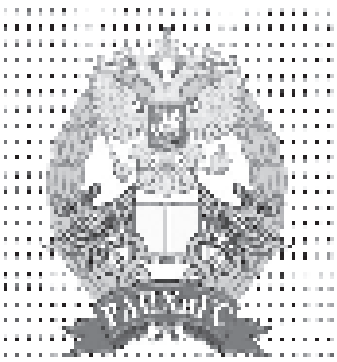
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ



ISSN 2304-3369

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

№ 5(11) октябрь 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 Балынская – д.полит.н., профессор, директор института экономики и управления Магнитогорского государственного технического университета им. Г.И. Носова;

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

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

Наталия 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 политики 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 Скоробогацкий – д.ф.н., профессор, заместитель директора Уральского института управления – филиала РАНХиГС, Заслуженный работник высшей школы РФ;

Наталия 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.

© Уральский институт управления-филиал РАНХиГС, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

СОЦИАЛЬНЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Лоскутов В.А.
Русское российское советское государство-цивилизация. Статья вторая 7

Костин В.А., Костина Н.Б.
Роль государства в стратегическом управлении: традиционные и современные подходы. 31

Перов Е.В., Перова М.Б.
Политическая обстановка в России: субъективный образ массового сознания 40

Ваторопин А.С.
Современные социальные институты разрушения государственности: опыт украинского майдана 47

Черепанов М.А.
Дорожная карта как инструмент управления развитием организации 53

Чермянинов Д.В.
К вопросу об управлении оптимизацией функционирования таможенных органов Российской Федерации 61

Самохвалов Ю.П.
Управление реализацией социальных функций военного образования в учебных военных центрах гражданских вузов 67

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Багирова А.П.
Государственные и муниципальные служащие: компетенции и содержание подготовки в демографической сфере 75

Усова О.В.
Социальные установки как факторы формирования организационного поведения государственных гражданских служащих 83

Попова Е.П., Яковлева Т.К.
Компетентностный подход к проблеме эффективности деятельности руководителя 89

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Авдеев П.А.
Тенденции и особенности развития открытой национальной инновационной система России: управленческий аспект 99

Муринович А.А., Логинов М.П.
Принципы и методы управления межрегиональными проектами. 114

Гладышева Я.С.
Стратегическое развитие городов: маркетинговый подход. 122

Федоров Д.В.
Управление процессом реорганизации предприятий энергетического сектора России: совокупность предпосылок и анализ последствий 130

Довготько Н.А.
Формирование пространственной парадигмы зеленой экономики (на примере рекреационного региона России): управленческий аспект 136

Ковалевская Е.А.
Совершенствование факторного анализа прибыли как инструмента управления холдинговой компанией. 142

Буньковский Д.В.
Создание модели стратегического управления предприятием (на примере логистической компании) 147

Качанова Е.А., Кузнецова Е.В.
Управление деятельностью общеобразовательных учреждений, приносящей доход: сравнительный опыт практики в регионах Уральского федерального округа 156

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Выдрин И.В.
Спорные конструкции в российском законодательстве о выборах 161

Вейберт С.И.
Нормативно-правовой и управленческий опыт Сингапура в противодействии коррупции. 169

Дараган В.В.
Предупреждение и предотвращение коррупции в сфере государственных закупок в Республике Беларусь (нормативно-правовые и управленческие аспекты) 175

Позднякова Л.А.
преступность и правотворчество в сфере борьбы скоррупцией в контексте управленческих решений 181

Андреев А.В.
Участие общественности в деятельности правоохранительных органов 189

Матвеев М.М.
К вопросу тактической операции в процессе управления процессуальными и оперативно-розыскными действиями 194

Никуленко А.В.
Управление правовой регламентацией действий сотрудников полиции при задержании лица, совершившего общественно опасное деяние 199

Федорова М.Ю., Истомина Е.А.
Управление социальными рисками: правовой анализ 206

Поляковская Н.М.
Земское избирательное право в контексте русской модернизации 215

Савоськин А.В., Холодилова Е.А.
Субъекты конституционного права на обращение в Российской Федерации 221

Иванцов С.В.
Актуальные вопросы развития системы субъектов предупреждения организованной преступности: состояние и перспективы совершенствования 229

Филимонов С.А.
Некоторые особенности борьбы с транснациональным компьютерным мошенничеством 236

Вербицкая Т.В.
К вопросу об управлении процессами устранения коллизий в рамках источников обеспечения национальной безопасности стратегического характера 244

Требования к рукописям 248

CONTENT

SOCIAL AND POLITICAL PROBLEMS OF PUBLIC MANAGEMENT

Loskutov V.A.
The Russian Soviet state – civilization. Article two 7

Kostin B.A. Kostina N.B.
The role of government in strategic management: traditional and modern approaches 31

Perov E.V. Perova M.B.
Political situation in Russia: subjective image of popular mentality. 40

Vatoropin A.S.
Modern social institutions of national identity destruction: the experience of the Ukranian Maidan . . .47

Cherepanov M.A.
Road map as a tool of organizational development management 53

Chermyaninov D.V.
On the issue of the RF customs authorities optimization management 61

Samokhvalov Yu.P.
Managing implementation of the social function of the military education in military training centers of civilian universities 67

PERSONNEL MANAGEMENT IN PUBLIC SERVICE

Bagirova A.P.
Public and municipal employees: competencies and content of training in the in the demographic field 75

Usova O.V.
Social attitudes as factors of organizational behavior of public civil servants 83

Popova E.P., Yakovleva T.K.
Competence approach to a management efficiency problem 89

ECONOMICS AND MANAGEMENT

Avdeev P.A.
Trends and specific features of the Russian open national innovation system development: managerial aspect 99

Murinovich A.A., Loginov M.P.
Principles and methods of interregional project management. 114

Gladysheva Ya.S.
Strategic urban development: marketing approach 122

Fedorov D.V.
Managing reorganization of energy sectorenterprises: backgrounds and consequences analysis 130

Dovgotko N.A.
Formation of spatial paradigm of green economy (exemplified by the recreational region of Russia): managerial aspect 136

Kovalevskaya E.A.
Improvement of factor analysis of profits as a tool of holding company management 142

Bunkovskyi D.V.
Creating the model of strategic management of an enterprise (exemplified by a logistics company). . . .147

Kachanova E.A., Kuznetsova E.V.
Managing profitable educational institutions: comparative experience of the Ural federal district. . . .156

LEGAL ASPECTS OF PUBLIC AND SOCIAL MANAGEMENT

Vydrin I.V.
Contraversial structures in the Russian legislation on elections. 161

Veibert S.I.
Regulatory and managerial experience of Singapore in combating corruption 169

Daragan V.V.
Prevention of corruption in public procurement in the Republic of Belarus (regulatory and managerial aspects) 175

Pozdnyakova L.A.
Organized crime and lawmaking in the field of combating corruption in the context of administrative decisions 181

Andreev A.V.
Public participation in law enforcement 189

Matveev M.M.
On the issue of tactical operation in managing procedural and operational search actions 194

Nikulenko A.V.
Management of legal regulation of the police officers' actions while apprehending a person who has committee a socially dangerous. 199

Fedorova M. Yu., Istomina E.A.
Social risk management: legal analysis 206

Polyakovskaya N.M.
Zemsky (territorial) electoral law in the context of the Russian modernization 215

Savoskin A.V., Kholodilova E.A.
Subjects of the constitutional right to appeal in the RF. 221

Ivantsov S.V.
Topical issues of developing the system of agencies to prevent organized crime: current state and improvement perspectives. 229

Filimonov S.A.
Certain aspects of combating transnational cybercrime 236

Verbitskaya T.V.
The management processes dealing with conflicts within the framework of the sources of the national security policy 244

Requirements to publications. 252

СОЦИАЛЬНЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

РУССКОЕ РОССИЙСКОЕ СОВЕТСКОЕ ГОСУДАРСТВО-ЦИВИЛИЗАЦИЯ. СТАТЬЯ ВТОРАЯ

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 930.1:35
ББК 87.65+66.033.141

Цель. Реконструкция основных форм (порождающая модель, код, субъект) существования советского государства-цивилизации в условиях постсоветского термидора. Объяснение природы термидорианского переворота в современной России и места антикоррупционной революции в этом процессе. Определение принципиально новых форм идентификации и суверенизации российской истории.

Методы. В качестве методологической основы исследования используется идеи Ж. Бодрийяра об имплозии и патафизической смерти сложных социальных систем.

Научная новизна. Определена роль и место советского государства-цивилизации в постсоветском термидоре. Раскрыта специфическая логика его превращения в гиперсимулякр, который посредством имплозии осуществляет символическое «самоубийство» - разгосударствление государственно-народной, государственно-державной, государственно-национальной суверенизации, в результате чего появляется реальная возможность саморазвития относительно самостоятельного российского государства и российской цивилизации. Обоснована идея о трех принципиально новых формах идентификации российской истории: исторической, цивилизационной и глобальной.

Ключевые слова: коррупция, самоидентификация, суверенизация, взяточничество, термидорианский переворот, постсоветский термидор, симулякр, гиперреальность, огосударствление, административная реальность.

THE RUSSIAN SOVIET STATE-CIVILIZATION. ARTICLE TWO

Loskutov V.A.

Doctor of Philosophy, Professor, Director of the Ural Institute of Management-Branch, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, rector@uapa.ru

Purpose. Reconstruction of the main forms (generating model, code, subject (actor)) of the Soviet state-civilization in conditions of the post-Soviet Thermidor. Interpretation of nature of the Thermidorian coup in modern Russia and of place the anti-corruption revolution takes in this process. Determination of the fundamentally new forms of identifica-

© Лоскутов В.А., 2014

tion and sovereignization of the Russian history.

Methods. As a methodological basis of the research J. Baudrillard's ideas on implosion and pataphysical death of the complex social systems are used.

Scientific novelty. The role and place of the Soviet state-civilization in the post-Soviet Thermodor are identified. The specific logic is revealed of its transformation into a hyper-simulacrum that through implosion commits a symbolic "suicide" – denationalization of the state-popular, state-powerful, state-national sovereignization, as a result of which a real possibility of self-development for the relatively independent Russian state and the Russian civilization emerges. The idea of three fundamentally new forms of the Russian history identification - historical, civilizational and global - is also substantiated.

Key words: corruption, self-identification, sovereignization, bribery, Thermidorian coup, post-Soviet Thermidor, simulacrum, hyper-reality, governmentalizaton, administrative reality.

«Есть два способа рассматривать события; один состоит в том, чтобы пройти вдоль события, включить в историю его свершение, его обусловленность и его угасание, а другой — в том, чтобы восстановить событие, поселиться в нем как в становлении, одновременно помолодеть и состариться в нем, пройти через все его составляющие или сингулярности»

Жиль Делез

«Фактически, власть существует сегодня, в общем, лишь для того, чтобы скрыть, что ее больше нет»

Жан Бодрийяр

Советское государство-цивилизация (часть вторая)

Постсоветская эпоха завершается. Президент РФ В. В. Путин считает, что она уже закончилась [12]. Нам представляется, что мы все еще находимся в процессе, в неустанных поисках выхода из исторического лабиринта советской истории. Каким образом и когда он завершится до сих пор не ясно. Возможны разные варианты развития событий. Прежде чем мы их опишем, отметим в самом общем виде те критериальные значения, своеобразные границы и пределы исторического самоопределения этой эпохи, с помощью которых можно было бы зафиксировать результативность данного процесса и понять, каким образом постсоветская эпоха в форме постсоветского термидора завершает его.

Когда постсоветский термидор оборачивается на самого себя в поисках путей и средств выхода за собственные пределы, становится очевидным, что он представляет собой единство трех разноуровневых и разнокачественных процессов самоидентификации – самоидентификации революции (источника) в постреволюционную эпоху (1), сущности термидора и процесса ее самообоснования (2) и, наконец, термидорианского переворота, то есть способа завершения термидора и формы его перехода в иное состояние развития истории (3). Эти процессы образуют своеобразную систему координат его самоопределения. Попадая в нее, любое историческое событие, или действие становится носителем, способом отражения и выражения определенной логики самоидентификации постсоветского термидора. Не является исключением и советское государство-цивилизация. В процессе его самоидентификации возникают некие формообразующие механизмы и соответствующие им институциональные образования, которые с определенной степенью вариативности и глубины проникновения в сущность данного явления, раскрывают его место и роль в системе координат исторического самоопределения постсоветского термидора. Они фиксирует факт существования и самоидентификации советского государства-цивилизации в виде **порождающей модели, матрицы** и **субъекта** его развития.

Постсоветской термидор - это не просто время восстановления попранных революцией прав и свобод советского государства-цивилизации, но очень важный этап качественного обновления его симулятивного потенциала. Современная история в достаточно ярких и образных формах дает нам ответ на вопрос кто, как и почему «предал революцию» (Л. Д. Троцкий) - антитоталитарную и антисоциалистическую революцию девяностых годов. Кто, как и почему занимается в настоящее время реставрацией старых советских порядков и активно противодействует различного рода бархатным и цветным революциям. Но она же, во всех возможных красках показывает и раскрывает логику, основные этапы и формы, механизм превращения советского государства-цивилизации в субъект самои-

дентификации постсоветского термидора. Тем самым постсоветская история как бы приоткрывает для себя дверь в иной мир – в свое ближайшее будущее. Для того, чтобы доказать самодостаточность исторического существования постсоветский термидор должен соответствующим образом отнестись не только к прошлому (реставрация), настоящему (контрреволюция), но и к своему будущему. К тому будущему, которое он заключает в самом себе и которое активно – посредством самоидентификации советского государства-цивилизации симулирует в себе, в том числе и посредством симуляции собственной смерти. Своеобразным механизмом самоидентификации термидора, внутренней формой организации его саморазвития и обращения в свою противоположность было и остается советское государство-цивилизация. Оно является той практической скрепой, которая своим самодвижением соединяет его прошлое, настоящее и будущее в нем самом. При этом, за счет собственных трансформаций оно существенно корректирует его обновленческий потенциал. Формирует способность в самом себе найти те силы и энергии, которые бы позволили ему выйти за собственные границы и вернуть «остатки» революции в исторический процесс.

Постсоветский термидор не реставрирует советское прошлое, но в качестве источника своего самоопределения воспроизводит один из важнейших продуктов ушедшей эпохи - советское государство-цивилизацию. С его помощью он возвращается к истокам революции и особым образом модулирует и моделирует решение одной из ключевых проблем качественного обновления природы и сущности советской истории - проблему воспроизводства стабильности и преемственности исторического процесса. Если иметь в виду какие-то абстрактные и формальные признаки, то в принципе, можно вести речь о процедуре реставрации советского государства-цивилизации. Хотя следует иметь в виду, что в рамках постсоветского термидора этот процесс протекает в особенных формах. Что гарантирует реставрацию не просто советского государства-цивилизации как одного из важнейших продуктов советской эпохи, а воспроизводство его важнейшей миссии – обеспечения стабильности исторического самоопределения термидора, а значит, как это не покажется странным, и революционного способа преобразования советской истории.

В начале двухтысячных годов, оказавшись перед лицом совершенно новых исторических вызовов, советское государство-цивилизация восстало из руин, казалось бы, окончательно поверженной советской истории, и в существенно обновленном виде вернулось в гиперреальность постсоветского термидора. Ему предстояло в существенно обновленных исторических условиях воссоздать те наиболее конструктивные и жизнеспособные качества собственной симулятивной деятельности, которые бы гарантировали воспроизводство цивилизационной целостности новой властной реальности России. Оно должно было не просто реставрировать советское в постсоветском, а восстановить тот способ конструктивной самоидентификации, который полагал допустимые границы и реальные возможности установления конкретного тождества их симулятивной природы в рамках новой гиперреальности.

В результате антитоталитарной антисоциалистической революции исходный код советской истории был существенно деформирован и разрушен. Советское государство-цивилизация осталось как бы без корневой системы – превратилось в своеобразное перекати-поле постсоветской гиперреальности. Оно так бы и растворилось в хаосе революционных будней, если бы не возникшая в процессе реформирования гиперреальности потребность в ее самоидентификации и самообосновании. В процессе стабилизации нового симулятивного порядка советское государство-цивилизация из полуразложившегося продукта самообоснования советской гиперреальности превращается в основной источник (порождающую модель) самоидентификации постсоветского термидора. Оно продуцирует то, что, хотя и формально, но, безусловно, связывает между собой прошлую и настоящую гиперреальность и обеспечивает стабильность ее существования в обновленных симулятивных формах. В результате его возвращения из, казалось бы, навсегда утерянного, но еще не забытого прошлого, с помощью заимствованных и вновь созданных симулятивных процедур удалось воссоздать целостность властной гиперреальности постсоветской России – создать особую **административную гиперреальность.**

Будучи «восстановленным» источником самоидентификации постсоветского термидора советское государство-цивилизация особым образом – посредством, во многом формальной реставрации в новых исторических условиях элементов и механизмов советской административной системы симулирует стабильность революционного действия и его превращение из важнейшего элемента исторической реальности в гиперреальность. Порождая из самого себя и в самом себе административную гиперреальность, оно симулирует отсутствие не просто исторической реальности, но и своеобразную стабилизацию процесса самоопределения революционного смысла ее бытия. Важнейшим средством качественного обновления административной гиперреальности при этом оказывается особая форма самодвижения советского государства-цивилизации - так называемая вертикаль власти. Она стабилизирует (симулирует) административную гиперреальность таким образом, что в результате про-

исходит своеобразное «обледенение смысла» (Ж. Бодрийяр), формализация (фетишизация) и вытеснение за границы гиперреальности таких завоеваний антитоталитарной и антисоциалистической революции как рынок и демократия. Будучи важнейшим симулятором процедур самоопределения постсоветского термидора вертикаль власти подставляет вместо рынка удивительное тождество олигархического и государственного капитализма, а вместо демократического транзита формально-декларативную и манипулятивно-выборную демократию. С помощью этих симулякров она как бы оживает и начинает производить некие действия, которые свидетельствуют о том, что дело революции живо, и она по-прежнему, хотя и в каких-то превращенных, а зачастую, и извращенных формах, но все-таки еще способна из самой себя производить, как минимум, саму себя.

Вернемся еще раз к вопросу о сути тех процессов, которые можно определить как реставрацию элементов советского прошлого в постсоветском настоящем. В условиях постсоветского термидора реставрация прошлого, безусловно, присутствует. Но она носит вспомогательный и формальный характер. Основной процедурой его самоидентификации является своеобразное вытеснение и свертывание революционного содержания и смысла революции. И уже на этой основе – стабилизация самодостаточности термидора. Реставрация некоторых проверенных в советские времена и доказавших свою эффективность в условиях социалистического строительства административных механизмов и способов симуляции и их консолидация в рамках так называемого административного потенциала власти («вертикали власти») встраивается в этот процесс и позволяет совершенно по иному поставить вопрос о преемственности процесса самоидентификации постсоветского термидора. Нет, не только и не столько с советским прошлым, а с тем гиперреальным советским настоящим, которое фиксирует не отсутствие присутствия исторической реальности, но присутствие отсутствия революции.

С помощью административного ресурса и вертикали власти советское государство-цивилизация симулирует отсутствие присутствия революции и ее важнейших продуктов. Скрывает и маскирует этот факт посредством различных симулякров будто бы стабилизирующих административную гиперреальность. При этом оно испытывает значительные трудности в обеспечении расширенного воспроизводства произведенной стабильности. С ними оно сталкивается в основном на границах административной гиперреальности, где административный ресурс оказывается не в состоянии гарантировать эффективное решение не только административных, но властных и управленческих проблем ее самоопределения. А также в тех потенциальных точках роста революции, в которых административный ресурс «истощается» и превращается в набор обыкновенных симулятивных процедур: в так называемую «догоняющую модель», «модернизацию», «инновационное развитие» и т.п.

Любой термидор - это продолжение революции. Поэтому он полагает определенные пределы для различных процессов и процедур реставрации. Не отменяет их, но устанавливает четкие границы возможного возвращения прошлого в настоящее. Постсоветский термидор не является исключением. Он определяет соотношение революции и реставрации в самом себе путем превращения источника своего развития в предельное основание собственного самоопределения. Фактически, с помощью данной процедуры он «восстанавливает» в себе утерянный генетический код, который определяет самодостаточность его существования в заданных революцией границах исторического бытия. Напомним, что в предшествующую историческую эпоху эту роль исполняла бинарная оппозиция тоталитаризма и социализма. Важнейшим ресурсом и средством кодирования исторической реальности и превращения ее в гиперреальность в те годы, как мы уже отмечали, было советское государство-цивилизация. В новых исторических условиях, в процессе самообоснования постсоветского термидора происходит не реставрация этой бинарной оппозиции, а превращение советского государства-цивилизации из порождающей модели в код и матрицу самоидентификации термидора. То, что в советское время было средством и ресурсом развития гиперреальности, в условиях термидора стало генетическим кодом его самоидентификации. Удивительное, но закономерное превращение.

Выбирая между реставрацией и революцией, советское государство-цивилизация выбрало революцию. Точнее будет сказать не революцию, а борьбу с ней. И это не случайно. Для того, чтобы обеспечить необходимые и достаточные условия для самостоятельного существования термидора оно должно было в нем самом найти силы и энергию, с помощью которых можно было бы не возвращаясь назад обеспечить его полноценное и самодостаточное развитие в настоящем. Решению этой задачи как раз и способствовала та абсолютно бескомпромиссная, тотальная война с революцией во имя продолжения революции, которую объявило всем участникам термидора советское государство-цивилизация. Превратившись в код постсоветского термидора, оно стало своеобразным знаменем, вокруг которого сплотились все контрреволюционные силы термидорианской гвардии в России и за ее рубежами.

Противостояние советского государства-цивилизации и революции в рамках самоидентификации

постсоветского термидора происходило в двух различных формах: как особая процедура симулятивного кодирования постсоветской гиперреальности (огосударствления) и в виде открытой борьбы, а также ее симуляции, с различного рода цветными и бархатными революциями на постсоветском пространстве и во всем мире. Основными векторами его контрреволюционной самоидентификации были следующие процессы: деполитизация общества, огосударствление экономики, создание государственной идеологии. На этом пути с помощью различного рода манипуляций, о природе которых мы скажем несколько позже, удалось консолидировать общество вокруг квазипартий, исключить из активной политической жизни большинство населения, уничтожить реальную оппозицию, существенно деформировать и исказить логику становления политической реальности, имитировать политическую борьбу и лидерство. Не все всегда получалось гладко и так как задумывалось конструкторами «суверенной демократии», но в целом с помощью этих симулятивных действий удалось не просто утихомирить демонов революции, но создать надежный контрреволюционный заслон (код) на пути их проникновения в глубины общественной жизни постсоветской истории.

