p.
- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W.

Edwards Deming, 1900. 367 p.

- On Arbitration Courts in the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 28 April 1995 № 1-FCL (as amended on July 12, 2006) // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 18. Art. 1589.
- Shper V.L. Again about the quality, definitions and related matters // Methods of Quality Management. 2002. № 1. P. 43-47.
- On the introduction of allowances for complexity, intensity and quality of the work [E-resource]: designation of the Ministry of Social Protection of the Russian Federation dated June 14, 1992 № 1-49-D. The document has not been published. Access of legal reference system "ConsultantPlus".

The numbered order of references in the text should be the same in the Bibliography.

10. For statutory acts in the list, both original and most recently amended version should be included.

11. **In addition to the text of the article, the author should submit in a separate electronic file the following information in Russian:**

a) abstract must indicate the title of article, surname and initials of the author **with an English translation**. The abstract must meet the requirements The state standard 7.9-95 «Summary and abstract. General requirements». Abstract includes the following aspects of the content of the article: the subject, the purpose of work, method or methodology of work, results, the field of application of results, conclusions. The sequence of abstract can be changed.

Volume of abstract should be between 200 to 300 words of accepted terminology only. Abstract text should not repeat the title and text of the article.

Examples of structured abstracts:

1. Moroz P.P. Analysis of the contradictions of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis

Purpose. Study of the causes of the crisis in the EU member countries and contradictions of fiscal and monetary policies in overcoming the consequences of the present crisis.

Methods. Analyzed the dynamics of the euro area economic development based on a comparison of macroeconomic indicators in Greece, Cyprus and other EU countries, namely, the volume of nominal gross domestic product, gross public debt, dynamics of investment in the economy, the unemployment rate, consumer price index, etc., "risk zone" for those countries whose economies most affected by the crisis are defined.

Results. Based on the dynamics of basic macroeconomic indicators, based on evidence-based approaches and expertise, as well as own conclusions, investigated the relationship between the objectives of fiscal and monetary policies of the EU in the current crisis

conditions of economic development in the Eurozone. Comparing the effects of financialization of the modern economy with the consequences of overproduction in the real sector of developed economies during the Great Depression (30-ies. Twentieth century.) author concludes the existence of contradictions in the implementation of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis.

Scientific novelty. Scientific novelty consists in studying the relationship between fiscal and monetary policy, where the use of various tools and mechanisms for implementation of both policies are subject to a common goal - to overcome the consequences of the present crisis and sustainable economic growth in the EU in the future.

2. Julie E.M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 16. № 1.

Purpose - study aims to analyze the development of workflow within the financial reports in two hospitals, financed by the state, in New South Wales for the period from 1857, after 1975.

Methodology and Methods: A retrospective analysis based on technological and conceptual changes in the financial statements during the period. As a basic approach uses the theory of "stakeholders", analysis is based on both primary and secondary data.

Results and Applications: This study provides the historical context of the latest developments of reporting and accountability in the public sector in Australia. In particular, discussed in detail the issue of accounting on an accrual basis, which gives an idea about the nature of the transformation of accounting in public sector organizations, which can be extrapolated to other forms of jurisdiction and property.

Scientific novelty: the regularities of changes (and stabilization) of the financial statements in the hospital associated with the social and political context are identified.

Kuritseva Yu.E. Long-term effects of restructuring city-mining enterprises (on example of municipal districts of Perm region)

Purpose. Identification and evaluation of the intensity of the long-term impacts of restructuring the coal-mining regions, carried out in the conditions of market transformation.

Methods. The study is based on the methods of the theory of functional specialization of settlements and the theory of restructuring. For the calculation methods were used economic and statistical analysis.

Results and practical significance. The tendencies of socio-economic development of coal profile municipalities of Perm region under restructuring are identified. Justified



factors that increase the negative impact of structural adjustment programs on territorial development. Identified areas most affected by restructuring, and the key disadvantages of territorial development programs implemented.

Scientific novelty. Disclosed a long-term negative consequences of the implementation of restructuring programs in the absence of clearly justified mechanisms of territorial development. Substantiated specifics influence programs of enterprise restructuring on various elements of complex spatial systems of settlement.

Author's abstract designed to serve as an independent source of information!

b) Keywords and word combinations (no more than five) **with an English translation;**

c) Bibliography **with an English translation;**

d) Author details — full name, position and institutional affiliation and, contact information (postal address, e-mail address, and phone contact) – **with an English translation.**

Additional information to the article are made in font Times New Roman size 14, spacing 1, width adjustment.

12. The author is responsible for the authenticity of information.

Articles directed to the editor without the requirements of these terms of publication, are not accepted

12. Articles are subject to external review and by members of the editorial board and Ural institute brunch of RANEPА experts in corresponding subject areas. Article sent for review without name and other data to identify the author. The author have the right to familiarize with performed review. The author may submit a certified review of scientific adviser, Doctor / Candidate of Sciences of corresponding profile. Decision to publish the article takes the editorial board.

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: 620219, Ekaterinburg, 8 Marta Street, 66, room № 525.

Tel. 343 2517 825; 343 2517 863.

E-mail.: nvestnik@uapa.ru



Журнал выходит 6 раз в год

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@uara.ru

<http://www.uara.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

А. Чернавская

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки
Е.В. Макеева 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 25.12.14

Формат 60 x 84 1/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 31. Тираж 999.

Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.

Заказ № 97