С помощью новообразованных государственных форм организации и институционализации экономической жизни, постоянно стабилизирующей государственной политики в сфере экономики советское государство-цивилизация создало надежные редуты на пути проникновения рыночных механизмов в эти сферы и глубины. Сконструировало целую сеть ловушек, создало множество капканов для реального бизнеса, принуждающих его выживать исключительно в государственной и около государственной экономике. В сфере идеологии происходили очень похожие процессы. Все инструменты свободного формирования интересов граждан и их свободного волеизъявления были деполитизированы, монополизированы государством, или около государственными институтами. Еще только нарождающиеся общественные, гражданские, политические интересы населения были свернуты и упакованы в жесткие идеологические форматы национальной идеи, национальной идентичности, патриотизма, борьбы с внешним и внутренним врагом. Идеология стала делом государства. И оно, исходя из своих целей и интересов с помощью государственных ресурсов и средств, структурировало и институционализировало еще только нарождающееся идеологическое пространство общественной жизни страны.

Советское государство-цивилизация противостояло революции внутри страны с помощью испытанных временем форм огосударствления экономики, политики, идеологии. Конечно, это не были архаичные и кондовые формы-механизмы советской эпохи. Была проделана серьезная работа над ошибками. Но их суть от этого абсолютно не изменилась. Эти формы по-прежнему стабилизировали (симулировали) стабильность постсоветского термидора за счет существенного ограничения его революционного потенциала. Огосударствление было основным способом кодирования и перекодирования постсоветской гиперреальности. Оно носило сугубо симулятивный характер и с помощью различного рода манипулятивных технологий скрывало в складках постсоветского термидора присутствие отсутствия революции.

Вторым важнейшим вектором самоидентификации постсоветского термидора на матричной основе симулятивным образом восстановленного советского государства-цивилизации был экспорт контрреволюции. Несмотря на развал Советского Союза, советское государство-цивилизация в тех постсоветских странах, которые в результате антитоталитарной революции с огромным удовольствием погрузились в глубины собственной исторической и национальной самоидентификации, по-прежнему оставалось доминантой их развития. В этих условиях экспорт контрреволюции заключался в том, чтобы организовать в относительно стабильных и продуктивных формах «общение» между различными, по воле истории разделенными модусами и фрагментами национального самоопределения советского государства-цивилизации. Иногда это общение протекало в мирных формах. В некоторых случаях (Грузия, Молдавия, Украина) совсем, наоборот – с помощью остатков советского вооружения. Поскольку Россия всегда в этом процессе либо занимала, либо стремилась занять лидирующие позиции, а его советское государство-цивилизация всегда было производящей моделью и стремилось стать матрицей самоидентификации для всех остальных – занимало активную контрреволюционную позицию, постольку в нем самом, в системе его внутренней государственной политики тема особой роли, миссии России как минимум на постсоветском пространстве звучала все более определенно и отчетливо. В результате такого рода практической и идеологической самоидентификации в определенный, но далеко не случайный момент она узнала о себе очень много нового. И, в частности, то, что именно Россия является последним оплотом в мире для традиционных ценностей. И миссия ее состоит в том, чтобы защищать их до последней капли крови тех, кто с ними не согласен. В результате экспансия контрреволюционной экспансии советского государства-цивилизации естественным и закономерным образом привела Россию в тупик изоляционизма и существенно понизила уровень ее геополитических возможностей и притязаний. Что потребовало принятие экс ординарных мер и, фактически, вернуло мир в состояние холодной войны. Во всяком случае – с Россией.

Лоскутов В.А.

Постсоветский термидор с помощью реставрации советского государства-цивилизации и превращения его в источник стабилизации собственного революционного потенциала задал принципиально новый вектор развития постсоветской истории. В качестве системы координат ее качественного обновления он зафиксировал особые процедуры администрирования и «вертикализации» властной реальности. В процессе решения проблемы самообоснования постсоветского термидора советское государство-цивилизация превратилось в предельное основание и матрицу его саморазвития. Посредством огосударствления основных сфер общественной жизни оно кодировало постсоветскую реальность таким образом, что ее революционной содержание превращалась в противоположность - противостояние революции превратилось для постсоветского термидора в основной принцип и способ его самоопределения. На столь высокой ноте борьбы с собственной сущностью его историческая трансформация не закончилась. Перед ним никогда не стояла задача ликвидации революционного потенциала демократического транзита советской истории. Напротив, он должен был его консолидировать, стабилизировать и максимально эффективно использовать, для завершения процесса ее революционной трансформации. Речь не идет о том, что термидор должен инициировать новую революцию, или хотя бы закончить тот революционный процесс, который был источником его появления. С одной стороны, он был завершающим аккордом в процессе кардинального преобразования советской истории. С другой стороны, для того, чтобы после его окончания история могла развиваться в принципиально иной системе координат, он должен был в себе самом собрать воедино все возможные революционные энергии и преобразовать их в нечто абсолютно иное - то, что могло бы гарантировать ему достойное место в новой истории. Место источника ее развития. Термидор - это способ завершения эпохи революционных перемен. И он решает эту задачу. Но, в то же самое время постсоветский термидор за счет установления баланса различных сил революции превращается, должен превратиться в нечто абсолютно иное. Он должен стать источником качественного обновления созданной постсоветской гиперреальности. Выходя на завершающую стадию своего развития, он буквально разрывается между различными историческими силами, которые принуждают его, с одной стороны, продолжать революцию, с другой стороны, обеспечить сохранение и воспроизводство самого себя и, наконец, сделать все необходимое для того, чтобы революция продуктивно завершилась, сам термидор закончился, и началось саморазвитие истории в качественной новой системе координат. Точкой сосредоточения всех этих сил, их бескомпромиссной борьбы является определенный этап и состояние развития (самоидентификации) постсоветского термидора. Он в чем-то очень важном и сущностном наследует и продолжает соответствующие процедуры реставрации и противостояния революции (контрреволюции). И, в то же самое время, кардинально отличается от них. Мы называем его - **термидорианский переворот**.

Термидорианский переворот – это реверс термидора не просто в предельное основание (код) его самоидентификации, но в процесс его саморазвития. Он подводит своеобразный итог данному процессу. Превращает термидор в субъект, но теперь уже не самоидентификации, а исторической идентификации. Как бы возвращает ему статус порождающей модели. Но теперь уже порождающей не сам термидор, а то состояние истории, которое следует за ним. Делает его гиперсимулякром новой гиперреальности. Термидорианский переворот во Франции, как известно, привел к власти Директорию. Термидорианский переворот в советской России привел к единоличной власти Сталина. И в том и другом случае была окончательно повержена («преданна») революция. Появился новый субъект (гиперсимулякр), который вобрал в себя всю инерционную энергию термидора (постреволюционного развития революции) и максимально выгодно для себя использовал ее для того, чтобы окончательно и бесповоротно перевернуть последнюю страницу своей истории. «Самоубийство» якобинской диктатуры и диктатуры партии большевиков, конечно же, было симуляцией смерти буржуазной революции и диктатуры пролетариата, но с помощью этих процедур удалось разорвать порочный круг симулятивной самоидентификации термидора и обеспечить, хотя и иллюзорное, гиперреальное, но все-таки их возвращение в мир иной истории – в мир капиталистического и социалистического развития.

Постсоветский термидор не исчезает в обновленной гиперреальности самодостаточного бытия. В форме термидорианского переворота он получает шанс на возобновление своей деятельности и продолжение процесса самоидентификации от своего визави – советского государства-цивилизации, которое под воздействием разных причин из источника (порождающей модели) и предельного основания (кода) превращается в полноценного субъекта сохранения и расширенного воспроизводства его самодостаточного «революционного-реставрационного-контрреволюционного» бытия. Советское государство-цивилизация становится субъектом тогда, когда возглавляет крестовый поход термидора против всего того, что мешало развитию и сдерживало полноценную реализацию его собственного, самодостаточного производительного потенциала. И отправилось оно в этот поход, надев на себя одежды, главного и основного актора термидорианского переворота.

Для того чтобы объяснить суть этого действия нам необходимо вспомнить о том, что постсоветский термидор – это определенный продукт, процесс и результат симуляции революции. А термидорианский переворот в системе ее самоидентификации исполняет роль своеобразного гиперсимулякра. Он не просто симулирует отсутствие революции и не присутствие ее отсутствия, но своеобразную «смерть» революционного содержания термидора - его оборачивание на самого себя как единство произведенной гиперреальности и производящей симуляции. В прошлом оказывается реставрация, контрреволюция и даже революция. В настоящем остается только одно – особая процедура самоидентификации термидора как конца постсоветской истории. Главную роль в этом превращении играет, естественно, советское государство-цивилизация.

Для того, чтобы окончательно завершить начатое, термидор должен научиться симулировать не только источники и собственную сущность, но и процесс их качественного обновления – собственную смерть. Ему необходимо научиться симулировать самоубийство того симулякра, в который превратилась административная гиперреальность постсоветской истории. Это можно сделать, например, за счет «сплющивания» российской и советской истории посредством самоидентификации такого произведенного в условиях постсоветского термидора гиперсимулякра как русское российское советское государство-цивилизация. В результате советское государство-цивилизация должно будет раствориться в его субъектности и вся эта симулятивная круговерть, но теперь уже окончательно освобожденная от каких-либо революционных энергий, продолжится с новой силой. Это самый простой и естественный путь симуляции его самоубийства. Он предполагает максимальную консолидацию доступного потенциала советской и постсоветской гиперреальности и концентрацию всех ее усилий на его экстенсивной самоидентификации в форме нового субъекта развития сплющенной российско-советской истории – на повсеместном распространении его псевдоисторических симулятивных судорог в незабвенном прошлом, стабильном настоящем и предсказуемом будущем российской истории.

Мы уже отмечали, что возможен вариант, при котором замкнутая на саму себя вертикаль власти и соответствующая административная реальность естественным образом уничтожат сами себя. Точнее будет сказать, симулируют свою смерть. И произойдет это в рамках термидорианского переворота, когда будет окончательно истощен их управленческий потенциал и окажется, что тот уровень качества и потенциал эффективности государственного управления, который худо, или бедно поддерживал и обеспечивал самоидентификацию постсоветского термидора, полностью исчерпал себя. А те симулятивные процедуры, которые маскировали присутствие его отсутствия, превратились в пустые ритуалы и совершенно исключили из процесса собственной самоидентификации какие-либо референции и смыслы. Этот формат осуществления термидорианского переворота очень важен, так как без него, без системного решения проблемы повышения эффективности деятельности государства, советское государство-цивилизация не сможет полноценно исполнять роль субъекта исторической идентификации постсоветского термидора. Прежде чем мы объясним логику и характер термидорианского переворота в России, сделаем ряд замечаний по поводу того, как в этом формате он произошел в иной точке постсоветского пространства – в Украине.

В 2014 году там случилась антикоррупционная революция (последняя и завершающая стадия антитоталитарной и антисоциалистической революции) – произошло восстание против советского государства-цивилизации. В 2000 году у России и Украины были примерно одинаковые стартовые позиции. Россия отправилась по пути постсоветского термидора, сосредоточив все свои усилия на процессах авторитарной самоидентификации советского государства-цивилизации, а в Украине, также в форме постсоветского термидора, с помощью различного рода олигархических схем и процедур властвования произошло его тотальное коррупционное разложение, извращение и фетишизация, что с неизбежностью привело к серьезным качественным изменениям всей общественной жизни страны. В результате в 2014 году мы наблюдаем две различные формы, два самодостаточных способа симуляции смерти советского государства-цивилизации в форме термидорианского переворота. По своей сути они идентичны. И в том и другом случае речь идет о советском государстве-цивилизации, которое не может не прекратить свое существование, даже пускай в форме симуляции собственной смерти, так как постсоветский термидор практически полностью исчерпал свой потенциал развития. И в России и в Украине оно является субъектом данного процесса. Но протекает он абсолютно по-разному по той причине, что советское государство-цивилизация в Украине посредством коррупции саморазложилось до такой степени, что его субъектность превратилась в последний выдох умирающего. Предпринимаемые Россией попытки с помощью стратегии «русского мира» и тактики «русской весны» оживить этот полуразложившейся труп и вернуть ему в форме народного восстания русско-украинского «молчаливого большинства» (Ж. Бодрийяр) утерянный симулятивный потенциал, выглядят не убедительными, и лишний раз свидетельствуют о внутренней слабости и фактической исчерпанности какого-либо конструктивного содержания и возможностей

данного гиперсимулякра к самоидентификации. Термидорианский переворот в Украине – это всего лишь одна из конкретно-исторических моделей осуществления уже запущенного механизма симуляции смерти советского государства-цивилизации. Аналогичный процесс в настоящее время происходит и в России. Правда, в несколько других формах. Развязки осталось ждать не долго. В России не будет революции. Здесь случится **катастрофа,** в том смысле, как это историческое явление определял Ж. Бодрийяр - в форме имплозии и патафизической смерти советского государства-цивилизации.

В России не будет антикоррупционной революции в чистом виде. Здесь произойдет нечто другое. Посредством имплозии (определение данного феномена смотрите далее) не просто качественно трансформируется система коррупционного самообоснования советского государства-цивилизации, и в этом смысле, антикоррупционная революция все-таки состоится, хотя всего лишь как момент его более глубоких и серьезных трансформаций, но и появится пространство «воображаемых решений» (Ж. Бодрийяр) – система координат самоидентификации российской истории без советского государства-цивилизации. Оно будет разрушено до основания и на его обломках в патафизической форме «воображаемых решений» возникнет принципиально новая система самоидентификации современной российской истории. Для Украины пространством самоопределения «воображаемых решений» будет европейская интеграция. Для России им будет нечто иное. Прежде чем мы попытаемся реконструировать это «нечто», определим сущность той системы координат, в которой в настоящее время на глубоко сущностном уровне происходит самоидентификация российской истории как истории тотально коррумпированного советского государства-цивилизации.

Свобода коррупции как мера самоидентификации советского государства-цивилизации

Власть и коррупция

Самоидентификация современной российской истории, ее погружение не в далекое прошлое, или светлое будущее, а в сущность той будто бы исторической реальности, через обращение к которой советское государство-цивилизация пытается вернуться из-за зазеркалья советской гиперреальности, осуществляется посредством коррупции. Она полагает меру его реального историзма и способность идентифицировать себя в качестве самодостаточного, обладающего собственным потенциалом развития исторического феномена.

Коррупция в современной российской истории существует как совокупность различных симулятивных механизмов самоидентификации советского государства-цивилизации. С их помощью оно проникает в глубины своего сущностного бытия и за счет освоения и присвоения присущей ему меры советского историзма, возвращается в современную российскую историю в качестве особенной доминанты ее самоопределения и развития. Являясь специфической формой симуляции истории, коррупция порождает мир, в котором нет места реальной истории – здесь оказываются уничтоженными все ее референции и смыслы. Она существует как мнимость репрезентации, скрывающая за магией и обаянием реального его полное отсутствие – обнаруживает и демонстрирует факт его превращения в гиперреальность. Коррупция симулирует не только отсутствие реального (симулякр первого порядка), но и симуляцию смерти гиперреального (симулякр второго порядка). Она маскирует и искажает присутствие (смерть) его отсутствия (симуляцию): «переход от знаков, которые что-то скрывают, к знакам, которые скрывают, что ничего нет» [4, с.18]. Пытаясь в тумане обволакивающей пустоты найти ответ на сакраментальный вопрос «быть, или не быть?» она обращается к отношению гиперреального и симуляции в самой себе и за счет «оборачивания смерти» симуляции (симулякр третьего порядка) превращается в гиперсимулякр - «симулякр в чистом виде» [4, с.17]. С помощью «ретроспективной галлюцинации» [4, с.31], «когда реальное больше не является тем, чем оно было, ностальгия присваивает себе все его значение» [4, с.18]. Ностальгирующая коррупция в форме, например, идеологемы русского российского государства-цивилизации, симулирует свою собственную смерть, используя «непомерное раздувание мифов об истоках и знаках реальности. Непомерное раздувание вторичной истины, объективности и аутентичности. Эскалацию истинного пережитого, воскрешение образного там, где исчезли объект и субстанция» [4, с.18-19].

В своем неуемном желании и стремлении стать, наконец-то, из созданного большевиками псевдоисторического перекати-поля идентифицируемой исторической реальностью постсоветская история, с помощью симулятивных механизмов коррупции доходит до самых дальних окраин и глубинных пределов своего гиперреального существования. Коррупция – это специфический симулякр, «особый эффект времени, когда оно утрачивает свой линейный характер, начинает сворачиваться в петли и предъявлять нам вместо реальностей их призрачные, уже отработанные копии» [3, с.19]. Существует «несколько видов такого головокружения реалистической симуляции» [3, с.333]. Среди них мы выделяем три симулятивные «петли времени», три модели коррупционного развития современного советского государства-цивилизации – три механизма симуляции его самоидентификации в качестве гиперреальности.

Лоскутов В.А.

С помощью **отчужденной коррупции** формируется постсоветская гиперреальность советского государства-цивилизации - административная реальность его симулятивного воспроизводства. Посредством **отчуждающей коррупции**, которая осуществляется, в том числе, как нескончаемая симуляция борьбы с коррупцией постсоветская гиперреальность советского пытается симулировать свою собственную смерть и за счет этого обеспечить полное отсутствие присутствия всякой действительно исторической реальности. В результате масштабной симулятивной борьбы с коррупцией (**отчуждения коррупции**) гиперреальность советского государства-цивилизации (административная реальность) становится гиперсимулякром. Он как бы собирает отчужденную и отчуждающую коррупцию в один кулак и с его помощью устанавливает в самом себе в качестве меры историзма власть коррупции. Посредством гиперсимуляции советского государства-цивилизации происходит его оборачивание на само себя – оно симулирует «оборачивание смерти» (Ж. Бодрийяр) симуляции и «самоубийство» той административной реальности («синтетической субстанции»), которая является формой его симулятивного воспроизводства.

Позволим себе одно короткое теоретическое отступление от темы исследования. Зададимся следующим вопросом: зачем и для чего в истории нужна власть? Ответ на него, как нам это представляется, достаточно прост: для того, чтобы сущность исторической реальности – свобода, могла развиваться и саморазвиваться. Власть необходима истории для того, чтобы освободить свободу и превратить ее в самодеятельность – субстанцию исторического мира. Очень часто в эпоху всемерного господства естественноисторических законов деятельности над соответствующими законами исторической самодеятельности власть не просто с помощью отчуждения освобождала свободу и созидала пространство ее самодеятельного бытия, но освобождала свободу от свободы – полагала социальные границы и властные пределы ее свободного бытия. Она всегда существовала как alter-ego свободы. Когда же в их взаимоотношения вмешивалось отчуждение, а это было нормой для определенного, достаточно продолжительного этапа человеческой истории, связь свободы и власти разлагалась, извращалась и фетишизировалась. Естественный характер их взаимоотношения сохранялся только за счет самодеятельности, которая всегда была оборотной стороной деятельностной истории. Ослабление по каким-то причинам исторической самодеятельности вело к тому, что формы властного освобождения свободы от свободы становились доминирующими. Когда же самодеятельности удавалось вырваться из пут отчужденной власти на свободу, она самым серьезным образом стимулировала, в том числе, и развитие власти в качестве способа утверждения свободы в истории.

В условиях господства законов советского тоталитаризма государство-цивилизация освободило свободу от свободы таким образом, что советская власть (народовластие) обрела статус абсолютной (фетишизированной) свободы, а историческая самодеятельность (социалистическое строительство), фактически, оказавшись без свободы, превратилось в свою противоположность – несвободу общества. Далеко не последнюю, а очень часто, заглавную роль в такого рода превращениях советского государства-цивилизации исполняла коррупция.

Коррупция – это особый вид самодеятельности свободной власти в несвободном обществе. Она специфическим образом устанавливает конкретно-историческую меру взаимоотношения свободы и несвободы в истории. Полагает способ саморазложения исторической самодеятельности на будто бы свободную власть и такое же общество. В конце концов, с помощью специфических средств, о которых мы поговорим подробнее ниже, она освобождает историю от истории – творит ее как гиперреальность по своему образу и подобию.

Коррупция пробуждается ото сна в качестве закономерной и естественной реакции истории на те проблемы и противоречия ее развития и самоидентификации, которые в ней возникают в процессе жесткого противостояния и противоборства таких разных механизмов исторической самодеятельности, как производство личной и общественной свободы и соответствующих механизмов социального отчуждения истории от свободы и самодеятельности. В каждом отдельном случае она устанавливает относительный баланс их взаиморазрушительной деятельности и, тем самым, в какой-то части гарантирует воспроизводство исторической реальности. Даже, если, при этом ее воспроизводство осуществляется как симуляция. В конце концов, именно коррупция освобождает из плена реальности те исторические силы, которые под ее гнетом были ранее не в состоянии создать нечто ей противоположное. Она освобождает свободу (историческую самодеятельность) от свободы с помощью разнообразных механизмов отчуждения и создает особый мир гиперреальности, который не просто замещает, или представляет историческую реальность, но, став гиперсимулякром, разлагает, извращает и фетишизирует ее.

Коррупция является неотъемлемым качеством всякого отчужденного и отчуждающего властного бытия. Она отражает и выражает такую его историческую особенность как способность быть самодеятельностью и в особых условиях производить самого себя из себя. Коррупция появляется там и тогда, когда

власть оборачивается на саму себя и за счет присвоения собственной сущности самоопределяется в истории в качестве самостоятельной исторической силы.

Не следует думать, что коррупция – это единственный и универсальный механизм самообоснования отчужденной и отчуждающей власти. Существует масса иных исторических процедур, с помощью которых она самоопределяется в истории. Коррупция среди них занимает особое место, ибо при определенных условиях она наиболее точно и сущностно воспроизводит во властном бытии соответствующие конкретно-исторические формы такого действительно универсального закона развития исторического мира, как отчуждение. А поскольку отчуждение является одним из наиболее глубоких и сущностных механизмов самодвижения всякой достигшей определенного уровня развития исторической реальности, постольку с помощью коррупции отчужденная история не просто проникает в святая святых властного бытия – просачивается в те сферы, в которых самоопределяется его сущность и возникает необходимость качественного обновления предельных оснований развития власти, а буквально взрывает его. Заставляет власть порождать саму себя по законам отчужденной истории. Формально и на поверхности исторической жизни это выглядит как обыкновенный процесс самоопределения и самообоснования власти. А в сущности все обстоит совсем иначе. С помощью коррупции, которая в этом случае замещает историю, представляет ее в качестве самодеятельной отчуждающей исторической силы, власть сама в себе отчуждает собственную сущность и тем самым, поскольку она является специфическим «образом» саморазвития целостного исторического мира, кардинально меняет всю систему своих отношений с историей. Коррупция – это способ проникновения отчужденной истории в процесс самообоснования властного бытия и превращения его извращенной и фетишизированной сущности в универсальную силу, отчуждающую власть от истории и, наоборот. В том числе отчуждающую ее, естественно, и от истории самой власти. Способность коррупции полноценно реализовать свой исторический потенциал зависит не только от внешних условий ее осуществления, но и от того, насколько в истории и власти укоренены законы отчуждения и насколько эффективно они действуют.

Власть и свобода – две стороны одной монеты. И когда мы, особенно не задумываясь о последствиях, желая получить здесь и сейчас простой и однозначный ответ на очередной судьбоносный вопрос, подбрасываем эту монету вверх может случиться всякое – упав на ладонь, она может повернуться к нам одной, или другой гранью в том числе, как это не покажется на первый взгляд странным, монета может лечь так, или иначе в зависимости от того насколько коррумпирована бросающая ее на счастье рука. Очень часто только от коррупции зависит то, станет ли свобода, или власть той путеводной звездой, которая укажет нам единственно возможный путь постижения всех скрытых тайн исторического мира – укажет способ присвоения реальной диалектики и практической логики взаимообращения власти свободы и свободы власти.

Что происходит с властью, основным способом производства которой является коррупция? Ничего страшного и необычного с ней не происходит. То, что ранее было ее сущностью, становится формой ее движения. Формально все это выглядит именно так, но по сути, поскольку коррупция является способом отчуждения сущности власти, произведенная таким образом форма оказывается в очень странной и неестественной зависимости от того содержания, формой чего она является. И вся странность этого действия заключается в том, что коррупция, производя власть, кардинальным образом меняет природу и логику установления зависимости ее формы от содержания и, наоборот. Кроме этого отчужденная власть становится отчуждающей и с помощью коррупции производит совершенно новое содержание властного бытия и формы его самодвижения. Произведенное содержание кардинальным образом отличается от того, с которого этот процесс начинается. Наконец, возможна еще одна ситуация, когда в процессе революционного переустройства властной реальности коррупция как бы вытесняется извне, власть коррупции отчуждается, и она вновь становится всего лишь одной из форм осуществления властного бытия.

Освобождая историю от истории, свободу от свободы, власть от власти коррупция устанавливает определенную меру историзма произведенной истории и полагает возможность и необходимость ее качественного обновления. В этом состоит основной смысл существования коррупции (отчужденной коррупции, отчуждающей коррупции, отчуждения коррупции) как универсального механизма исторической самоидентификации современной истории России. Он фиксирует и указывает основное направление развития российской истории советского государства-цивилизации в качестве самостоятельной и универсальной силы мировой истории. В специфической форме отражает ее способность быть важнейшим катализатором не только экстенсивного, но и интенсивного освоения историей предельных оснований собственного развития – свободы и самодеятельности.

Формы трансформации советской коррупции

В процессе самоидентификации советского государства-цивилизации в постреволюционный период с одним из ключевых законом его развития произошли странные вещи. Речь идет о коррупции, которая в Со-

ветском Союзе была одним из основных «законов-паразитов» [5] самоопределения и развития тоталитаризма-социализма, а после совершения антитоталитарной и антисоциалистической революции стала важнейшим, наиболее токсичным продуктом процессов его разложения, извращения и фетишизации. Принято считать, что сначала все было хорошо, ну, может быть не все и не то, чтобы хорошо, но вдруг в новой России появилась коррупция, и все стало откровенно плохо. На самом деле, все оказалось не столь диалектично.

В постсоветский период советская коррупция пережила несколько, ну, если и не трагичных, то вполне драматичных моментов своей истории. Во-первых, в результате антитоталитарной и антисоциалистической революции вместо советского государства-цивилизации, как основной симулятивной формы воспроизводства тоталитарной гиперреальности появилась иная форма ее проявления. Началось интенсивное строительство нового дома для советского государства-цивилизации - строительство постсоветского капитализма (единства государственного и олигархического капитализма). В этом процессе коррупция из ключевого закона-паразита воспроизводства тоталитаризма-социализма превратилась в специфическую форму движения и разрешения основного противоречия постсоветской гиперреальности – противоречия между свободой власти и несвободой общества. В результате различных, зачастую очень даже не простых трансформаций, отчужденная советская коррупция нашла для себя достойное место в постсоветской гиперреальности. О чем, конечно же, позаботилось вездесущее советское государство-цивилизация. Достаточно вспомнить, хотя бы ход и итоги номенклатурной приватизации. Во-вторых, заняв свою нишу в глубинах соответствующей гиперреальности, постсоветская коррупция (отчужденная советская коррупция) начала активно и продуктивно симулировать отсутствие присутствия советского государства-цивилизации. Она буквально гонялась за каждым его властным проявлением, превращая столь неожиданно приобретенную свободу освобожденной из плена тоталитаризма-социализма власти не только в несвободу общества, что было естественно и закономерно, но и в свободу самой себя – в свободу коррупции. Оказавшись на свободе, она начала активно, напористо симулировать теперь уже будто бы постсоветскую гиперреальность. В результате советское государство-цивилизация буквально погрузилось в новый для себя мир призрачной свободы и реальной коррупции – чуть не захлебнулось в нем от избытка того и другого. Казалось бы, свободная (освобожденная) советская коррупция способна на многое. Но, увы. Случилось то, что и должно было случиться. Экспансия коррупции всего лишь симулировала ускорение инерционного потенциала развития советского государства-цивилизации. В-третьих, освобожденная (отчужденная и отчуждающая) советская коррупция симулировала превращение свободы советского государства-цивилизации в универсальную форму его движения и способ рефлексии в собственную историю, предельные основания ее развития. За счет этого реверса оно стало для постсоветской истории, гиперсимулякром – окончательно потеряло, какую бы то ни было связь с реальностью и начало симулировать из самой себя образ «симулякра в чистом виде» [4, с.17]. Свобода отчужденной и отчуждающей коррупции инициировала своеобразную «эйфорию симуляции» (Ж. Бодрийар) в результате чего советское государство-цивилизация превратилось в нечто необычное – некое подобие генетической матрицы для постсоветской истории. И все, что в настоящее время происходит в России, является всего лишь продуктом его симулятивной мутации. Формой действительно свободной, не скованной какими-либо ограничениями, коррупционной модуляции. Его «возвращение» в постсоветскую историю России выглядит как «заученные жесты одуревшего от одиночества и однообразия узника» [3, с.277] собственной свободы. В том числе и той свободы, которую предоставила ему «новая-старая» советская коррупция.

Коррумпированная власть и коррумпированное общество

В условиях постсоветской истории отчужденная советская коррупция превращает отношение общества и власти в бездонную и непреодолимую пропасть. При этом она же, как это не покажется странным, создает необходимые условия и достаточно эффективные инструменты для восстановления, правда, на принципиально иных властных и социальных основаниях их совместного бытия. Решает эту нетривиальную задачу коррупция достаточно странным образом. Она становится основной производительной силой власти, как, впрочем, и общества, выстраивает между ними с помощью процедур их оборачивания на самих себя надежные и устойчивые производственные отношения – превращает их в коррумпированную власть и коррумпированное общество. Свободная, но коррумпированная власть инициирует симулятивное развитие особого вида гиперреальности – административной реальности, в которой различного рода подделки и суррогаты реальной истории симулируют ее референции и смыслы, то есть маскируют и искажают их. В этой гиперреальности власть свободна ровно настолько, насколько несвободно общество и, наоборот. Они вместе имитируют свободу административной гиперреальности и существуют всего лишь в качестве особых модуляций коррупции, которая с их помощью полагает меру ее симулятивного историзма.

В результате революционного взрыва свободы ожила, восстала из пепла советская коррупция. Произошла ее эмансипация и умножение. Она грезила референтностью свободной власти и свободного общества и с помощью отношений десигнации всячески пыталась воссоздать их свободу. Коррупция отсылает к неожиданно «расколдованному миру означаемого» [3, с.250], роль которого исполняет «расколдованная» свобода. Путем референциальной причинности она устанавливает эквивалентные отношения между властью и обществом. Суть этих симулятивных отношений заключается в том, что с помощью коррупции в границах нового символического порядка (административной гиперреальности) устанавливается эквивалентность свободы власти и несвободы общества. Становится их соизмеримость, но теперь уже в качестве коррумпированной власти и коррумпированного общества.

Коррупция как губка впитывала в себя, поглощала и нейтрализовала в себе все те флюиды свободы, которые в эпоху революционных перемен создавали хаос и броуновское движение различных властных структур и социальных организмов. В результате она превратилась в «представительную субстанцию» (Ж. Бодрийяр), своеобразное зеркало развивающегося тождества свободы власти и свободы общества. Она не только отсылала к свободе, но и особым образом представляла ее интересы в административной гиперреальности. Хотя теперь уже не в общем виде, а в конкретной форме эквивалентного отношения между коррумпированной властью и коррумпированным обществом. Наконец, последнее. Коррупция не только поглощала, представляла свободу, но и сама в рамках административной гиперреальности оказалась в меру свободной. В новых для себя исторических условиях свобода коррупции стала своеобразным способом ее проявления в качестве «синтетической субстанции» (Ж. Бодрийяр), предельной симулятивной основы административной гиперреальности. Она существовала в виде референциальной причинности и десигнации, но не реальности, а самодеятельности, символической обязательности самой себя. В этом наиболее ярко и полно проявилась симулятивная природа свободы коррупции. Посредством свободы она в самой себе симулировала синтетический синтез своего советского прошлого и постсоветского настоящего, порождая при этом всего лишь подделку свободы – образ освобождения из пут социализма советской коррупции. Но рождался он не в результате и не в форме простого потребления коррупции, а в виде, хотя и синтетической, но активно действующей субстанции всевозрастающего, лавинообразного спроса на коррупционные отношения и соответствующую деятельность. Коррупция оказалась важна и нужна всем. В административной гиперреальности свобода коррупции проявлялась в виде симуляции своей необходимости и всевозрастающего спроса на нее, а также потребности актуализации того принципа эквивалентности власти и общества, который она в себе заключала.

Подведем краткий итог вышесказанному. Отчужденная коррупция симулирует взаимоотношение власти и общества. В результате они становятся коррумпированными властью и обществом и превращаются в важнейшие субстанциональные определения административной гиперреальности. Коррупция устанавливает между ними эквивалентные отношения взаимозависимости. Главным же продуктом этого процесса является установление меры свободы самой коррупции. Она отражает и выражает то, насколько коррупция смогла присвоить свободу, которая была в реальной истории и которую власть и общество с таким энтузиазмом и напором из нее выдавливали. Она фиксирует то, насколько коррупция оказалась в состоянии превратить свободу в форму своего развития и способ идентификации административной реальности. Освобожденной советской коррупции достаточно многое удалось. С одной стороны, осваивая свободу, она преобразовала постсоветскую историю в некое подобие «синтетической субстанции» – административную реальность. С другой стороны, коррупция сделала все для того чтобы превратить власть и общество в «бессмысленный», не имеющий никаких референций, субстрат – с помощью субституции лишила их права на реальную свободу. Но, самое главное, освобожденная коррупция смогла принять посильное участие в процедуре идентификации постсоветской истории и с помощью своей свободы установить меру историзма административной гиперреальности.

Кризис коррупции и борьба с ней

Можно выделить два наиболее значимых результата освобождения советской коррупции из пут советской истории, и два способа ее участия в установлении эквивалентных отношений между властью и обществом. Один из них фиксирует то, что опосредованно коррупцией эти отношения образуют своеобразную гиперреальность и превращаются в эквивалентные отношения между коррумпированной властью и коррумпированным обществом. Другой отражает тот факт, что возникшая в этом процессе административная гиперреальность способна к самоидентификации исключительно потому, что коррупция обладает необходимой для этого действия степенью свободы, которая наиболее адекватно проявляется в процессе симулирования ей не только свободы власти и общества, но и собственной свободы. Она симулирует свою свободу – подставляет ее вместо свободы власти и свободы общества и, тем самым, идентифицирует произведенную гиперреальность как своеобразную подделку (имита-

цию) советской коррупции и советской истории. Что создает, пока может быть всего лишь и абстрактную, но все-таки возможность термидора и реставрации советского государства-цивилизации. Метафизика подделки распознается как устремление людей к демиургии – преображению постсоветской реальности в единственную, унифицированную субстанцию, симулирующую базовые ценности капитализма и демократии. В этой симулятивной и имитирующей демиургии, хитросплетениях социально-исторической мутации новообращенных строителей капитализма и начальников демократического транзита наиболее ярко и точно проявляется конкретно-историческая логика и характер самоидентификации постсоветской гиперреальности.

Энергетический потенциал антитоталитарной и антисоциалистической революции был настолько сильным, что даже освобожденная советская коррупция не смогла с ним справиться и полноценно использовать для укрепления своей симулятивной природы. Наступил своеобразный кризис коррупции, который был связан, в том числе с тем, что те формы ее воспроизводства, которые доминировали в советской истории и в основном были формами государственного долженствования, принуждения и насилия в условиях разгосударствления истории и продвижения к рыночной экономике, оказались не способны обеспечить ее расширенное воспроизводство. Возникла настоятельная необходимость существенной корректировки и обновления симулятивной природы коррупции.

Деконструкция освобожденной советской коррупции происходила в двух взаимосвязанных формах: путем растворения коррупции в коррупции (симуляция симуляции) и посредством борьбы коррупции с коррупцией (симуляция смерти симуляции). При определенных условиях кризис репрезентации и возрождение на новой основе эквивалентности приводит к тому, что освобожденная коррупция начинает свободно, серийно и эффективно из самой себя производить соответствующие действия и отношения. Не административная гиперреальность, а свободная от какой-либо репрезентации и смысла коррупция становится источником собственного обновления – в самой себе ищет и находит все необходимое для воспроизводства в качестве ведущего симулякра постсоветской истории. Порождая спрос на коррупцию, она особым образом репродуцирует симуляцию. Превращает ее в единый бесконечный операциональный процесс серийного воспроизводства самой себя как совокупности произведенных и с помощью определенной комбинаторики подставленных в гиперреальность актов симуляции. В результате она не только окончательно освобождается от какого-либо подобия, двойника, но и бесконечно умножается в виде множества эквивалентных между собой репродукций – **взяток.** Смысл существования взяточничества, как формы обращения коррупции на саму себя и собственную свободу заключается в том, чтобы «замкнуть реальность в чистом самоповторении» [3, с. 331].

Взятка – это коррупция без образа, без эха, без отражения, без видимости, которая только и может существовать как ее серийная репродукция. Взятку отличает не только серийность, эквивалентность, неотличимость, но, что самое главное, способность – иначе она просто не была бы формой воспроизводства свободы коррупции, порождать, производить другие взятки. Фактически, превратившись в промышленный симулякр, она симулирует не просто коррупцию, но механизм ее расширенного воспроизводства и, конечно же, определенную, присущую этому механизму, степень свободы. В бесконечной и нескончаемой серии взяточничества коррупция, будучи «имманентной логикой операционального принципа», не только не исчезает, но, напротив, полноценно в расширенном масштабе, хотя и в экстенсивных формах воспроизводится. Обыденное сознание однозначно отождествляет коррупцию и способ ее симуляции посредством взяток. В очень ограниченных и жестко определенных рамках это допустимо. Ведь, если коррупция – это симуляция, а взяточничество – это симуляция симуляции, своеобразное растворение коррупции в процессе собственного воспроизводства, то связь между ними носит глубоко сущностный характер, что является достаточным основанием для их отождествления. Столь же глубокие и сущностные различия между ними появляются тогда, когда возникает проблема не воспроизводства, но производства воспроизводства коррупции, проблема взаимоотношения источника и результата этого процесса. И самое главное, когда появляется необходимость симулировать не столько его начало, сколько конец – его финальную остановку в виде симуляции смерти симуляции. В этой поворотной точке их отождествления, различие коррупции и взяточничества становится не просто очевидным, но, буквально, кричащим – бросающим вызов всем принятым нормам их совместного воспроизводства.

Бесконечное репродуцирование коррупции в виде множества взяток приводит к «утечке» из системы гиперреальности симуляции как ее внутренней связности. В результате чего границы симуляции отступают в бесконечность, она меняет свою природу. Это негативно сказывается на целостности и связности административной гиперреальности. Противостоять ее «симулятивному головокружению» может только сама коррупция. Для того, чтобы его прекратить она должна уничтожить ту форму воспроизводства, которая, фактически, была ее постоянно действующим источником. Уничтожить не коррупцию, но ту симулятивную форму, которая разрушала ее границы и не позволяла ей качественно обновляться.

Лоскутов В.А.

Коррупция растворяется в бесконечной серии взяток и это является естественной формой ее расширенного воспроизводства, а также серьезной угрозой ее существованию: смерть, то есть остановка процедуры воспроизводства по независящим от нее причинам, может настигнуть ее в любой момент. Для того, чтобы лучше подготовиться к этому гиперфинальному событию, она должна научиться симулировать свою смерть. Но, даже не это главное. Взяточничество – это естественная граница воспроизводства коррупции. Своеобразный предел его осуществления. Когда возникает необходимость обновления системы коррупционных отношений и процедур, оно становится непреодолимым препятствием для него. Преодолеть это препятствие можно только за счет смерти той формы воспроизводства коррупции, которая инициирует ее необходимость. Очень часто этим целям, как раз и служит борьба с коррупцией – «стратегия обратимой симуляции» [3, с. 104], попытка «сделать из собственной логики системы неотразимое оружие против нее» [3, с.104], обращение «системы против нее самой в высшей точке симуляции» [3, с. 104].

Когда коррупция существует как серийное производство взяток, источником борьбы с ней становится она сама – симуляция симулирует свою смерть. В этом случае коррупция существует еще пока не как «порождающая модель» симуляции, но уже как способ агрессивной гиперсимуляции направленной на ликвидацию форм воспроизводства, сковывающих ее обновленческий потенциал. Она все еще остается симулякром второго порядка, но в форме борьбы пробуждает необходимую энергию для превращения в симулякр третьего порядка, который симулирует уже не смерть, но оборачивание смерти симуляции на саму себя.

Для того чтобы в новых для себя условиях административной гиперреальности обеспечить собственное воспроизводство, советская коррупция обращается на саму себя и с помощью дисперсии взяточничества и организации силовой форсированной борьбы с ней, пытается решить эту во многом судьбоносную для себя проблему. Залогом успешности и эффективности ее действий был тот уровень свободы, который она сумела достичь в процессе установления баланса коррумпированной власти и коррумпированного общества постсоветской истории. Присвоив, консолидировав свободу власти и общества, советская коррупция с ее помощью как бы обрела вторую жизнь – стала воспроизводиться в расширенных масштабах, проникая во все сферы и на все уровни функционирования административной гиперреальности. Вал коррупции, буквально, накрыл современную Россию. Никаких серьезных препятствий на своем пути он не встретил. Казалось бы, вот оно – торжество всесильной и свободной коррупции. Но, оказывается, что в условиях несвободной власти и несвободного общества свобода коррупции существенно ограничена, причем, она ограничивает саму себя. В частности, это проявляется в том, что в ней отсутствует необходимый потенциал для обновления и устройства границ, препятствующих ее «утечке». В результате экстенсивной экспансии коррупции в административную гиперреальность был серьезным образом нарушен баланс ее свобод и существенно снижен градус, а также потенциал свободного и расширенного воспроизводства взяточничества. В целях самосохранения и повышения эффективности своего функционирования система была вынуждена начать борьбу с коррупцией. Фактически же она свелась к имманентной борьбе коррупции с самой собой и превратилась в симуляцию смерти ее симулятивной природы.

Если бы коррупция была не свободна, она бы не смогла эффективно и продуктивно симулировать свою смерть. В этом процессе она, фактически, полагала для самой себя допустимую меру свободы собственных действий. Определяла границы и приемлемые механизмы распространения в различных сферах и глубинах административной гиперреальности. С помощью своеобразной саморефлексии она конституировала допустимое пространство своего свободного функционирования. Устанавливала в самой себе баланс собственной свободы и несвободы – симулировала свою собственную смерть.

Коррупция не просто присвоила свободу, но с помощью симуляции борьбы с собой научилась устанавливать меру своего свободного и несвободного бытия. Посредством разнообразных манипуляций она научилась обманывать (симулировать) свою смерть. И как это не покажется странным, тем самым, в процессе «самосожжения» на костре, она создала необходимые условия для того, чтобы советское государство-цивилизация в самом себе обнаружило, сформировало такой потенциал собственной свободы, который позволил ему вновь вернуться к активной симулятивной деятельности, хотя пока еще и не в исторической реальности, а в постсоветской гиперреальности. Свободная коррупция разбудила ото сна и стимулировала процессы рассеивания и создания своеобразных очагов его свободы в различных сферах и областях административной гиперреальности. Она симулировала его ренессанс в виде сложного и противоречивого процесса постсоветского термидора.

Не без участия коррупции советское государство-цивилизация не просто пробудилось ото сна, но превратилось в относительно свободный процесс симуляции советской истории в постсоветской гиперреальности. Речь, в данном случае, не идет о реставрации прошлого. Напротив, в центре внимания оказались вопросы не преемственности, но симуля-

тивного приспособления к новым историческим реалиям тех фрагментов и остатков прошлой истории, которые потенциально еще были способны эффективно участвовать в деле укрепления и развития обновленной гиперреальности. В условиях постсоветского термидора, свобода советского государства-цивилизации осуществлялась с помощью трех взаимосвязанных механизмов его идентификации. Первый механизм устанавливал меру симуляции им советской истории. Второй механизм полагал его способность симулировать ту гиперреальность, в которой он оказался в результате происков всесильной и всепроникающей коррупции. Наконец, третий механизм симулировал его борьбу с самим собой и теми, произведенными им продуктами, которые вдруг возомнили себя свободными и независимыми от симулятивных отношений созданной постсоветской гиперреальности. С помощью этих механизмов советское государство-цивилизация идентифицировало себя в качестве самодостаточного, а значит и относительно свободного, во всяком случае, умеющего симулировать свою свободу, также как и ее смерть, образования постсоветской истории. Оно самоидентифицировалось в качестве порождающего принципа эффективно симулирующей симуляции и репродукции новых смыслов для нее.

Власть коррупции

Генетической матрицей советской истории, как мы уже отмечали, была бинарная оппозиция тоталитаризма и социализма. Советское государство-цивилизация обеспечивало ее операциональную симуляцию, было порождающей моделью и способом кодирования советской гиперреальности. Антитоталитарная, антисоциалистическая революция значительно ускорила процесс саморазрушения этой оппозиции и инициировала процедуру качественного обновления способа ее проявления – обновления порождающего потенциала советского государства-цивилизации. В том числе, и такого важнейшего симулятивного механизма его самоопределения как советская коррупция. Она актуализировала и существенно активизировала потенциал советской коррупции – освободила ее от пресса социалистической гиперреальности. Создала необходимые и достаточные условия для ее свободного экстенсивного воспроизводства в специфической форме взяточничества. Инициировала такую же экстенсивную, относительно самостоятельную и независимую от административной гиперреальности, а, значит, и свободную борьбу коррупции с самой собой.

Восстановление далеко еще не исчерпанного потенциала воспроизводства и обновления советского государства-цивилизации, его консолидация и укрепление напрямую связано с процессом обретения коррупцией соответствующей меры свободы. И с обратной процедурой – установлением этой меры в качестве способа идентификации советского государства-цивилизации. Единство этих двух процедур образует систему координат и конституирует определенное состояние свободного воспроизводства и обновления коррупции. Мы называем его – власть коррупции.

Власть коррупции – это особый способ симулятивной самоидентификации советского государства-цивилизации в условиях постсоветского термидора. Ее появлению предшествовали те процессы воспроизводства коррумпированной советской власти (советской номенклатуры), производства различных систем и механизмов коррупции постсоветской власти, которые мы в самом общем виде описали выше. Они создали своеобразную и очень питательную почву для того, чтобы в ней мог вызреть и появиться новый генетический код обновленной гиперреальности и соответствующая порождающая модель ее симулятивного кодирования. Власть коррупции создала мощную оросительную систему, которая обеспечила эту почву благодатной влагой и превратила «хаос» революции и «пустоту» постсоветского термидора в цветущий сад чистой симуляции.

Исторический смысл и предназначение постсоветского термидора заключается в том, что он убедительно показал – созданная постсоветская гиперреальность не может функционировать и обновляться исключительно за счет тех порождающих моделей симуляции (способов самоидентификации), в том числе, и советской коррупции, которые она транслировала из прошлого, или воссоздала в результате соответствующей реакции на антитоталитарную и социалистическую революцию. Нужны какие-то новые механизмы его самоидентификации. Желанием найти адекватный и эффективный ответ на столь решительный, судьбоносный вызов современной истории России объясняется повышенный интерес политиков, идеологов к теме ее исторической идентификации, поиску и защите различного рода базовых ценностей, борьбе с иным и чужим. К сожалению, очень часто, без четкого и однозначного понимания, объяснения истоков проблемы (вызова), рожденные ими ретроспекции, оказываются лишенными какого-либо исторического смысла и лишь маскируют присутствие отсутствия возможности ее практического решения. А решение, безусловно, есть. И подсказывает нам его тот, кто и бросает вызов системе – властвующая коррупция.

Власть коррупции – это не просто форма развития определенных отношений, механизмов и процедур. Она представляет собой наивысшую точку самоидентификации постсоветского термидора, в которой не советская коррупция, но созданная при ее участии постсоветская гиперреальность обращается против самой себя, превращает логику системы

в неотразимое оружие против нее самой [3, с. 104]. В этой точке своего самоопределения гиперреальность постсоветского термидора превращается в гиперсимулякр, симулирующий не отсутствие реальности и даже не присутствие ее отсутствия, но обратимость симуляции «в рамках гиперлогики разрушения и смерти» [3, с.104] на саму себя. В самом широком смысле слова власть коррупции можно определить как универсальный, наиболее развитый и самодостаточный способ самоидентификации постсоветской гиперреальности, который фиксирует определенную степень и меру свободы ее симулятивного самообоснования. Она, одновременно, выражает ее способность к рефлексии, отражает логику консолидации инерционного потенциала системы и возможность, как, впрочем, и необходимость его использования в целях ее качественного обновления. В данном случае, вопрос не стоит о том, над кем и как властвует коррупция. Речь идет о другом – насколько коррупция способствует или мешает осуществлению процесса самоидентификации гиперреальности и связанных с ней процедур симуляции и как, в каких формах она участвует в построении новой системы координат ее воспроизводства и обновления. Поскольку в этом процессе коррупция исполняет главенствующую роль – инициирует его, направляет, обеспечивает необходимыми ресурсами, подводит своеобразный итог и фиксирует точку невозврата системы к тому механизму самоидентификации, который был принят до этого в постсоветской истории, постольку она становится способом принуждения данного гиперсимулякра к «смерти» (1), совокупностью различных процедур долженствования, которые своими модуляциями формируют особую логику его саморазрушения (2), специфической самодеятельностью «обратимой симуляции» – «стратегия системы состоит в том, чтобы поглотить собственную субстанцию» (3) [2, с.338].

Власть коррупции начинается с того, что, превратившись в относительно свободно действующий симулякр, она бросает смертельный вызов той системе административной гиперреальности, в которой советская коррупция не только восстановила свои силы после революционного хаоса, но и стала основным механизмом самоидентификации постсоветского термидора. Коррупция поставила «систему в положение скорпиона, окруженного огнем смертельного вызова» [3, с.222]. Естественно, что в этих условиях она начала жалить саму себя.

Суть этого вызова заключается в следующем – «необходимо превзойти систему в симуляции. Следует обратить смерть против смерти» [3, с.104]. История советской коррупции и борьбы с ней со всей очевидностью показали, что, если симулятивное «производство получает такой круговой характер и инволюционирует само в себя, оно утрачивает всякую объективную детерминированность. Подобно мифу, оно само себя заклинает с помощью своих собственных элементов, ставших знаками» [3, с.143]. Вызов делает очевидным тот факт, что «на смерть можно ответить только другой, равной или большей смертью» [3, с.221]. Он является для «круговой» симулятивной системы своеобразной ловушкой, ибо, для того, чтобы выжить, она должна на него ответить, но ее ответ всегда будет один – смерть. Власть коррупции не просто фиксирует факт вызова системе, но она как бы призывает ее к совершению определенного действия: «пускай система сама убьет себя, отвечая на многократный вызов смерти и самоубийства» [3, с.222].

Она призывает административную гиперреальность совершить самоубийство – уничтожить, ликвидировать тот способ ее самоидентификации, который в условиях постсоветского термидора был «синтетической субстанцией» ее развития и который завел данную модель симуляции в «тупик смерти». Система явным образом отвечает на «смерть-вызов» в форме «растерянности и слабости» - «колоссальный аппарат власти словно разжижается в этой ситуации – ситуации ничтожно мелкой в терминах силовых отношений, но вся нелепость (то есть непомерность) которой обращается против него». [3, с.225]. В условиях «разжиженности» административной гиперреальности активизируются различного рода ретроспективные симуляции, которые рождаются в сферах идеологических, но активно претендуют на то, чтобы доминировать в сферах политических – выказать не растерянность, но собранность, не слабость, но силу «разжиженной» власти.

У постсоветской истории нет выбора – «чтобы принять вызов, система может только умереть в ответ, развалиться» [3, с.226]. Речь в данном случае идет не о физической и даже не о метафизической, но о патафизической смерти – о своеобразном символическом ответе на прозвучавший вызов. В дальнейшем мы поговорим об этом более подробно. Сейчас же заметим, что власть коррупции, как способ принуждения системы к симуляции обратимости ее смерти, на этом не заканчивается. Более того, в этой точке невозврата – в точке смерти-вызова она только по-настоящему и начинается.

Власть коррупции максимально консолидирует инерционный потенциал постсоветской гиперреальности – «все институции, все социальные, экономические, политические, психологические опосредования призваны никому не давать случая для такого символического, смертельного вызова… Надо, чтобы такой возможности прямого символического столкновения никогда не возникало. Надо, чтобы все было предметом сделки» [3, с.228]. Ее власть как раз и проявляется в том, что она создает условия, определяет необходи-

мость и производит некие относительно стабильные и воспроизводимые формы совершения такого рода сделок.

Власть коррупции столкнула между собой на ристалище постсоветской гиперреальности в кровавой симулятивной схватке два закона: рыночный закон ценности и структурный закон ценности [3] и нашла способ заключения между ними своеобразной сделки. Рыночный закон ценности вернулся в российскую историю благодаря революции девяностых годов. Структурный закон ценностей, несмотря ни на какие революции ее и не покидал – посредством различных модуляций советской коррупции он не просто воспроизводится в новой для него постсоветской гиперреальности, но активно участвует в конституировании ее ключевых отношений и институтов. Власть коррупции – это не просто способ сведения в одном месте и в одно время в неравной схватке двух различных симулякров в «законе», но такая организация их взаимодействия, в результате которого рыночный закон ценности превращается в фантом, а его основные ценности – рынок и демократия, становятся призраками административной гиперреальности. Оборотной стороной процесса их коррупционного вытеснения и нейтрализации было утверждение в качестве основного закона воспроизводства постсоветского термидора, структурного закона ценностей. Уничижение рыночного закона ценности и фетишизация структурного закона ценности - это два взаимоисключающих процесса симуляции постсоветского термидора. Они оказываются вместе только благодаря коррупции, которая активно и целенаправленно симулирует сделку между ними.

Власть коррупции – это, с одной стороны, способ и форма превращения советского государства-цивилизации в исходный генетический код постсоветской гиперреальности, с другой стороны, она проявлялась в виде операциональной симуляции, «порождающей модели», своеобразного медиума и ретранслятора тех процедур вытеснения и нейтрализации, с помощью которых коррупция кодировала (симулировала «в чистом виде») гиперреальность, исходным кодом которой было советское государство-цивилизация.

Рассмотрим более обстоятельно как содержание, так и сущность способа модуляции советской коррупции в условиях постсоветского термидора – природу и суть того, что мы называем властью коррупции.

Власть коррупции – это «конструкция распределения богатств» [3, с.119] в условиях их воспроизводства на основании структурного закона ценностей. Она создает необходимые условия для качественного обновления генетического кода постсоветской гиперреальности – разрушает рыночный закон ценности. Ограничивает сферы его действия. Уничтожает его содержание – референции и эквивалентности. [3, с.113]. Деформирует и симулирует обмен «мертвыми» эквивалентностями и референциями (1). Она восстанавливает структурный закон ценности, который вытесняет процесс их производства, регулируемый, как известно, рыночным законом ценности и подменяет, подставляет вместо него процесс их расширенного воспроизводства (2). В результате исчезают границы данного процесса, а он сам превращается в порочный круг манипулирования одними и теми же ценностями, в котором все они оказываются всего лишь вехами безумного процесса симулятивного воспроизводства гиперреальности (3). Власть коррупции разрушает детерминированность и референции. Особым образом утверждает их недетерминированность друг к другу и к своему содержанию – создает сеть неопределенности и пустоты (4). При отсутствии, или призрачности границ недетерминированные знаки под мощным прессом коррупции превращаются в функциональные переменные и погружаются в нескончаемый круговорот и бесконечную игру отражений «чистого» воспроизводства (5).Власть коррупции не только создает условия для восстановления генетического кода гиперреальности, но и инициирует этот процесс. Как минимум, инициирует восстановление ее поруганных границ. Возлагает ответственность за них на ту модель идентификации, которая уже не раз в прошлом демонстрировала свои возможности на материале советской гиперреальности, сумела сохраниться, не без помощи все той же коррупции в лихие времена революционных перемен и теперь демонстрирует готовность вновь заступить в пограничный наряд по охране рубежей бесконечного воспроизводства структурных ценностей. Властвующая коррупция возлагает эту ответственность на тех, кто наиболее подготовлен к тому, чтобы окончательно вытеснить из постсоветской гиперреальности рыночный закон ценности и утвердить безусловный приоритет структурного закона. Знамя борьбы коррупции за производство чистого воспроизводства совершенно естественно подхватило советское государство-цивилизация (6). Именно оно оказалось в нужном месте, в нужное время, для того, чтобы, используя свой богатый опыт симуляции истории, вновь за счет собственной самоидентификации, обеспечить воспроизводство границ действия структурного закона ценностей. После того, как оно обустроило соответствующие рубежи, начался процесс поглощения, нейтрализации всего живого и осмысленного, все еще референциально значимого, встроенного в процесс производства, которое волей судеб, оказалось по эту сторону процесса самоидентификации («вертикализации») советского государства-цивилизации (7). Коррупция превратилась в симулятивную модель, которая увлекает вслед за собой в «алеаторную сферу кода» [3, с.127] все символы и знаки этой гиперреальности (8). Власть коррупции

подставляет знаки и организует их ритуальное воспроизводство - «множественную, непрестанную, вращательно-круговую соотнесенность со всей сетью прочих знаков» [3, с.126]. Она осуществляет коннексию и распределяет различные элементы гиперреальности по соответствующим статусам, структурам, операциям (9). Посредством комбинаторики и подмен коррупция симулирует производство ценностей, занимаясь по сути лишь тем, что разрушая их референции и смыслы, создает условиях для их мнимого единства в процессе воспроизводства советского государства-цивилизации. Кроме этого коррупция симулирует не только результат, но сам процесс его воспроизводства (10). В результате чего он также превращается в переменную величину, которая наряду с иными фантомами и призраками постсоветской гиперреальности, начинает активно, но бессмысленно воспроизводится в своей самоидентичности. Тем самым, коррупция, одновременно, как бы повышает и понижает симулятивные ставки советского государства-цивилизации. И в этом тоже проявляется ее власть. Но, на этом она далеко не заканчивается.

В результате властвования коррупции в постсоветской гиперреальности появляется новая матрица ее симулятивного развития. Советское государство-цивилизация из формы и порождающей модели советской истории опосредованно коррупцией становится кодом постсоветского термидора. Наиболее эффективно советское государство-цивилизация кодирует (идентифицирует) уже созданную после соответствующей революции («хаоса») гиперреальность, с помощью все той же коррупции, которая за счет этого процесса не только укрепляет, но и развивает свою власть, вплоть до «роковой тавтологии» и гиперфинала, в котором данный способ самоидентификации гиперреальности обратится на самого себя и растворится в имплозивных превращениях своей сущности. В этом случае власть коррупции проявляется, как ее способность быть «порождающей моделью», «аксиомой» симуляции, в том числе и обратимости смерти симуляции. Она обеспечивает эффективное кодирование советским государством-цивилизацией постсоветской гиперреальности. Превращает код и продукт кодирования в обыкновенную тавтологию, при которой «А=А» идентифицирует их себетождественность.

Основные вектора властвования коррупции раскрывают и характеризуют не только потенциал самоидентификации советского государства-цивилизации, вплоть до его превращения в источник симуляции завершения, финала развития постсоветского термидора, но и кодирования коррупцией своей собственной симулятивной природы, что вполне может завершиться исторической катастрофой – разрушением самоидентичности советского государства-цивилизации.

Проявляясь в форме симулятивной референции, власть коррупции особым образом присваивает, поглощает и нейтрализует все проявления рыночного закона ценности и, что очень важно, декодирует его – превращает в частный случай реализации структурного закона ценностей. Заставляет призраки рынка и демократии ускорятся и производить, хотя и бессмысленные, недетерминированные, но очень динамичные манипулятивные действия.

Власть коррупции – это высшая степень ее операциональности в качестве порождающей модели симуляции симуляции. Властвующая коррупция оборачивает производство гиперреальности и превращает его в процесс ее воспроизводства и его симулятивного потребления (1). Власть коррупции обеспечивает успешность и продуктивность «вторжения кода» в постсоветскую гиперреальность и перенастройку всех механизмов ее симулятивного развития в соответствии с новыми законами его самоидентификации (2). Посредством определенных форм насилия, которые мы вслед за Ж. Бодрийяром могли бы объединить в единый процесс «символического насилия» (3), она устанавливает господство произведенных советским государством-цивилизацией ценностей в качестве базовых моделей симуляции его жизни и смерти (4). Наконец, самое главное, о чем мы поговорим далее более подробно, властвующая коррупция кодирует гиперреальность как ее «неукоснительную обратимость» - возможность и необходимость симуляции советским государством-цивилизацией принципиального завершения процесса собственной самоидентификации (5). И, наконец, последнее, она пробуждает к жизни такую модель его имплозивной катастрофы и саморазрушения, как «символический беспорядок» (6).

Власть коррупции – это высшая степень проявления свободы советской коррупции, которую она достигла в процессе превращения в основной способ самоидентификации постсоветской гиперреальности. Ее свобода проявилась в трех взаимосвязанных формах. Каждая из них была всего лишь специфической формой реализации самодеятельной природы советского термидора – универсальной процедурой его самоидентификации. Сначала коррупция поменяла источник данного процесса. Превратила структурный закон ценности в производящую причину развития постсоветского термидора. Затем, она инициировала оборачивание советского государства-цивилизации из формы в матрицу и код - в субстанцию его функционирования и качественного обновления. Наконец, освобожденная от свободы коррупция («симуляция в чистом виде») из производящей причины и субстанции превратилась в субъект симуляции (кодирования) смерти симуляции – она бросила вызов системе и до-

вела процесс ее самоидентификации до, если и не метафизического, то патафизического «самоубийства».

Советское государство-цивилизация (часть третья)

В условиях термидорианского переворота, симуляции обратимости смерти постсоветского термидора советское государство-цивилизация превращается в субъект символического обмена самого себя на себя. Оно оборачивается на себя как объект и с помощью специфических форм самоидентификации (суверенизации) симулирует свое самоубийство. Симулирует в форме **имплозии.**

Имплозия - это взрыв направленный, в отличие от революции не вовне, а вовнутрь. Он происходит в результате огромного перенасыщения системы своими собственными, нейтрализованными, неиспользуемыми, непонятными силами. Теми силами, которые поглощают причинность, дифференцированность, референции и смыслы, всякое различие положительного и отрицательного, субъекта и объекта. Для того чтобы система обернулась на саму себя в форме взрыва она должна в своем развитии достигнуть минимального порога, того, что можно было бы назвать “собственный центр инертности” (Ж. Бодрийяр). Он притягивает к себе, концентрирует вокруг себя все инерционные силы и энергии системы, которая в результате рождает не взрывное насилие направленное вовне, а необъяснимое насилие притяжения.

Имплозия представляет собой особый тип обратимости системы. Самая низкая точка, с которой начинается «насилие уплотнения» представляет собой, как это не покажется странным высшую форму ее самоопределения, гипертрофированного самоконтроля и предельного насыщения. Имплозия это не революция, не негатив и не регресс. Она является катастрофой. Но, при этом, не стоит слишком драматизировать ситуацию и следует помнить, что «термин “катастрофа” имеет “катастрофическое” значение конца и уничтожения лишь при линейном видении накопления, влекущего за собой завершенность, которое навязывает нам система. Сам термин этимологически означает всего-навсего “заворот”, “сворачивание цикла”, которое приводит к тому, что можно было бы назвать “горизонтом событий”, к горизонту смысла, за пределы которого невозможно выйти: по ту сторону нет ничего, что имело бы для нас значение, - однако достаточно выйти из этого ультиматума смысла, чтобы сама катастрофа уже больше не являлась последним днем расплаты, в качестве которой она функционирует в нашем современном воображаемом». [4, с.209]

Катастрофа в форме имплозии представляет собой реверс системы и достижение ей своего горизонта смысла – своеобразный ответ на тот ультиматум смысла, который она предъявляет сама себе. В этом «завороте» она убивает, исключает всех посредников – все смыслы, референции, коннотации между центром инертности гиперреальности и произведенным ей продуктом. Становится источником «короткого замыкания» между ними. Тем самым, она разжижает и истощает потенциал ее самоидентификации. В форме взрыва она соединяет несоединимое: открытые, распахнутые вовне границы гиперреальности и ее перенасыщенный инерцией, стягивающий на себя всю мощь и богатство симулятивной самоидентификации центр. В этой бесконечной и бездонной круговерти симуляции, через которую проходят еще и сверхконцентрированные токи короткого замыкания гиперреальности, происходит обратимость гиперсимуляции. В результате чего она буквально растворяется в собственной самоидентификации.

Имплозия отличается от революционного ниспровержения, насильственного разрушения тем, что в результате реверса превращается в способ исчезновения симуляции гиперреальности. Она гиперфинальна, потому что открывает, нивелирует границы гиперреальности и источает, истощает сквозь открытые границы ее симулятивный инерционный потенциал. Очень важно понять, что имплозия – это особый способ самоидентификации, но не гиперреальности, а различных симулятивных механизмов ее самоопределения. В этом смысле она является гиперсимуляцией, которая, не уничтожая ее способность к самоидентификации, открывает для системы весь спектр возможностей идентификации в качестве важнейшего механизма самоидентификации истории. Будучи формой реверса, имплозия как бы разворачивает систему вовнутрь. Вовне же она поворачивается – превращается в начало иной истории в форме патафизической смерти.

Имплозия советского государства-цивилизации представляет собой процесс его обращения на самого себя как источник, код и субъект постсоветского термидора, особую процедуру «непредусмотренного перегиба, который уводит все сущее по ту сторону от предназначенных целей» [1, с.227]. Она осуществляется в виде термидорианского переворота, в результате которого центростремительные силы термидора консолидируют его инерционный потенциал настолько, что он оказывается в состоянии превратить самоидентификацию советского государства-цивилизации в гиперсимулякр, не просто уводящий все сущее в сторону, но за счет этого истощающий, разжижающий созданную им гиперреальность. Этот гиперсимулякр посредством имплозии симулирует не смерть советского государства-цивилизации, а обратимость его смерти - символический “обмен”. Ибо «для системы смертельна одна лишь обратимость,

а не развязывание или дрейф. Это и есть смысл символического «обмена»» [3, с.942]. В данном случае «смерть ни в коем случае не должна пониматься как реальное событие, происходящее с некоторым субъектом и телом, но как некоторая форма — в известных случаях форма социальных отношений, — в которой утрачивается детерминированность субъекта и ценности» [3, с.941]. Утрачивается его субъектность, способность к кодированию и порождению гиперреальности. Термин “смерть” в контексте нашего исследования мы будем использовать также как и Ж. Бодрийяр, в двух смыслах. «Смерть всегда есть одновременно и то, что ждет нас в конце [au terme] системы, и символический конец [extermination], подстерегающий самое систему. Чтобы обозначить финальность смерти, внутренне принадлежащую системе, повсюду вписанную в ее операциональную логику, и радикальную контрфинальность, вписанную вне системы как таковой, но всюду преследующую ее, у нас нет двух разных терминов — в обоих случаях с необходимостью выступает одно и то же слово «смерть»» [3, с.940]. Оборачивание советского государства-цивилизации на само себя в форме термидорианского переворота является не только симуляцией его смерти, но и симуляцией ее обратимости, то есть символической смертью. Самопереворот советского государства-цивилизации «единственно возможное символическое насилие, способное сравниться и совладать со структурным насилием кода» [3, с.105]. Совладать с тем далеко не символическим насилием, которое в расширенных масштабах оно воспроизводит. Вся метафизика, “в сущности, изгнана этим перевертыванием ситуации, где субъект не находится более в истоке процесса, где он становится агентом или оператором объективной иронии мира. Более не субъект представляет себе мир (I will be your mirror!), но сам объект проецирует субъекта, тонко через технологии вызывает его присутствие и его волновую форму» [2, с.302]. И вызывает он не его смерть, а патафизическое обнуление ситуации взаимодействия советского государства-цивилизации с самим собой как субъектом и объектом собственных изменений. Патафизика «означает науку о воображаемых решениях» [1, с.311]. Но поскольку «всякий переход к действию представляет собой воображаемое решение” [1, с.311], постольку и имплозия советского государства-цивилизации, будучи не просто его смертью, а ее обратимостью, в то же самое время является и переходом к хотя и воображаемым, но абсолютно реальным и конкретным решениям. Они реальны уже потому, что с помощью имплозии преодолели симулятивные границы гиперреальности и хотя в воображаемой форме - в виде реальной возможности, но уже вышли в иной мир. Формально **этот переход выглядит как превращение его самоидентификации в способ самоидентификации истории**. По сути же он представляет собой реальный конец постсоветского термидора и символическую смерть революции - превращение ее в эффективно действующий механизм самообоснования целостной и единой российской истории. Патафизическая смерть советского государства-цивилизации дает нам шанс (“воображаемое решение”), в том числе, и на воссоединение ее основных исторических форм и этапов.

Имплозия - это особая процедура завершения революции, выход советского государства-цивилизации за границы постсоветского термидора в реальный исторический процесс и его превращение в способ самообоснования обновленной исторической реальности России. Она определенным образом, можно даже сказать - диалектически снимает в себе все иные возможные пути преодоления постсоветского термидора. В том числе, антикоррупционную революцию и «симуляцию» ее смерти. В форме патафизической смерти имплозия обеспечивает не смерть, но ее символическую обратимость – рождение на месте симулятивной, обессмысленной самоидентификации советского государства-цивилизации его осмысленной исторической идентификации в качестве важнейшего механизма самоидентификации целостной и непрерывной российской истории. Двигаясь по этому пути, Россия должна осуществить идентификацию своего исторического пути, своей судьбы и вернуть себе те миросозидающего основы, которые всегда были неиссякаемым источником ее исторической успешности. В процессе превращения процедуры исторической идентификации в ведущую противоположность ее противоречивого единства с процедурой самоидентификации постсоветского термидора она должна разорвать порочный круг симулятивного псевдоразвития постсоветской гиперреальности и восстановить в себе достаточные и необходимые основания для того, чтобы вновь занять подобающее место в современном мире. Прежде чем мы очень кратко охарактеризуем суть и смысл тех новых возможностей возрождения России, которые открывает перед ней термидорианский переворот, выделим и проанализируем основные формы самоидентификации советского государства-цивилизации в условиях постсоветского термидора. В постсоветскую эпоху, когда советское государство-цивилизация последовательно превращается из порождающей модели в предельное основание (матрицу), а затем в субъект термидорианского переворота, наиболее адекватной формой выражения самоидентичности созданной им гиперреальности является **суверенитет**. Именно он глубоко и точно отражает возможность и необходимость самоопределения революции в постре-

волюционной период и ее способность воспроизводиться в относительно стабильных исторических формах. В каком-то смысле, если иметь в виду, что речь в данном случае идет о советском государстве-цивилизации, процедура суверенизации становится стержневым, основополагающим процессом для системы координат его самоидентификации. Можно выделить три основные, конкретно-исторические способа самоидентификации советского государства-цивилизации посредством и в формах его суверенизации в условиях постсоветского термидора.

Постсоветский термидор начинается с того, что советское государство-цивилизация, будучи способом оборачивания антитоталитарной и антисоциалистической революции на саму себя, столкнулось «с системным вызовом государственному суверенитету и территориальной целостности» [8]. Ответом на этот вызов «стало восстановление реального единства страны, иными словами, установление на всей ее территории суверенитета российского народа, а не господства отдельных лиц или групп» [12]. Суверенитет российского народа, что являлось абсолютно естественным для советского государства-цивилизации, был установлен в форме **государственно-народного суверенитета**: «в те непростые годы народу России предстояло одновременно отстоять государственный суверенитет и безошибочно выбрать новый вектор в развитии своей тысячелетней истории»[9]. При этом «надо было решить труднейшую задачу: как сохранить собственные ценности, не растерять безусловных достижений и подтвердить жизнеспособность российской демократии. Мы должны были найти собственную дорогу к строительству демократического, свободного и справедливого общества и государства [10]. Что касается собственных ценностей, то именно они «определяют и наше стремление к росту государственной самостоятельности России, укреплению её суверенитета»[10]. В те годы в основном упор делался на так называемые «базовые общенациональные ценности» [9]: «при всем обилии взглядов, мнений, разнообразии партийных платформ у нас были и есть общие ценности. Ценности, которые сплачивают и позволяют называть нас единым народом [8]. Наряду с этим признавалось, что «демократическое устройство страны, открытость новой России миру не противоречат нашей самобытности и патриотизму, не мешают находить собственные ответы на вопросы духовности и морали» [8].

По мере того, как Россия вставала с колен, а советское государство-цивилизация превращалось из источника в предельное основание пост революционного развития революции возникла принципиально новая форма его суверенизации: на смену государственно-народному суверенитету приходит **государственно-геополитический (державный) суверенитет**, который выражает специфическую логику самоопределения России в современном, бурно изменяющемся мире. Как говорил Президент РФ Д.А. Медведев, «в основе моего представления о будущем глубокая убеждённость в необходимости и возможности обретения Россией статуса мировой державы на принципиально новой основе» [6]. Что касается ценностной основы нового, теперь уже державного суверенитета, то она несколько изменилась по сравнению с той системой базовых (общих) ценностей, которая лежала в основе государственно-народного суверенитета. Речь идет всего лишь об изменении акцентов и перемещении некоторых ценностей из разряда базовых на первый план государственного строительства и общественного развития: «в XXI веке нашей стране вновь необходима всесторонняя модернизация. И это будет первый в нашей истории опыт модернизации, основанной на ценностях и институтах демократии» [7]. К сожалению, ценностный реверс и очередной исторический эксперимент, как было в России уже не раз, не удался и «статуса мировой державы на принципиально новой основе» мы так и не достигли. Вместе с ним остались в прошлом, фактически на задворках истории не только ценности модернизации (четыре «И» – институты, инвестиции, инфраструктура, инновации), но и базовые ценности демократии – в России случился термидорианский переворот.

Советское государство-цивилизация как субъект постсоветского термидора в процессе термидорианского переворота обернулось на само себя и попыталось посредством укрепления и развития теперь уже не государственно-народного и государственно-державного, а **государственно-национального суверенитета** вновь вернуться к вопросу о превращении России в геополитического субъекта. Не получилось решить эту задачу с помощью модернизации, ничего страшного - «будем последовательно продвигать евразийский процесс» [11]. С самого начала постсоветского термидора базовые национальные ценности находились в центре внимания власти, которая рассматривала их как условие не просто выживания, но успешности развития страны. Другое дело, что в условиях термидорианского термидора они становятся не просто предельной основой суверенизации советского государства-цивилизации, но важнейшими атрибутами его активной деятельности как субъекта исторического процесса. Евразийская модель государственно-национальной суверенизации («русский мир» как «русская весна») представляет собой попытку восстановления субъектности советского государства-цивилизации не только по отношению к самому себе как вершине и тупику развития соответствующей революции, но также в отношении к иному (постсоветской реальности) и другому (однополярному) миру. Эта модель декларирует

не только некоторые очень важные для национальной идентичности ценности, но и провозглашает в качестве первоочередной задачи их защиту от различного рода деформаций идущих от иного и другого: «мы знаем, что в мире всё больше людей, поддерживающих нашу позицию по защите традиционных ценностей, которые тысячелетиями составляли духовную, нравственную основу цивилизации, каждого народа: ценностей традиционной семьи, подлинной человеческой жизни, в том числе и жизни религиозной, жизни не только материальной, но и духовной, ценностей гуманизма и разнообразия мира» [11]. Пришедшие на смену базовым ценностям, так называемые традиционные ценности, которые являются источником становления государственно-национального суверенитета советского государства-цивилизации, призваны укрепить не только его геополитический статус как субъекта своих собственных («евразийских») изменений, в том числе и идеологический статус последнего, наиболее последовательного защитника консервативных ценностей, но и обеспечить установление средствами и методами «русской весны» особого пути его развития - собирание различных «остатков» и «осколков» его постсоветского развития в единый евразийский, хотя, на самом деле, конечно же, советский «русский мир».

Историческая самоидентификация советского государства-цивилизации в условиях постсоветского термидора происходила и происходит в настоящее время посредством государственно-народной, государственно-геополитической и государственно-национальной суверенизации. Они очень тесно связаны с соответствующими этапами и способами превращения советского государства-цивилизации из порождающей модели в матрицу и субъект постсоветского термидора. И в этом смысле они представляют собой лишь специфические модуляции одного и того же процесса его самоидентификации – процедуры установления государственного суверенитета России. Выделенные формы государственного суверенитета отличаются друг от друга не только набором ценностей, или их статусом, но и способом их вовлечение, использования в процессе, в первую очередь, государственного строительства, а также общественного развития. В конечном итоге, именно советское государство-цивилизация производит их первичный отбор, классификацию и при необходимости консолидацию в виде политических и идеологических программ своего собственного развития. Оно же превращает их в специфические порождающие модели воспроизводства наиболее одиозных и консервативных тенденций развития постсоветского термидора, к которым можно отнести, в том числе и анализируемую в данной работе идеологему русского российского государства-цивилизации.

Историческая самоидентификация советского государства-цивилизации с помощью его суверенизации представляет собой особый набор симулятивных процедур постсоветского термидора – форму утверждения (стабилизации) отсутствия революции как реальности и способ ее превращения в гиперреальность. Государственно-народный суверенитет установил факт превращения советского государства-цивилизации в порождающую модель постсоветского термидора – своеобразное «замораживание» (стабилизацию) революции. С помощью государственно-геополитического суверенитета советское государство-цивилизация попыталось сущность антитоталитарной революции (демократию и историческую модернизацию) превратить в механизм собственного самообоснования – симулировать присутствие революции. Наконец, посредством бескомпромиссной борьбы за государственно-национальный суверенитет оно стремилось и стремится вновь стать субъектом революции, фактически же – стать единственным субъектом контрреволюции и реставрации и, тем самым, завершить постсоветский термидор, то есть симулировать присутствие ее полного отсутствия в форме термидорианского переворота.

Поскольку все эти процессы осуществляются исключительно в рамках самоидентификации советского государства-цивилизации, постольку они являются лишь способами самообоснования постсоветского термидора и тем самым, несмотря на то, что в случае с государственно-национальной суверенизацией, они даже симулируют его смерть, остаются для революции непреодолимыми пределами ее самодостаточного бытия. С помощью этих симулятивных процедур советское государство-цивилизация как бы помещает революцию под прозрачный колпак, под которым она медленно, но верно увядает и превращается в гиперреальность и свое другое – контрреволюцию. И вот тут мы переходит к самому главному вопросу данного раздела исследования – как, в принципе, возможно выйти за границы этого процесса, разорвать симулятивный круг воспроизводства постсоветского термидора и преодолеть имплозивное обаяние советского государства-цивилизации?

Россия отвечает на ультиматум смысла, на тот вызов, который бросает ей имплозирующее советское государство-цивилизация особым образом. «Чтобы принять вызов, система может только умереть в ответ, развалиться. В этот миг ее смерть становится символическим ответом — но от него она и гибнет» [3, с.226]. В результате такого рода символического ответа нас ждет не развал системы (России), чего так опасаются современные руководители страны, а окончательная смерть, гибель советского государства-цивилизации - имплозия, **разрушение тоталитарного тождества симулятивного государства и гиперреальной цивилизации**. В

процессе термидорианского переворота, то есть символического самоубийства советского государства-цивилизации должно произойти их реальное, а не симулятивное возвращение к естественному историческому развитию. Погружение в глубины современного цивилизационного самоопределения исторической реальности и обретение через это, в том числе, искомого тождества российской и советской истории. Имплозия освободит государство из плена сплющенной и свернутой истории, чрезмерного давления симулятивных ценностей советской гиперреальности. А патафизика позволит ему не только присвоить современные проблемы государственного строительства, но и смоделировать возможные пути их разрешения. Смодулировать некоторые формы антикризисного развития российского национального, социального и правового государства. А также обеспечить его выход из достаточно сложной и неоднозначной ситуации восстановления российской истории в качестве одного из ключевых полюсов развития современной мировой истории - из ситуации превращения восстановленного из симулятивного небытия российского государства, естественно на базисе современной цивилизационной идентификации, в важнейшую составляющую процесса качественного обновления целостного исторического мира.

Патафизика лишь намечает контуры тех исторических реалий, которые должны появиться в результате имплозии. Она фиксирует их пока еще не раскрытые свойства и воображаемые решения, которые пребывают в потенции. По нашему мнению, «возможные решения» будут касаться в первую очередь вопросов постиндустриального развития России и возможностей реального использования многообразного потенциала российской истории для вхождения нашей страны в качестве полноценного исторического субъекта в мир глобальной конкуренции. Можно предположить, что на смену различного рода государственным формам суверенизации (самоидентификации) придут принципиально новые способы и механизмы идентификации России в системе ее исторического прошлого, настоящего и будущего. Посредством **исторической идентификации** будет восстановлена целостность и непрерывность ее истории – будет, наконец-то, прекращена гражданская война ее прошлого с самим собой. Путем **цивилизационной идентификации** мы восстановим механизмы саморазвития единой российской истории. Обеспечим продуктивность и эффективность самообоснования ее сущности в настоящем. Для того, чтобы проникнуть в будущее, выстроить соответствующую траекторию развития, необходимо присвоить, освоить и поставить на службу настоящему основные законы самоидентификации мировой истории. Следует механизмы собственной идентификации соотнести с универсальными механизмами развития целостного исторического процесса и формами их осуществления в настоящее время. Причем, очень важно, не устраивать очередную судьбоносную схватку с ними, что мы в прошлом очень часто делали, а попытаться установить такой баланс сил и энергий между ними, который бы позволил гармонизировать процессы идентификации российской истории и самоидентификации мировой истории. Можно предположить, что это будет достигнуто с помощью **глобальной идентификации** России, в процессе ее превращения в важнейший субъект самоидентификации будущей истории мира.

Патафизическая смерть советского государства-цивилизации осуществляется посредством имплозии – путем истощения исторического потенциала его симулятивной самоидентификации, только и исключительно, в формах государственной суверенизации. Разгосударствление исторической жизни России и процесса ее суверенизации является не только основным способом умерщвления («самоубийства») советского государства-цивилизации, но и мощнейшим ресурсом ее восстановления в качестве универсальной и самодостаточной исторической силы. В результате гиперсимуляции гиперфинала самоидентификации советского государства-цивилизации должна появиться принципиально новая система координат идентификации российской истории, основными осями которой могут быть историческая, цивилизационная, глобальная идентификация.

И в завершении нашего исследования способов и форм самоидентификации советского государства-цивилизации обратимся еще раз к ее идеологическому alter-ego – русскому российскому государству-цивилизации. Данная идеологема очень напоминает последний защитный редут, своеобразную баррикаду, которую восставшие студенты Парижа в 1968 году построили на подступах к осажденной Сорбонне. Но, не следует забывать, что те «баррикады предназначались не для того, чтобы спасти Сорбонну, а для того, чтобы поднять на флаг ее труп и публично размахивать им, так же как негры Уоттса и Детройта поднимают на флаг руины своих кварталов, которые они сами до этого подожгли.» [4, с.358]. И в нашем случае эта идеологема, а также соответствующая ей практика государственного и идеологического строительства постсоветского термидора является не спасением, а, напротив, всего лишь поднятием на флаг символического трупа советского государства-цивилизации. Под этим флагом мы стройными колонами можем еще достаточно долго идти «дорогой, которая не ведет никуда, но ведет туда быстрее, чем другие» [4, с.289]. И если мы все-таки туда дойдем, то есть достигнем состояния окончательного «обледенения смысла» революции, возвращаться из зазеркалья симулятивной истории советской гиперре-

альности в мир реальных превращений действительно российской истории будет уже незачем, да и невозможно. Поэтому, прежде чем идти, куда бы то ни было, да еще с соответствующим флагом следует более внимательно изучить ту «дорожную карту», которую предлагает нам в симулятивных судорогах от чрезмерных перегрузок постсоветского термидора разлагающееся советское государство-цивилизация. Чем мы и занимались в этой статье.

Литература:

1. Бодрийяр Ж. Прозрачность Зла [электронный ресурс]. URL: http://www.2lib.ru/getbook/1263.html (дата обращения 20.08.2014)
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. Постсоветский тоталитаризм. «Якорные стоянки» российской власти. Екатеринбург: Уральская академия государственной службы, 2006. 687 с.
6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 // Российская газета. 2008. 6 ноября.
7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 // Российская газета. 2009. 13 ноября.
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 08.07.2000 // Российская газета. 2000. 11 июля.
9. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 // Российская газета. 2005. 26 апреля.
10. Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2003. 17 мая.
11. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. 2013. 13 декабря.
12. Путин В. В. Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить // Известия. 2012. 16 января.

References:

1. Baudrillard J. The Transparency of Evil. [e-resource]. URL: http://www.2lib.ru/getbook/1263.html (date of access 20.08.2014)
2. Baudrillard J. Collection of articles [e-resource]. URL: http://bookre.org/reader?file=16438 (date of access 20.08.2014)
3. Baudrillard J. Symbolic Exchange and Death [e-resource]. URL: http://www.bsu.by/sm.aspx?guid=289653 (date of access 20.05.2014)
4. Baudrillard J. Simulacra and Simulation [e-resource]. URL: http://www.simulacrum.h16.ru/files/text/simulacres.pdf (access date 20.05.2014)
5. Loskutov V.A. Post-Soviet Totalitarianism. “Anchor holds” of the Russian Power. Ekaterinburg: The Ural Academy of Public Administration, 2006. 687 p.
6. The RF Presidential Address to the Federal Assembly of 05.11.2008 // Rossiyskaya Gazeta. 2008. 6 November.
7. The RF Presidential Address to the Federal Assembly of 12.11.2009 // Rossiyskaya Gazeta. 2009. 13 November.
8. The RF Presidential Address to the Federal Assembly of 08.07.2000 // Rossiyskaya Gazeta. 2000. 11 July.
9. The RF Presidential Address to the Federal Assembly of 25.04.2005 // Rossiyskaya Gazeta. 2005. 26 April.
10. The RF Presidential Address to the Federal Assembly // Rossiyskaya Gazeta. 2003. 17 May.
11. The RF Presidential Address to the Federal Assembly of 12.12.2013 // Rossiyskaya Gazeta. 2013. 13 December.
12. Putin V.V. Russia is concentrating – challenges we have to meet // Izvestiya. 2012. 16 January.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В СТРАТЕГИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ: ТРАДИЦИОННЫЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ

Костин В.А.
доктор философских наук, профессор, профессор кафедры теории и социологии 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, valentin.kostin@uapa.ru

Костина Н.Б.
доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры теории и социологии 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, natalya.kostyna@uapa.ru

УДК 35
ББК 66.033.141

Цель. Анализ роли и предметных целей государства в контексте стратегического управления.

Методология и методы. На основе социально-менеджерского и рыночно-стратегического подходов к государственному управлению авторы проводят сравнительный и ретроспективный анализы основ стратегического управления со стороны государства.

Результаты и научная новизна. В статье сформулирована рыночно-стратегическая концепция управления, реализация которой на практике основывается на партнерстве государства и субъектов рынка в сфере стратегического управления; обосновывается роль государства в этом взаимодействии, заключающуюся в оптимизации совокупной стратегии коммерческих организаций; показано отличие мобилизационной и рыночно-стратегической концепций; рассматривается специфика содержания государственных стратегий в сфере экономики, количественная и качественная формы их выражения; рассмотрены предметные и функциональные цели государственных стратегий.

Ключевые слова: рыночно-стратегическая концепция, мобилизационная концепция, партнерство в сфере стратегического управления, оптимизирующая государственная стратегия, совокупная стратегия коммерческих организаций.

THE ROLE OF GOVERNMENT IN STRATEGIC MANAGEMENT: TRADITIONAL AND MODERN APPROACHES

Kostin V.A.
Doctor of Philosophy, Professor, Professor of the Theory and Sociology of Management Department of the Ural Institute of Management-Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990,
valentin.kostin@uapa.ru

Kostina N.B.
Doctor of Sociology, Professor, Professor of the Theory and Sociology of Management Department of the Ural Institute of Management-Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990,
natalya.kostyna@uapa.ru

Purpose. Analysis of the role and specific goals of the state in the context of strategic management.

Methodology and methods. On the basis of socio-managerial and market-strategic approaches to public ad-

© Костин В.А., Костина Н.Б., 2014

ministration the authors carried out a comparative and a retrospective analysis of the foundations of strategic management by the state.

Results and scientific novelty. The article defines the concept of market-strategic management, the implementation of which is based on a partnership between the state and market actors in the field of strategic management; the role of the state in this interaction which is to optimize the total strategy of business entities is substantiated; difference between the mobilization and the market-strategic concepts is provided; the specific content of public policies in the field of economy, their quantitative and qualitative forms are examined; specific and functional objectives of public policies are considered.

Key words: market-strategic concept, the concept of mobilisation, partnership in the field of strategic management that optimizes the State strategy, the overall strategy of commercial organizations.

Теория стратегического планирования на уровне государства в современном управленческом знании представлена тремя основными подходами, имеющими различный смысл. Первый подход, сформировавшийся в сфере американского бизнеса в 70-х годах XX века, истолковывает государственное стратегическое управление по аналогии со стратегическим управлением, осуществляемым в коммерческой организации. Иными словами, черты реализуемого на микро-экономическом уровне стратегического управления переносятся на уровень макро-экономический. Теория стратегического управления коммерческой организацией рассматривается как базовая для понимания государственного стратегического управления. Данный подход широко используется для планирования в социальной сфере на уровне субъектов федерации и муниципальных образова̀ний. Обозначим его как социально-менеджерский. Два других подхода связаны с разработкой теории стратегического управления применительно к сфере экономики. Один из них характеризуется признанием в качестве первичной концепции стратегического управления теории долговременного планирования, возникшей в СССР и используемой в модифицированной форме многими странами после второй мировой войны. Основные теоретические идеи этого подхода изложены в целом ряде работ [2, 7, 8].

Второй подход к стратегическому управлению экономикой существует не как теория, а как искусство управления, то есть его теоретические основания в явной форме не сформулированы. Его можно назвать рыночно-стратегическим, являющимся противоположностью мобилизационного подхода. Задачей данной статьи является теоретическое определение специфики рыночно-стратегического государственного управления в сфере экономики на основе менеджерских подходов и разработок.

Экспликация ценностных оснований моделей стратегического управления в сфере экономики показывает, что в качестве таковых выступают различные оценки рынка. Теория стратегии как долгосрочного планирования (мобилизационный подход) основывается на оценке рынка как принципиально несовершенного механизма регулирования экономики, вследствие чего необходимы средства преодоления этого несовершенства. В качестве таковых предлагается либо ликвидация рынка (советская административная модель), либо его ограничение (опыт государственного регулирования в послевоенной Франции, Японии и других странах). Предлагаемая авторами рыночно-стратегическая концепция основана на трактовке рынка как высшей формы саморегулирования, требующей государственного содействия, компенсации возникающих недостатков.

Рассмотренные выше два подхода к государственному стратегическому управлению экономикой, содержащиеся в них фундаментальные оценки рынка и ряд выводов из них не сформулированы в явной форме, что проявляется в целом ряде теоретических неопределенностей как по вопросам государственного стратегического управления в целом, так и его теоретических моделей. Примером этого может служить неопределенность, связанная с признанием необходимости государственного регулирования экономики и отсутствием его технологии (как это нужно делать). Как отмечает А.И. Клименко, многие экономисты современности солидарны в том, что регулирование экономики – важная функция государства. Что же касается степени и методов этого регулирования однако какими методами, то эти вопросы остаются предметом острых дискуссий, которые вряд ли закончатся в ближайшем будущем. [5]

Вторая неопределенность, вытекающая из распространенных теоретических подходов к государственному стратегическому планированию, заключается в определении его предмета. Речь идет о том, что должно прогнозироваться и планироваться в государственных планах. Наиболее распространенным ответом на этот вопрос является утверждение, что таким предметом, в зависимости от вида плана, является либо экономика в целом, либо ее подсистемы.

По нашему мнению, такая интерпретация объекта государственного стратегического управления

недооценивает самоуправление на уровне конкретных фирм и корпораций, ведет к централизации управления, что противоречит реальной роли самоуправления в экономической жизни. В. Б. Супян справедливо отмечает, что уже с начала 80-х годов прошлого века сформировалась своего рода «ниша» государства в рыночной экономике, действия в которой дают максимальный эффект. Но при этом государственное вмешательство в экономику не должно подавлять конкуренцию и самостоятельность товаропроизводителей, нарушать пропорции между накоплением и потреблением [10].

Современные коммерческие организации сами разрабатывают и реализуют стратегические планы. В связи с этим возникает вопрос: в каком отношении должны находиться государственные стратегические планы и стратегические планы коммерческих организаций? Ответа возможно два: либо государство поддерживает стратегические планы коммерческих организаций, либо оно их игнорирует и «строит» свои.

Из идеи государственного содействия следует, что стратегии фирм и стратегия государства связаны, но не тождественны. Непосредственным предметом государственного стратегического планирования является не будущее состояние экономики, так как оно задается совокупностью стратегий отдельных фирм, а действия государства по оптимизации этого будущего состояния. Мобилизационная же концепция не учитывает роли стратегий коммерческих организаций, которые в своей совокупности представляют образ будущего, выступают как элементы стратегического плана, формируемого не из единого центра, а силами хозяйствующих субъектов. Задачей государства является в таком случае не дублирование совокупной стратегии, а содействие в ее оптимизации. Иными словами, рыночно-стратегическая концепция предполагает партнерство государства и субъектов коммерческих организаций в сфере стратегического планирования, причем ведущим субъектом выступают менеджеры, а не чиновники.

Если сказанное перевести на язык целей, то картина стратегических целей государства может быть представлена следующим образом. Государственная политика служит определенным функциональным целям, которые мы понимаем как цели-назначения («то, ради чего»), в данном случае это оптимизация совокупной стратегии. Но сами государственные стратегии представляют собой предметные цели: цели-состояния мер государства, которые разрабатываются для достижения функциональных целей. Цели-назначения без предметных целей представляют собой декларации, и не более. В свою очередь, предметные цели являются работающими при условии, если существуют реальные программы («дорожные карты») их реализации.

Предметные цели государства и являются содержанием государственной стратегии, они формулируются как в качественной, так и в количественной форме. Если единство качественных и количественных аспектов цели нарушается, то стратегия становится декларативной.

Понимание содержания стратегии государства как системы целей, направленных на оптимизацию совокупной стратегии, разрабатываемой усилиями коммерческих организаций, позволяет уточнить и структуру среды в государственном стратегическом управлении. Отличие этой среды от среды бизнес-организации состоит в том, что в бизнесе мы имеем дело с одной внутренней средой и двумя внешними (непосредственного и опосредованного действия), а в государственном управлении - с одной внешней средой и двумя внутренними средами. Внешней средой выступает в этом случае система других государств с их различными подсистемами, внутренними средами являются объект государственного управления (различные аспекты общества) и само государство как политическая организация, обладающая своими полномочиями, ресурсами и функциями.

Основанием для выделения двух внутренних сред в государственном управлении мы считаем специфические отношения между государством и обществом, которые не аналогичны отношению между системой управления и объектом управления в бизнесе. Специфика этих отношений состоит в том, что общество - самоуправляемая система относительно государства. Самоуправляемость проявляется как минимум в двух аспектах: 1) избрании политиков в органы государственной власти, 2) наличии у различных негосударственных организаций систем управлениях, обладающих различной мерой автономии, то есть свободы. Вместе с тем общество выступает объектом управления для государства. Таким образом, общество - это активная автономная внутренняя среда для государства, понимаемого как система органов, влияющих на выработку стратегических решений.

Из факта автономии общества следует нетождественность планов общества и государства. Стратегические планы демократического государства – это планы действий самого государства как определенной политической подсистемы общества относительно будущих проблем как общества, так и самой политической системы. Лишь в условиях тоталитарного общества планы государства являются одновременно и планами общества, то есть общество лишено автономии. В этой связи уместно поставить вопрос: насколько долговременные советские планы (планы-приказы) можно считать стратегическими и по другим признакам? Стратегическими с точки зрения своей миссии они не являлись, поскольку были нацелены на сохране-

ние политического режима, а не на развитие гражданского сообщества. Это хорошо подтверждается тем, что в них развитие государственной собственности в виде средств производства трактовалась как самоцель, в то время как доля средств, выделяемых на потребление, была несоизмеримо меньше, нежели на развитие средств производства, в силу чего административные методы принуждения к труду были неизбежны. Не были стратегическими эти планы и по характеру решений, с точки зрения технологий в сфере гражданского сектора экономики они были «догоняющими».

Сомнение вызывают также философские и методологические основания определения пятилетних планов как стратегических. Известно, что официальной идеологией СССР в понимании общественной жизни являлся исторический материализм, представлявший общество как детерминируемую объективными законами систему. Из этих взглядов следовало, что новое общество в своих основных чертах предопределено законами, то есть цели общества заданы ему. Вследствие этого партия и государство могут выбирать лишь действия для достижения целей, но не сами цели. На основании этого и стратегия трактовалась как направленность действий. Сказанное можно подтвердить пониманием стратегии, которого придерживался И.В. Сталин: «Изучением объективных процессов движения занимается, прежде всего, теория марксизма, а потом и программа марксизма. Поэтому стратегия должна целиком опираться на данные теории и программы марксизма. …Программа марксизма, исходя из данных теории, определяет цели пролетарского движения, научно формулированные в пунктах программы... Важнейшей задачей стратегии является определение того основного направления, по которому должно пойти движение рабочего класса и на котором выгоднее всего для пролетариата нанести противнику основной удар для достижения целей, поставленных программой» [9].

Детерминистская картина истории, таким образом, существенно влияла на теорию и практику управления, исключала необходимость выбора стратегических целей, что составляет ядро стратегического управления.

Таким образом, трудно согласиться с выводом ряда исследователей, что советские пятилетние планы были стратегическими. Точнее сказать, они содержали элемент стратегичности, наряду с элементами архаики и произвола. Концепция демократических стратегических государственных планов только складывается, она исключает механический перенос идей бизнеса в сферу государственного управления по целому ряду вопросов, включая аналитическое обеспечение стратегических государственных планов. Специфика последнего определяется тем, что общество - автономный элемент внутренней среды.

Общество, как автономный объект государственного управления, также анализируется с помощью СВОТ-анализа, имеющего свою специфику в виде его составляющих. В частности, СВОТ - анализ включает в себя СН-анализ и анализ РВ, то есть внешних и внутренних ресурсных возможностей общества. Под СН анализом мы понимаем анализ отраслей, групп населения, территорий с точки зрения самостоятельности или не самостоятельности осуществляемых ими видов деятельности. Самостоятельной, самодостаточной является деятельность, не нуждающаяся в содействии или вмешательстве государства, несамостоятельная (не самодостаточная) – деятельность групп, которая нуждается в содействии или помощи государства. СН-анализ представляет собой специфическую составляющую в сфере государственного анализа, которая не представлена в бизнесе, в последнем ключевое значение имеет состояние конкурентоспособности.

Несамостоятельность - характеристика как состояния различных сфер деятельности: экономической, социальной, так и, соответственно, разных субъектов: предпринимателей, работников, юридических и физических лиц, имеющая относительный характер. Последний проявляется в том, что субъекты самодостаточные в одной ситуации, могут быть несамодостаточными в другой.

В современной литературе понятием, близким по смыслу к понятиям самодостаточности-несамодостаточности, является понятие «безопасность», видами которой выступают экономическая и социальная.

Сходство и различие этих понятий состоит, на наш взгляд, в следующем. Понятие «безопасность» определяется через отсутствие угроз для нормальной жизни, в то время как понятие «самостоятельность» фиксирует содержание нормальной жизни. Различия связаны, во-первых, с логической формой определения одного и того же содержания, во-вторых, с оценкой нормальной жизни. Иными словами, самостоятельность является важнейшей социальной ценностью, которая требует охраны, что и фиксируется соответствующим понятием. Понятие безопасности оценочного аспекта не передает.

Схема анализа самостоятельности/несамостоятельности включает в себя прогнозирование параметров деятельности различных субъектов в будущем, их сопоставление с нормативами безопасности и оценку субъекта как самодостаточного или несамодостаточного в количественном выражении. Несамодостаточность какой-либо отрасли, той или иной социальной группы, территории означает наличие проблемы, требующей решения. Очевидно, что таких проблем может быть множество.

Костин В.А., Костина Н.Б.

Решение потенциальных проблем зависит от возможностей государства, тех ресурсов (РВ – анализ), которыми оно может обладать в течение периода, на который прогнозируются потенциальные проблемы общества. Однако возможности государства находятся в зависимости от состояния потенциала сообщества, экономики, науки, техники, внешней среды. Выявление этих внутренних и внешних возможностей-ресурсов может быть осуществлено с помощью прогнозов. Знание возможностей - основа оценки того, насколько могут быть решены потенциальные проблемы в будущем. СН и РВ-анализы, конечно же, не исчерпывают аналитических технологий, используемых в государственном управлении, они обеспечивают стратегическое государственное управление.

Отметим, что выявление состояния несамодостаточности тех или иных общностей, обладающих правом на самоуправление, еще не предрешает вопроса о том, какими методами государство посредством стратегических планов будет оказывать им содействие, поддержку. Практика государственного управления свидетельствует о том, что возможны разные варианты такого содействия: 1) лишение возможности осуществлять самоуправление, 2) сотрудничество, то есть сочетание государственного управления с самоуправлением на уровне организаций. Первый вариант уместен лишь в чрезвычайных ситуациях, хотя фактически может использоваться и в нормальных условиях, что ведет к тоталитаристской практике государственного управления.

Второй вариант может быть представлен различными формами, в зависимости от сферы применения. В социальной сфере влияние (содействие) заключается в помощи различным группам и общностям, направленной на нормализацию условий жизни. В экономической сфере влияние проявляется в виде сотрудничества, именуемого частно-государственным партнерством. Однако, поскольку речь идет не просто о сотрудничестве, а стратегическом сотрудничестве в прямом смысле этого слова, то возникает вопрос: на что направлено это стратегическое сотрудничество? Проблема заключается, таким образом, в определении роли государства в решении потенциальных будущих проблем в сфере экономики, поскольку стратегические планы фирм и организаций тоже направлены на решение потенциальных проблем.

В общей форме ответ на этот вопрос заключается в следующем: государство должно выполнять функции по реализации упреждающих мер, направленных на сглаживание экономических циклов. Упреждающие меры, принимаемые до начала рецессии, должны уменьшать масштаб колебаний экономических параметров, способствовать устойчивому развитию. Упреждающие меры не следует отождествлять с мерами по выходу из возникшей рецессии, поскольку последние являются стабилизирующими мерами, и относятся к оперативному управлению, а не стратегическому. На наш взгляд, стратегические планы государства в сфере экономики должны служить инструментом, который способствует оптимизации и эффективности стратегических планов фирм и организаций.

Основаниями для такого вывода служит тот факт, что фирмы и предприятия сами организуют стратегическое планирование, причем его теория и практика значительно опережают теорию и практику государственного стратегического планирование. Возложение на государство функций стратегического планирования означает либо ликвидацию, либо ограничение самоуправления на уровне фирм и организаций. Вторым важным тезисом, объясняющим необходимость выполнения государством функции по стратегическому управлению в сфере экономики, является осознание факторов рецессий. Анализ этих факторов позволяет сделать вывод, что самоуправление, а стало быть, и рыночное регулирование, нуждается в поддержке, а не в ликвидации. Остановимся на этом тезисе несколько подробнее.

Экономический анализ рецессии осуществляется в рамках определенного понятийного аппарата, который можно назвать описательным. Аналитик смотрит на экономические процессы извне и стремится описать их в объективных терминах, а именно: причин и следствий, сущности и явления, качества и количества. Данная методология изучения экономической жизни, как известно, является позитивистской по своей сути. Не оспаривая ее необходимости в определенных границах, нельзя не отметить и ее ограниченности: игнорирования субъективной составляющей экономических процессов, которая неустранима и играет важную роль. Такой субъективной составляющей является процесс принятия решений по всем видам экономических процессов.

Если взглянуть на экономические рецессии с управленческой точки зрения, то выясняется следующее: рецессия, связанная с перепроизводством, представляет собой форму дезорганизации, которая вызывается неадекватными решениями, принимаемыми субъектами рынков и государством. В этом контексте задача заключается в том, чтобы выявить виды неадекватных решений, их факторы и определить, можно ли избегать решений такого рода. Если неадекватные решения неизбежны, то рецессия фатальна, если нет, то нужно определить, каким образом можно избегать таких решений.

Как известно, суть рецессии заключается в нарушении соответствия спроса и предложения, а ее виды связаны с вариантами нарушения. Так, монетаристы (Фридман М.) выделяют несоответствие пред-

ложения денег их фактическому спросу, рассматривая это как единственную причину рецессии. Д.М. Кейнс видел суть рецессии в несоответствии спроса товаров их предложению, вызванное желанием потребителей сберегать часть денег; К. Маркс - в производстве товаров в объеме, превышающем спрос. В настоящее время на основе опыта России можно говорить о возможности существования несоответствия применительно к субъектам, то есть о несоответствии спроса на новаторов – и их «предложении» (наличии), парализующем развитие как экономики, так и общества в целом.

Все виды несоответствий порождаются решениями субъектов, формулирующих спрос или предложение. Факторами, влияющими на такие решения, являются: отсутствие надлежащей информации, желание получить б***о***льшую прибыль, недостаток каких-либо ресурсов (либо их недоступность).

В свете сказанного может быть уточнена и миссия государственного стратегического управления в сфере экономики: содействие принятию и реализации качественных стратегических решений фирмами и предприятиями.

Что касается содержания государственных стратегий в сфере экономической жизни, то оно является конкретно-историческим, зависит от типа государства, уровня и характера развития его экономики. Однако конкретность стратегий вовсе не исключает существования общих направлений, по которым должно осуществляться содействие бизнесу по стратегическим вопросам. В современных условиях можно выделить следующие важные направления.

Информационно-прогностическое обеспечение бизнес-стратегий на макроуровне, предполагающее, что государство должно обеспечивать комплексной прогнозной информацией стратегическое планирование бизнес-организаций. Прогностический комплекс должен включать в себя информацию о: тенденциях развития мировой и отечественной экономки, демократических тенденциях и миграции, изменениях в области науки и техники, запасах ресурсов, индикаторах рецессии. В литературе отмечается, что в современных условиях кризисные ситуации в отечественной экономике, в том числе - циклические кризисы, не включены в перечень угроз экономической безопасности [12].

В развитых странах такие индикаторы созданы и используются. Например, в США для прогнозирования кризисных явлений применяется средневзвешенный индекс Национального бюро экономических исследований, включающий десять опережающих индикаторов:

1. продолжительность рабочей недели;
2. заявки на получение пособий по безработице;
3. заявки на потребительские товары, рыночная цена акций;
4. заказы на машины и оборудование;
5. количество лицензий на строительство жилья;
6. показатели оптовой торговли;
7. портфель заказов на товары длительного пользования;
8. цены на сырье;
9. предложение на рынке денег;
10. индекс потребительских ожиданий и др. [12].

Очевидно, что отдельной организации вряд ли по силам разработка прогностического комплекса, направленного на обеспечение стратегического управления на уровне конкретных коммерческих организаций. Помимо прогностической информации, снижающей меру неопределенности внешней среды коммерческой организации, необходима также научная, кадровая поддержка стратегий, поддержка инноваций. Наука, как известно, один из главных ресурсов развития и экономического роста, в связи с чем государственная политика должна быть направлена на создание и поддержание сектора исследований и разработок, способных обеспечить технологическую модернизацию экономики. Расходы на фундаментальные научные исследования под силу только государству. При этом нужно иметь в виду, что важны и организационные формы развития науки. Известно, что в США, ряде стран Европы действует университетская система развития науки, в рамках которой не только совершаются открытия, но и обеспечивается подготовка кадров.

В СССР сформировалось разделение труда между фундаментальной наукой и высшим образованием, при этом последнее было ориентировано главным образом на обучение, подготовку кадров, а не на фундаментальные научные исследования. Сложившая традиция, доставшаяся « в наследство» постсоветской России, стала тормозом для развития как университетов, так и фундаментальной науки, вследствие чего в настоящее время необходима интеграция вузовской и академической науки. В современных российских университетах отсутствуют достаточная материально–технической база, традиции выполнения крупных проектов. Университетский сектор науки ориентируется в основном на публикацию статей, защиту диссертаций, да и то во многом за счет личных средств преподавателей. В связи с этим существует проблема способов интеграции.

Третье важнейшее направления обеспечения стратегического управления – это подготовка кадров, способных генерировать стратегии и организовывать их осуществление. Способом реализации данного направления служит опережающее обучение и образование, предполагающее развитие компетенций до ввода в действие новых инновационных подходов и технологий, что снижает сроки их освоения и непроизводительные затраты [4].

Роль государства в этом процессе не только не увеличивается, но, напротив, сокращается, что обусловлено появлением новых видов университетов и увеличением масштабов их деятельности, в частности, корпоративных университетов. До середины XX века основными видами университетов являлись классические, которые занимались приращением фундаментальных знаний и их передачей. Корпоративные университеты специализируются на обучении узкопрофессиональным знаниям, а также на решении стратегических практических задач, они либо сами обеспечивают себя финансовыми средствами, либо финансируются корпорациями. Таким образом, произошло новое разделение труда между университетами: университеты, которые занимаются фундаментальной наукой, и прикладные (корпоративные) университеты [3].

Еще одним важным направлением, связанным с поддержкой стратегий бизнеса, является оказание различной помощи тем разработчикам инноваций и изобретений, которые не располагают достаточными материальными и финансовыми средствами для этой деятельности. В современных условиях часто возникают ситуации, когда собственники материальных ресурсов не имеют новаторских идей, в то время как их обладатели не имеют достаточных материальных ресурсов. Масштабность данной ситуации связана во многом с тем, что образование стало доступным большим массам людей, и инновационные идеи «рассеяны» в массе. Но без инноваций невозможно устойчивое развитие современного общества. На этой основе и возникает практика государственного содействия инноваторам.

Однако инновации неоднородны с точки зрения их использования в различных видах управления. Какая-то часть используется в оперативном управлении, которое связано с созданием и реализацией проектов. Направленных на решение существующих проблем, а какая-то часть - в стратегическом управлении, в котором инновации служат составляющими стратегических планов.

Перечисленные выше направления государственной поддержки стратегий бизнеса не исчерпывают всех возможных нюансов, но они достаточны, чтобы понять специфику государственных стратегий в сфере экономики и оценить альтернативные подходы. Альтернативным подходом к стратегическому управлению служит долговременное государственное планирование в сфере экономики, которое направлено на решение сложившихся проблем путем ограничения самоуправления частных субъектов, либо его полного исключения. При этом субъектами планирования выступают чиновники, а не предприниматели, политический интерес у чиновников доминирует над экономическим. Долговременное централизованное государственное планирование зачастую выдают за стратегическое, более того, рассматривают его как более эффективное по сравнению со стратегиями коммерческих организаций. Однако долговременное управление не является превентивным, а именно этот признак составляет суть стратегического управления. Без инновационных упреждений долговременные планы неизбежно обречены на воспроизводство устаревших технологий, на количественный рост, а не развитие. Сказанное определяется, во-первых, тем, что при долговременном планировании ресурсы государства направляются на создание недостающих мощностей на основе существующих технологий, а не на инновации. Второе обстоятельство заключается в том, что в условиях, когда средние и малые коммерческие организации составляют 70-90% от общего предприятий, невозможно обеспечить их инновациями на основе государственных проектных институтов и конструкторских бюро. Кроме того, сбалансированность долговременных планов, рассматриваемая в качестве их главного достоинства, предполагает гарантированный сбыт запланированной продукции, что ведет к игнорированию их качества. В связи со сказанным трудно не согласиться с констатацией С. В. Кортуновым того, что инновационная экономика, к которой стремится перейти Россия, не совместима с мобилизационным типом развития. Инновационный тип развития, в отличие от мотивационного, предполагает высвобождение творческого потенциала личности, но для этого личность должна быть свободной [6].

В заключение статьи обратим внимание на историю анализируемых концепций, которая позволяет обосновать выбор концепции управления в современных условиях. Концепция мобилизационного развития в двух ее основных формах (административного и индикативного планирования) сложилась в условиях индустриального общества, и с переходом к постиндустриальному обществу утрачивает значимость, что зафиксировано отечественными исследователями. Так, Бондаренко Н.Ю. справедливо утверждает, что «прекращение разработки цельных индикативных планов связано в ряде стран с завершением процессов формирования сильной развитой рыночной экономики, инструментов макроэкономического регулирования и хорошо отлаженного рынка [1].

В индустриальный период эта форма планирования использовалась либо для выхода национальной экономики из кризиса, либо для преодоления отставания страны от других государств. Иными словами, индикативные планы ориентировали на «догоняющее» развитие, на заимствование передового опыта. Задания индикативного плана назывались индикаторами, которые представляли собой параметры, характеризующие состояние и направления развития экономики, выра-

ботанные органами государственного управления, и устанавливающие меры государственного воздействия на хозяйственные процессы с целью достижения указанных параметров**.** Основанием для вмешательства в экономическую жизнь являлось отсутствие стратегического управления на уровне коммерческих организаций, поэтому корректировки экономической деятельности могли осуществляться только извне, со стороны государства.

В настоящее время в РФ широко используется концепция индикативно планирования, что хорошо видно из содержания Указа Президента РФ от 07.05.2012 N 596 "О долгосрочной государственной экономической политике", государственной программы РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности на период до 2020 года». В этих документах четко фиксируются целевые показатели, сформулированные представителями государственной власти и меры по их достижению. Напомним главные из них:

-создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году;

-увеличение объема инвестиций не менее чем до 25 процентов внутреннего валового продукта к 2015 году и до 27 процентов - к 2018 году;

-увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте к 2018 году в 1,3 раза относительно уровня 2011 года;

-увеличение производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года;

-повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса со 120-й в 2011 году до 50-й - в 2015 году и до 20-й - в 2018 году [11].

Все эти макропоказатели представляют собой необходимый элемент долговременного, но не стратегического плана.

Использование мобилизационной концепции вызвано неготовностью субъектов рыночной деятельности РФ к саморазвитию, что требует определенного переходного периода, в котором государство осуществляет политику патронажа. Вместе с тем понятно, что в этот период должна быть сформулирована рыночно-стратегическая концепция, разработаны индикаторы готовности субъектов рынка к самостоятельной деятельности, поскольку существуют риски, вызванные пролонгацией неадекватной политики, формированием иждивенческих настроений в среде самого бизнеса.

Литература:

1. Бондаренко Н.Ю. Цели и задачи индикативного планирования: зарубежный опыт // Вестник таганрогского института управления и экономики. 2012. № 1.
2. Ведута Е.Н. Стратегия и экономическая политика государства. М.: Академический проспект, 2004. 456 с.
3. Грачева С. Корпоративные университеты за рубежом (История создания, опыт, современность) // Управление персоналом. 2008. № 5. С.90 – 95.
4. Глубокова Е.Н. Опережающая подготовка профессорско-преподавательского состава вуза к реализации системных изменений в образовательном процессе // Известия Российского государственного профессионально-педагогического университета им.А.М. Герцена. 2011. № 142. С.102-110.
5. Клименко А. И. Государственное регулирование экономики как одно из условий обеспечения ее стабильности // Известия ПГПУ им. В.Г. Белинского. 2011. № 24. С. 279-283.
6. Кортунов В.С. Мировая политика в условиях кризиса // Учеб.пособие. М.: Аспект-Пресс, 2010. 465 с.
7. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное прогнозирование // Учебник. 2-е изд., перераб. И доп. М: Изд-во «Экономика». 2008. 575 с.
8. Смирнова О. О. Стратегическое государственное планирование в России // Учеб. пособие. Москва: Издательство МНЭПУ, 2010. 142 с.
9. Сталин И.В. К вопросу о стратегии и тактике русских коммунистов. Сочинения. Т. 5. М.: ОГИЗ; Государственное издательство политической литературы, 1947.
10. Супян В.Б. Роль государства в экономике: американский опыт // Проблемы теории и практики управления. 2002. № 4.
11. О долгосрочной государственной экономической политике: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Шикова М.А. Роль опережающих индикаторов кризисных ситуаций в системе мониторинга экономической безопасности России // Российское предпринимательство. 2011. № 9. Вып. 2 (192). С. 70-73.

References:

1. Bondarenko N.Y. Goals and objectives of indicative planning: foreign experience // Bulletin of the Taganrog Institute of Management and Economics. 2012. № 1.
2. Veduta E.N. Strategy and economic policy of state. M.: Academicheskyi Prospect, 2004. 456 p.
3. Grachev S.A. Corporate universities abroad (History,

experience, presemt day) // Upravleniye personalom. 2008. № 5. P.90 - 95.
4. Glubokova E.N. Advanced training of the university teaching staff to implement system changes in the educational process // Izvestiya of A.M. Gertsen Russian State Vocational Pedagogical University. 2011. № 142. P.102-110.
5. Klimenko A.I. Government regulation of economy as a condition for its stability // Bulletin of PGPU after V.G. Belinskyi. 2011. № 24. p. 279-283.
6. Kortunov V.S. Global politics in crisis // Coursebook. M.: Aspect-Press, 2010. 465 p.
7. Kuzyk B.N., Kushlin V.I., Yakovets Yu.V. Forecasting, strategic planning and national forecasting // Coursebook. 2nd ed., revised and add. M: "Economica" publishing house. 2008. 575 p.
8. Smirnova O.O. Strategic public planning in Russia // Coursebook. Moscow: MNEPU publishing, 2010. 142 p.
9. Stalin I.V. On the issue of strategy and tactics of the Russian communists. Essays. V. 5. M.: OGIZ; State publishing house of political literature, 1947.
10. Supyan V.B. The role of state in the economy: American experience // Problems of the theory and practice of management. 2002. № 4.
11. On the long-term national economic policy: the RF Presidential Decree of 07.05.2012 № 596 [e-resource]. Access from ref.-legal system "Consultant Plus".
12. Shikova M.A. The role of the leading indicators of crises in the economic security monitoring system of Russia // Rossiiskoe predprinimatelstvo. 2011. № 9. Iss. 2 (192). P. 70-73.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОБСТАНОВКА В РОССИИ: СУБЪЕКТИВНЫЙ ОБРАЗ МАССОВОГО СОЗНАНИЯ

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

Перова М.Б.
доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник, Научный центр изучения социально-экономических конфликтов, (Россия),
160012, Россия, Вологда, ул. Герцена, д. 116-А, к. 67, mperova@mail.ru

УДК 32.019.52 (470)
ББК 60.561.3 (2Рос)

Цель. Исследование динамики оценки населением политической обстановки в России и формирование системы показателей, отражающих субъективную оценку политической обстановки в стране.

Методы. Исследование основано на результатах социологических опросов населения.

Результаты и практическая значимость. Описана динамика оценки населением за 1993–2012 гг. остроты политической обстановки в стране, массовых протестных настроений, политического оптимизма в сравнении с оценкой экономического оптимизма. Она отражает политическую обстановку в стране через призму массового сознания.

Научная новизна. В статье предложены коэффициенты оценки населением остроты политической обстановки в стране, вероятности массовых протестных настроений, политического оптимизма (пессимизма). Совокупный показатель оценки политической обстановки в стране позволяет отслеживать динамику остроты политической напряженности в обществе. Данные показатели предназначены для оценки реакции населения на принимаемые политические решения.

Ключевые слова: конфликтогенность общества, политическая обстановка, субъективный образ, показатели.

POLITICAL SITUATION IN RUSSIA: SUBJECTIVE IMAGE OF POPULAR MENTALITY

Perov E.V.
Candidate of Economics, senior researcher, Scientific Centre of Socio-Economic Conflicts (Russia), fl.67, 116-A, Gertsen str., Vologda, Russia,160012, perov.ru@gmail.com

Perova M.B.
Doctor of Economics, leading researcher, Scientific Centre of Socio-Economic Conflicts (Russia), fl.67, 116-A, Gertsen str., Vologda, Russia,160012, mperova@mail.ru

Purpose. Examination of dynamics of assessment of the political situation by population in Russia and formation of a system of indicators reflecting the subjective assessment of the political situation in the country.

Methods. The study is based on the results of sociological surveys of the population.

Results and practical significance. The article describes dynamics of assessment by population in 1993-2012 of the urgency of the political situation in the country, mass protesting, political optimism compared to the assessment of economic optimism. It reflects the political situation in the country through the prism of popular mentality.

Scientific novelty. The article provides ratio of population assessment of the urgency of the political situation in the country, chances of mass protest, political optimism (pessimism). Aggregate assessment of the political situation in the country allows monitoring the dynamics of the political tension urgency in the society. These indicators are designed to assess the response of the population to political decisions.

Key words: conflictogenity of society, political situation, subjective image, indicators.

© Перов Е.В., Перова М.Б., 2014

Перов Е.В., Перова М.Б.

Система объективных обстоятельств и субъективных образов создает различные виды напряженностей в обществе, совокупность которых формирует конфликтогенность общества. От уровня конфликтогенности общества зависит его стабильность, безопасность существования [1]. В связи с этим, одной из важнейших задач по обеспечению стабильности в обществе является поддержание конфликтогенности общества на допустимом уровне. Это требует диагностики состояния в различных сферах жизнедеятельности общества. Политическая сфера представляет собой одну из наиболее важных сфер жизнедеятельности, она оказывает сильное влияние на стабильность общества.

Под политической стабильностью понимается «состояние политической системы, характеризующееся наличием необходимых условий и факторов, обеспечивающих сохранение обществом своей идентичности, гражданского мира и согласия на основе достижения баланса интересов различных социальных субъектов и политических сил, своевременного легитимного разрешения возникающих проблем и противоречий в сфере политики с помощью предусмотренных законом механизмов и средств» [2].

Политическая стабильность обеспечивается, прежде всего, органами власти и зависит от массовой поддержки граждан, которая выражается в поддержке конкретных решений органов власти и устойчивости положительных оценок деятельности властных структур, доверии к политическим лидерам и политическому режиму, готовности отстаивать свои интересы законными средствами и пр.

Обострение политических разногласий, напряженная политическая обстановка в стране провоцируют снижение политической стабильности в обществе и могут вызвать ответную негативную реакцию населения. Политические разногласия возникают между политическими партиями, организациями, движениями, выражающими политические интересы разных слоев и групп общества.

Соответственно субъективный образ политической нестабильности в стране характеризуется отсутствием доверия и поддержки гражданами органов власти, готовностью отстаивать свои интересы. Его в значительной степени отражают субъективные оценки населением остроты политической обстановки в стране, общественного протестного потенциала и, косвенно, прогнозная оценка политической ситуации в стране. Субъективные оценки выявляются по результатам социологических опросов населения [3, 4, 5], проводимых по репрезентативным выборкам почти во всех регионах страны.

Острота политической обстановки в стране по оценкам населения определяется по результатам ответа на вопрос «Как бы Вы оценили в целом политическую обстановку в России?» в опросах мониторинга социально экономических перемен (Вестник) [3, 1993–2012 гг.]. В анкете предусмотрены следующие варианты ответов: благоприятная; спокойная; напряженная; критическая, взрывоопасная; затрудняюсь ответить.

До 2001 г. две трети населения и более оценивали политическую обстановку в стране как напряженную или критическую, взрывоопасную (рис. 1).

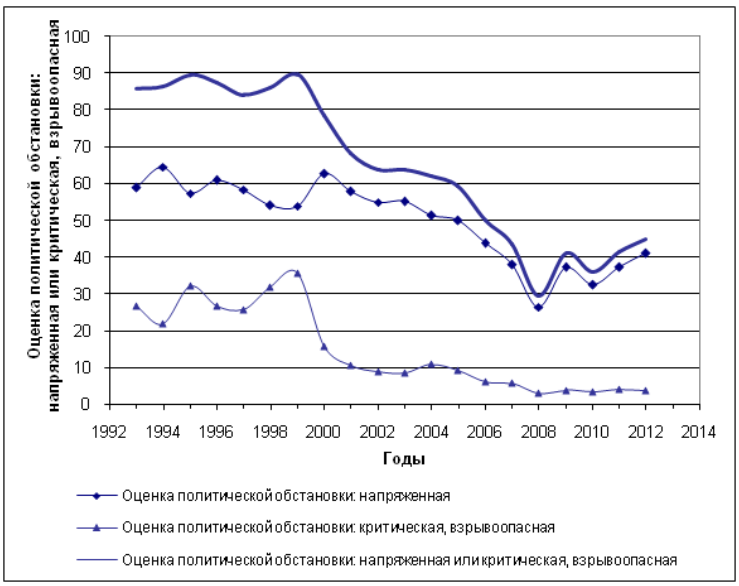


Рис. 1. Оценка политической обстановки в стране

Затем до финансового кризиса 2008 г. политическая ситуация в стране оценивалась все более спокойной. С 2008 г. напряженность политической обстановки в стране возрастает, но все меньшая доля респондентов характеризует ее критической, взрывоопасной.

Общая оценка населением политической обстановки может быть дана в виде коэффициента остроты политической обстановки в стране. *Коэффициент остроты политической обстановки* определяется из выражения:

$$Q^t_{\text{ï}} = \sum_v \mathring{a}_{\text{ï}\ v}\, \overline{m}^t_{\text{ï}\ v},$$

где $Q^t_{\text{ï}}$ – коэффициент остроты политической обстановки в t-м году $Q^t_{\text{ï}} = [0,\ 1]$;

$v = 1...5$ – количество вариантов ответов при оценке остроты политической обстановки;

$\mathring{a}_{\text{ï}\ v}$, $\overline{m}^t_{\text{ï}\ v}$ – оценка остроты политической обстановки в стране и средняя в t-м году доля респондентов, дающих соответствующую оценку:

благоприятная – $\mathring{a}_{\text{ï}\ 1} = 0$ и $\overline{m}^t_{\text{ï}\ 1}$;

спокойная – $\mathring{a}_{\text{ï}\ 2} = 0{,}3$ и $\overline{m}^t_{\text{ï}\ 2}$;

напряженная – $\mathring{a}_{\text{ï}\ 3} = 0{,}6$ и $\overline{m}^t_{\text{ï}\ 3}$;

критическая, взрывоопасная – $\mathring{a}_{\text{ï}\ 4} = 1$ и $_{\mathring{a}_{\text{ï}\ 5} = 0{,}5}$;

затрудняюсь ответить – $\mathring{a}_{\text{ï}\ 5} = 0{,}5$ и $\overline{m}^t_{\text{ï}\ 5}$.

Чем ближе значение коэффициента к 1, тем более критической, взрывоопасной оценивается обстановка в стране. Из графика на рисунке 2 можно видеть, что до 2000 гг. политическая обстановка в стране оценивалась как напряженно-критическая, начиная с 2001 г., она в оценках населения становится напряженно-спокойной.

Низкие доходы, дифференциация населения по доходам и социальные контрасты формируют *массовые протестные настроения*. Протестные настроения отмечает, прежде всего, та часть населения, чей уровень жизни понизился. Официальная статистика о массовых выступлениях отсутствует. О количестве и форме протестных выступлений можно судить по отдельным данным МВД и политических движений. Они дают несколько противоречивую картину о протестной активности граждан, тем не менее, очевиден заметный уровень протестного потенциала, особенно в начале анализируемого периода. Это подтверждают и результаты социологического опроса [3, 1993–2012 гг.]. На вопрос анкеты «Как Вы думаете, насколько возможны сейчас в вашем городе/сельском районе массовые выступления населения против падения уровня жизни, в защиту своих прав?» респонденты выбирали один из вариантов ответа (вполне возможно, маловероятно или не знаю, затрудняюсь ответить).

По данным мониторинга вероятность массовых выступлений населения против падения уровня жизни, в защиту своих прав наиболее высоко оценивалась респондентами в 1997 и 1998 гг. В эти годы 35–40% респондентов в среднем по году выбрали вариант ответа «вполне возможны» (рис. 3). В отдельных опросах в эти годы вероятность массовых выступлений оценивалась в 45–48%. В 1993 и 1999 гг. 31% респондентов в среднем по году считали такие выступления вполне возможными, а в отдельных опросах эта доля респондентов составляла 35–40%. В период второго финансового кризиса снова наблюдается повышение протестного потенциала, в 2009 г. и в последующие годы это отмечали 28–30% респондентов. В остальные годы возможность массовых выступлений оценивалась в

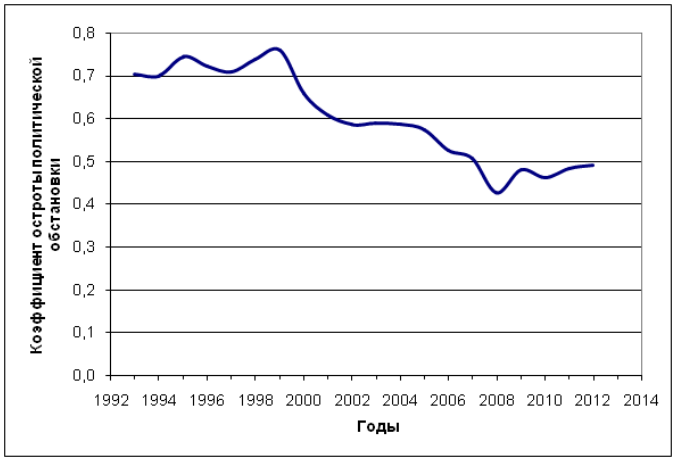


Рис. 2. Коэффициент остроты политической обстановки в стране

21–28%. В целом все годы анализируемого периода оценка респондентов массовых выступлений «маловероятно» преобладала над оценкой «вполне возможно».

Общую оценку вероятности массовых акций протеста можно дать при использовании *коэффициента общественного протестного потенциала*. Он определяется как средняя арифметическая взвешенная из оценок респондентов и выражается в виде коэффициента:

$$Q_{it}^{t} = \sum_{v} \mathring{a}_{it\ v}\, \overline{m}_{it\ v}^{t},$$

где Q_{it}^{t} – коэффициент общественного протестного потенциала в t-м году $Q_{it}^{t} = [0{,}1;\ 0{,}9]$;

$v = 1...3$ – количество вариантов ответов при оценке уровня общественного протестного потенциала;

$\mathring{a}_{it\ v}$, $\overline{m}_{it\ v}^{t}$ – оценка вероятности массовых выступлений населения и средние в t-м году доли респондентов, дающих соответствующую оценку:

вполне возможны – $\mathring{a}_{it\ 1} = 0{,}9$ и $\overline{m}_{it\ 1}^{t}$;

маловероятны – $\mathring{a}_{it\ 2} = 0{,}1$ и $\overline{m}_{it\ 2}^{t}$;

затрудняюсь ответить – $\mathring{a}_{it\ 3} = 0{,}5$ и $\overline{m}_{it\ 3}^{t}$.

Чем выше значение коэффициента общественного протестного потенциала, тем более респонденты уверены в возможности прохождения акций протеста в их населенном пункте. Динамика численных значений коэффициента показана на рисунке 4.

Из графика можно видеть, что самый высокий уровень общественного протестного потенциала наблюдался в 1997–1999 гг., когда он достигал значения

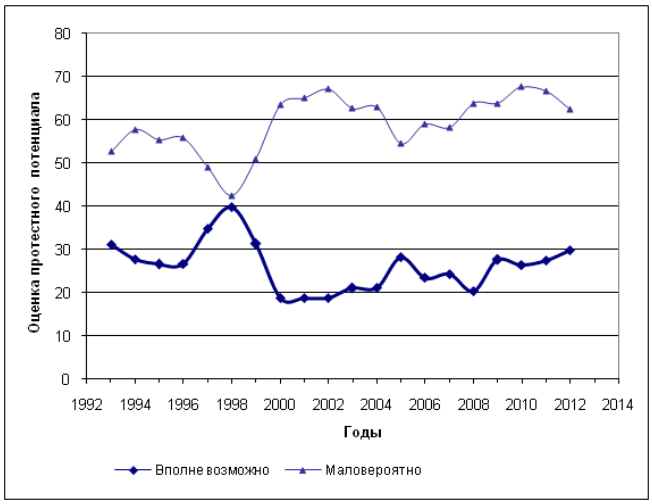


Рис. 3. Оценка вероятности массовых выступлений

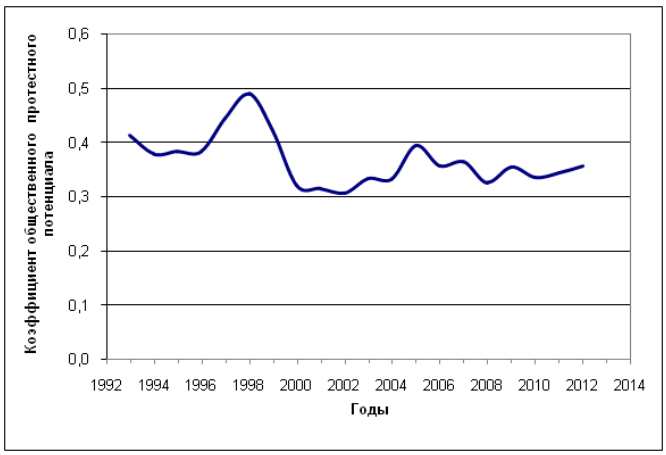


Рис. 4. Коэффициент общественного протестного потенциала

0,42–0,49, а самый низкий – в 2002 г. (0,3). Годы экономических перемен и первого финансового кризиса сопровождались ростом общественного протестного потенциала, в остальные годы вероятность массовых выступлений была оценена, как «скорее, маловероятны».

Однако, согласно исследованиям ВЦИОМ, подавляющее большинство россиян (92%) никогда не принимали участия в забастовках. Каждый пятый гражданин России (21%) не считает нужным поддерживать бастующих. Среди тех, кто уверен в необходимости подобных действий, наиболее эффективными способами называются митинги и сбор подписей (соответственно 24 и 25% респондентов). Сбор денег, продуктов для участников протестных акций и их семей, а также забастовки солидарности как действенные методы отмечают по 12% респондентов. Не считают нужным поддерживать бастующих чаще всего москвичи, жители Петербурга (32%), где протестная деятельность наиболее активна, а также жители населенных пунктов, где проживает менее 50 тыс. человек (56%).

Косвенно политическую обстановку в стране характеризует *прогнозная оценка политической ситуации* в стране. Такая оценка формируется по результатам ответов на вопрос «Как Вы думаете, что ожидает Россию в ближайшие месяцы в политической жизни?» в социологических опросах [3, 1994–2012 гг.; 4, 1993 г.; 5, 2008, 2009, 2012 гг.]. В анкетах предусмотрены следующие варианты ответов: значительное улучшение ситуации, некоторое улучшение ситуации, некоторое ухудшение ситуации, значительное ухудшение ситуации, затрудняюсь ответить.

На рисунке 5 показана динамика позитивных и негативных прогнозов. С 1993 г. по 1999 г. преобладали негативные прогнозы, затем прогнозы стали более позитивными. Самые позитивные прогнозы наблюдались в 2008 г., когда половина респондентов (50%) выбрали варианты ответов: значительное улучшение ситуации и некоторое улучшение ситуации. В остальные годы прогноз политической ситуации был более пессимистичным.

Общую характеристику политических прогнозов дает коэффициент политического оптимизма (рис. 6). Он определен как разница между позитивными и негативными прогнозными оценками респондентов. Позитивные оценки включают варианты ответов – некоторое улучшение и значительное улучшение ситуации, а негативные – некоторое ухудшение или значительное ухудшение ситуации. В этом случае 0 означает нейтральную оценку, положительные значения – оптимистичный прогноз политических перспектив, отрицательные значения – пессимистичный прогноз.

Для сравнения на этом же графике показана кривая экономического оптимизма. Прогноз ситуации в области экономики строится на эмоциональной реакции населения на состояние и изменение экономической ситуации в стране или в регионе. Оценка экономического оптимизма устанавливается на основании выбора респондентами одного из вариантов ответа на вопрос «Как Вы думаете, что ожидает Россию в ближайшие месяцы в области экономики?» [3, 1993–2012 гг.; 5, 2008, 2009, 2012 гг.]. В анкете предусмотрены такие же варианты ответов, как и для случая оценки политических перспектив и обобщающий коэффициент экономического оптимизма определяется идентично коэффициенту политического оптимизма.

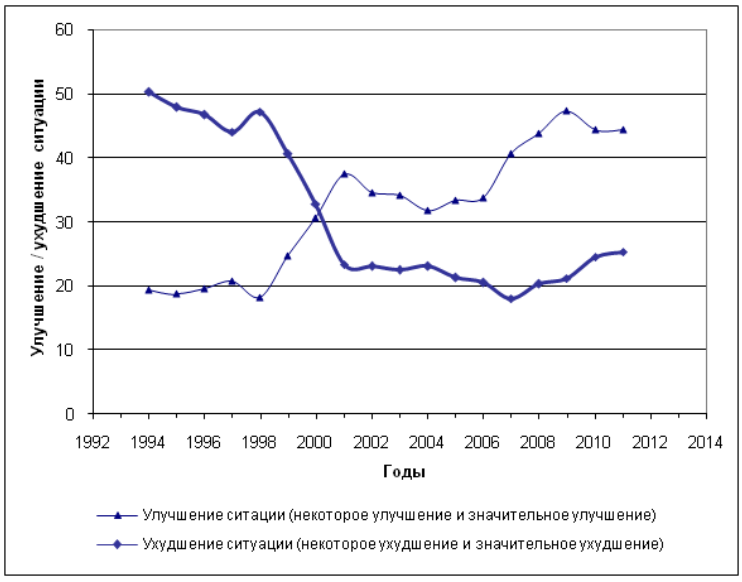


Рис. 5. Субъективная оценка политических перспектив

Как видно из графиков кривая политического оптимизма в значительной степени повторяет кривую экономического оптимизма. На основании графиков можно заключить, что до 2000 г. субъективные прогнозы и политической, и экономической ситуации были пессимистичными, а затем становятся нейтральными или оптимистичными. В целом, особенно в конце анализируемого периода, политические прогнозы более оптимистичны, нежели экономические прогнозы.

Совокупность оценок населения политической обстановки отражает *субъективный образ политической обстановки в стране.* Субъективный образ политической обстановки характеризуют полученные коэффициенты: остроты политической обстановки в стране; общественного протестного потенциала и политического пессимизма (значения противоположны по знаку значениям коэффициента политического оптимизма). При наличии дополнительных данных социологических опросов населения, характеризующих политическую обстановку в стране, совокупность показателей может быть расширена. На основании этих показателей строится обобщающий показатель – агрегированный показатель оценки остроты политической обстановки в стране.

Поскольку коэффициенты построены по различной логике и имеют различную вариацию их значений, то необходимо приведение их к сопоставимому виду. Они приводятся к сопоставимому виду путем построения *z* множеств с последующим нормированием путем нелинейного преобразования. В результате агрегированный показатель оценки остроты политической обстановки в стране приобретает значения в интервале от 0 до 1. Чем выше значение показателя, тем острее оценивается политическая обстановка в стране.

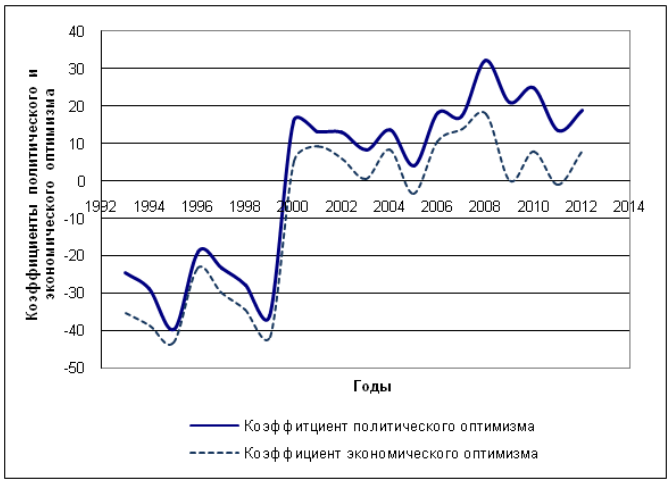


Рис. 6. Коэффициенты политического и экономического оптимизма

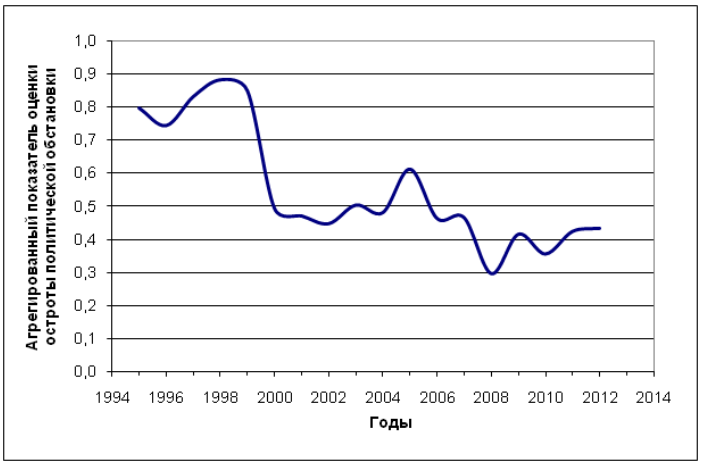


Рис. 7. Агрегированный показатель оценки остроты политической обстановки в стране

Динамика значений показателя оценки остроты политической обстановки в стране представлена на рисунке 7. Более негативный образ политической обстановки в стране отмечался респондентами в начале анализируемого периода (по 1999 г.), когда уровень агрегированного показателя превышал значение 0,7. Усиление остроты политической обстановки отмечалось также в 2005 г. и в период второго финансового кризиса в конце анализируемого периода.

Таким образом, результаты социологических опросов населения позволяют выявить субъективный образ политической обстановки в стране и построить совокупность коэффициентов, характеризующих образ политической обстановки в массовом сознании. Агрегированный показатель дает возможность получить обобщенную характеристику остроты политической обстановки в стране в оценках населения. Данный инструментарий позволяет производить оценку эффективности управления в политической сфере жизнедеятельности общества.

Литература:

1. Перов Е.В. Динамика социальной конфликтогенности России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. №8 (197). С. 48–61.
2. Большой юридический словарь, 2000 // Сайт: Словари и энциклопедии на Академике. [электронный ресурс]. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf (дата обращения 21.05.2014)
3. Социологическое исследование «Мониторинг социально-экономических перемен» (Вестник), 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 21.05.2014)
4. Социологическое исследование «Факт»// Единый архив экономических и социальных данных [электронный ресурс]. URL: http://sophist.hse.ru/db/oprosy.shtml?ts=12&en=0Факт (дата обращения 21.05.2014)
5. Социологическое исследование «Курьер» // Единый архив экономических и социальных данных [электронный ресурс]. URL: http://sophist.hse.ru/db/oprosy.shtml?ts=6&en=0 (дата обращения 21.05.2014)

References:

1. Perov E.V. The dynamics of social conflicts Russia // National interests: priorities and security. 2013. №8 (197). P. 48-61.
2. Greater Legal Dictionary, 2000 // Website: Dictionaries and encyclopedias on Academics. [e-resource]. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf (date of access 21.05.2014)
3. Sociological research "Monitoring of socio-economic change" (Bulletin), 1993-2012. // Unified archive of economic and social data [e-resource]. URL: http://sophist.hse.ru/db/oprosy.shtml?ts=98&en=0 (date of access 21.05.2014)
4. Sociological research "Fact" // Unified archive of economic and social data [e-resource]. URL: http://sophist.hse.ru/db/oprosy.shtml?ts=12&en=0Факт (date of access 21.05.2014)
5. Sociological research "Courier" // Unified archive of economic and social data [e-resource]. URL: http://sophist.hse.ru/db/oprosy.shtml?ts=6&en=0 (date of access 21.05.2014)

СОВРЕМЕННЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ РАЗРУШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ОПЫТ УКРАИНСКОГО МАЙДАНА

Ваторопин А.С.
доктор социологических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и социологии 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. 508, nihon@olympus.ru

УДК 316.4 (477)
ББК 60.651.3 (4Укр)

Цель. Теоретическое обоснование возможности возникновения и функционирования социальных институтов разрушения государственности (деструктивных институтов) на примере украинского евромайдана.

Методы. Использование институционального метода для интерпретации и обобщения событий в Украине, получивших название «евромайдан». В качестве основных подходов для изучения возможности существования деструктивных институтов применялись структурный и целевой подходы.

Результаты. Обоснована теоретическая возможность существования деструктивных институтов. Проанализирован один из таких институтов – «цветные революции». Полученные теоретические результаты апробированы в ходе анализа конкретной социальной реальности – событий на площади Независимости (майдане) осенью 2013 – весной 2014 гг. Сделан вывод о том, в процессе «революционных» событий в Украине произошла трансформация «цветной революции» из позитивного института преобразования социальной реальности в деструктивный институт разрушения последней, что нашло выражение в уничтожении на заключительном этапе «революции» основных институтов украинской государственности. Доказано, что институт цветной революции имеет экспортный характер. Сделан прогноз о возможности применения этого института Соединенными Штатами Америки против Китая и России.

Научная новизна. Научная новизна заключается в обосновании возможности существования деструктивных институтов, в частности института разрушения государственности, и применении полученных теоретических результатов для анализа событий на украинском евромайдане.

Ключевые слова: социальные институты, деструктивные институты, «цветные революции», разрушение государственности, евромайдан (майдан-2).

MODERN SOCIAL INSTITUTIONS OF NATIONAL IDENTITY DESTRUCTION: THE EXPERIENCE OF THE UKRANIAN MAIDAN

Vatoropin A.S.
Doctor of Sociology, Assistant Professor, Head of the Theory and Sociology of Management Department of the Ural Institute of Management-Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r.508, 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, nihon@olympus.ru

Purpose. Theoretical justification of the potential emerging and functioning of social institutions of the national identity destruction (destructive institutions) exemplified by the Ukrainian Euromaidan.

Methods. Application of institutional method for interpreting and summarizing of the events in Ukraine, called "Euromaidan." As the main approaches to study the potential existence of destructive institutions structural and targeted approaches were used.

Results. Theoretical possibility of the destructive institutions existence is justified. One of these institutions - the "color revolutions" is analyzed. The obtained theoretical results were approved through the analysis of a particular social reality - the events in the Independence Square (Maidan) in autumn 2013 - spring 2014. It is concluded that, in the course of "revolutionary" events in Ukraine the "color revolution" was transformed from a positive institution of social reality transformation into the destructive institution of demolition of the latter which resulted in elimination at the final stage of

© Ваторопин А.С., 2014

the "revolution" of the main institutions of the Ukrainian identity. It is proved that the color revolution institution is of export nature. The forecast concerning the possible use of this institution by the United States against China and Russia is provided.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in the justification of the possible existence of destructive institutions, in particular of the national identity destruction institution, and in the application of the obtained theoretical results analyze the events in the Ukrainian Euromaidan.

Key words: social institutions, destructive institutions, "color revolutions", national identity destruction, Euromaidan (Maidan-2).

Социальные институты играют важную роль в жизни любого общества. Более того, без них невозможно само существование общества как такового. Именно институты превращают некую хаотическую совокупность людей в организованную социальную структуру. В этом, собственно, и состоит главная функция социальных институтов. Отсюда и интерес к ним социологии, причем интерес этот возник, фактически, вместе с появлением самой этой науки.

Социологи уделяют социальным институтам огромное внимание. Теория этого феномена получила глубокое развитие, уже существует и неоинституционализм, и более поздние концепции. На первый взгляд, сложно добавить что-либо существенного в данной области социологического знания. Однако, на наш взгляд, современное общество развивается столь стремительно, изменения в нем столь значительны, что теория не может не реагировать на это, социологическая рефлексия по этому поводу неизбежна. Это в полной мере относится и к теории социальных институтов, она тоже требует определенной коррекции.

Как известно, любой социальный институт призван упорядочить человеческую деятельность в той или иной сфере жизни общества, регламентировать и рационализировать ее, придать ей осмысленную форму и т.д. Конечно, не всегда эта рационализация и регламентация преследовали исключительно благие цели (альтруистические, демократические и т.п.), однако современные авторы очень часто оценивают наличие или отсутствие социального прогресса, исходя именно из критерия качества существующих социальных институтов. Так или иначе, прямо утверждается или подразумевается, что сегодня главная цель институтов заключается в совершенствовании жизни социума.

Разумеется, социологи не могут и не должны быть социальными утопистами, слепо идеализировать социальную реальность. Последняя действительно далека от идеала, в ней существует множество серьезных проблем, порождаемых, в том числе, и несовершенством социальных институтов. С середины прошлого века социологи (один из первых – Р. Мертон) признают, что у социальных институтов существуют дисфункции. Г.Е. Зборовский определяет их следующим образом: «Суть дисфункций состоит в нарушении стабильности и равновесия в обществе через появление сбоев и деструктивных ситуаций в работе социальных институтов» [1, с. 422]. Другими словами, социальные институты изначально имеют более или менее позитивные цели, но под влиянием тех или иных факторов (коррумпированные органы власти в центре и на местах, «злая» воля отдельных чиновников, политиков и т.п.) дают сбои, перестают отражать общественные потребности.

Еще более определенно эту идею озвучили и развили представители неоинституционального подхода (Д. Норт, О. Уильямсон и др.). Они подчеркивают, что институты функционируют не сами по себе, а постоянно воспроизводятся в деятельности людей. При этом «неоинституционализм принял на вооружение и более реалистическую модель самого принятия решений, предположив, что человек не является существом *гиперрациональным* и *сверхнравственным* и что его поведение, наоборот, характеризуется *ограниченной рациональностью* (так как ограничены сами возможности человеческого интеллекта) и *оппортунистическим поведением* (термин Уильямсона, означающий «преследование собственного интереса, доходящее до вероломства)» [2]. То есть неоинституционалисты изначально предполагают *неизбежность* дисфункциональности институтов, но при этом опять же не отвергая положительного телеологизма при их возникновении.

Таким образом, социальные институты – это изначально позитивный, несмотря на возможные искажения, феномен, призванный решать проблемы человеческого общежития. Впрочем, некоторые социальные институты могут оцениваться обществом (большинством его представителей) и негативно. Так, например, в криминальном мире также существуют социальные институты (институты «воров в законе», «общака» и пр.). Очевидно, что они наносят вред «нормальному» обществу, обычным гражданам, и в этом смысле могли бы трактоваться, как деструктивные. Однако, по нашему мнению, их нельзя считать *абсолютно* таковыми: для криминальных социальных групп они играют позитивную роль, регулируют дея-

тельность их членов. Следовательно, они лишь *относительно* деструктивные.

И здесь мы подходим к вопросу, который логически вытекает из вышеизложенного: а возможно ли существование *абсолютно* деструктивных социальных институтов? Другими словами, институтов, лишенных позитивного начала, предназначенных исключительно для разрушения социальной реальности. *Целью данной статьи* является поиск ответа на этот вопрос.

Чтобы ответить на него, мы должны еще раз обратиться к сущности социальных институтов, к разнообразным интерпретациям этой сущности. Если обобщить различные взгляды на социальные институты, то можно предложить несколько классификаций последних. Мы приведем две из них.

Первая предполагает предварительное выделение двух подходов, позволяющих рассматривать социальные институты с точки зрения их основных целей и структуры. Речь идет о телеологическом (целевом) и структурном подходах. Телеологический подход акцентирует внимание исследователей на тех целях, которые ставятся перед социальными институтами, а структурный – на тех компонентах, которые образуют социальный институт. Первый класс определений в рамках данной классификации сочетает оба подхода и может быть обозначен, как *структурно-целевой.* Второй класс фактически игнорирует телеологический подход, делая акцент на структуре социального института; его мы обозначим, как *структурный*. К первому классу определений может быть отнесена следующая дефиниция: «Институт социальный – исторически сложившиеся формы организации и регулирования общественной жизни… обеспечивающие выполнение *жизненно важных для общества функций* (курсив наш – А.В.), включающие совокупность норм, ролей, предписаний, образцов поведения, специальных учреждений, систему контроля» [3, с. 105]. Очевидно, что здесь делается заметный акцент на *позитивных* общественных целях института. Второму классу соответствует такое определение: «Институт социальный – понятие… обозначающее устойчивый комплекс формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих различные сферы человеческой деятельности и организующих их в систему ролей и статусов, образующих социальную систему» [4, с. 116-117]. Сравнивая данные определения, мы обнаруживаем, что во втором тоже присутствуют цели создания социальных институтов, но в снятом виде и без обозначения направленности (положительной или отрицательной) этих целей. В дальнейшем мы еще вернемся к этому различию.

Следующая классификация связана с разным пониманием структурных элементов социальных институтов. В одном случае институты сводятся к нормам, регулирующим человеческую деятельность (такой позиции придерживается, например, Н. Б. Костина [5, с. 158]), в другом трактовка более расширительная – к нормам добавляются лица и учреждения, призванные контролировать соблюдение норм и правил (Г. Е. Зборовский [1, с. 415]). На наш взгляд, расширительная трактовка более обоснована, так как социальный институт не может функционировать без контроля за соблюдением норм. Кстати, здесь следует добавить, что некоторые представители нового институционализма (например, Р. Джепперсон [6, с. 110]) говорят не о нормах и правилах, а об образцах поведения (социальных паттернах).

Теперь мы можем вернуться к вопросу, могут ли существовать абсолютно деструктивные (далее – просто деструктивные) институты. Ответ может быть следующим. С точки зрения «классического» *структурно-целевого* подхода такие институты невозможны, так их появление преследует цель *разрушения*, а не созидания социальной реальности. С другой стороны, если какое-либо явление содержит весь основной набор структурных элементов социального института, то у нас вроде бы нет оснований отрицать институциональную природу такого явления (*структурный* подход). Получается определенная логическая коллизия, когда представители разных подходов не могут прийти к единому мнению по поводу данного явления. Возможно, их могло бы в какой-то степени примирить обозначение деструктивного института, как «квазиинститута».

Что касается нашей позиции, то мы все же склоняемся к мнению, что деструктивные институты являются вполне полноценными институтами. Это связано не только с тем, что они не противоречат структурному подходу. Дело в том, что современное общество многие социологи определяют, как постмодернистское (в духе Ж. Дерриды, Ж. Бодрийяра и др.), а подобное понимание предполагает *деконструкцию* социальной реальности. Очевидно, что в эту деконструкцию логически вписываются и деструктивные институты. Мы в целом не склонны полностью разделять постмодернистское видение мира (оно выглядит чересчур односторонним), однако, наличие постмодернистских *тенденций* в современном социуме отрицать сложно.

Итак, по нашему мнению, существование деструктивных институтов в принципе возможно. Вопрос в том, существуют ли такие институты на практике? Мы считаем, что сегодня можно ответить на него положительно. В качестве примера мы рассмотрим такой феномен, как «цветные революции».

В последние годы многие социологи и политологи уделяют значительное внимание этому явлению. При этом заметны два направления исследования:

анализируется, являются ли «цветные революции» революциями [7, 8], а также изучаются технологии «цветных революций» [9]. Нас в большей степени интересует второе направление. В соответствие с ним можно привести такое определение «цветных революций»: «Цветные революции – это технологии осуществления государственных переворотов и внешнего управления политической ситуацией в стране в условиях искусственно созданной политической нестабильности, в которых давление на власть осуществляется в форме политического шантажа с использованием в качестве инструмента шантажа молодежного протестного движения» [9].

Если анализировать это определение, то, на наш взгляд, оно несколько упрощает суть рассматриваемого феномена. Первые «цветные революции», может быть, и можно было представлять только как совокупность определенных технологий, однако по мере накопления опыта проведения подобных «революций», совершенствования соответствующих технологий, профессионализации основных агентов (организаторов, политтехнологов и т.д.) «цветные революции» приобрели характер целостного, системного явления, имеющего все признаки социального института (нормы, правила, образцы поведения, руководящие центры – учреждения). «Цветные революции» вплоть до последнего времени вполне обоснованно могли рассматриваться как институты преобразования социальной реальности, конкретнее – институты по осуществлению государственных переворотов. При этом цели таких преобразований объявлялись позитивными: мирная замена авторитарного, коррумпированного режима на демократический – без чрезмерных потрясений и разрушения основ существующего государства.

Однако, события в Украине 2013-14 гг. (Майдан-2) позволяют взглянуть на сущность «цветных революций» иначе. Мы считаем, что эти события привели к трансформации данного феномена из категории *позитивных социальных институтов* в категорию *институтов деструктивных*. Попытаемся обосновать свою точку зрения.

Практически все предыдущие «цветные революции» главной своей целью, как уже говорилось, ставили смену существующего политического режима. Судя по всему, ту же цель преследовали и те, кто проектировал Майдан-2. Однако, режим В. Януковича попытался оказать сопротивление, и тогда началось уничтожение его силовой составляющей. Армия была нейтрализована, силы правопорядка («Беркут», милиция, внутренние войска) атакованы физически. Под влиянием внешних угроз со стороны Запада, прежде всего, США, президент В. Янукович фактически капитулировал, запретив силам правопорядка активно защищаться и разогнать Майдан (по сути, вооруженных боевиков-националистов). Результат: после падения режима В. Януковича выяснилось, что фактически оказалась уничтоженной легитимная власть в Украине. Был распущен Конституционный суд, президент бежал, правительство низложено. Осталась лишь частично легитимная Верховная Рада. При этом силовой блок полностью парализован. Налицо были все признаки разрушения украинской государственности. Следствием этого явились потеря Крыма и гражданская война в Донбассе. Это фактология, то, что на поверхности. Но есть и внутренняя канва событий.

Исследователи отмечают, что решающую роль в организации Майдана и очередной «цветной революции» в Украине сыграли Соединенные Штаты Америки (при поддержке ЕС). В подтверждение приводятся следующие факты [10]:

- США заранее активно спонсировали украинскую оппозицию: фонд «Открытая Украина» А. Яценюка финансировался Государственным департаментом, партия «Удар» В. Кличко – американскими фондами NDI и IRI. Всего Америка выделила на «поддержку украинской демократии», по заявлению В. Нуланд, помощника госсекретаря США, 5 млрд долл. (с 1991 г.);
- группа украинских журналистов в сентябре 2013 г. получила гранты от посольств США и Нидерландов для финансирования созданного ими несколько ранее интернет-телеканала «Громадське.тв», наиболее активно освещавшего события на Евромайдане;
- США в лице В. Нуланд пригрозили Р. Ахметову и другим олигархам санкциями, если они будут продолжать финансировать режим В. Януковича;
- США в январе 2014 г. ввели санкции в отношении руководителей силового блока Украины;
- Служба безопасности Украины (СБУ) в конце января 2014 г. заявила, что радикалы, захватившие административные здания в Киеве, профинансированы американским посольством;
- на Мюнхенской конференции по безопасности в начале февраля 2014 г. госсекретарь США Д. Керри встретился с оппозиционными украинскими лидерами В. Кличко, А. Яценюком, П. Порошенко и обсудил с ними изменения в конституции Украины после их прихода к власти;
- на Майдане-2 выступали: послы США, Франции, Испании, Германии, Дании; представитель госдепартамента; американские сенаторы; министры иностранных дел Германии, Нидерландов, Литвы; верховный представитель Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности; европарламентарий; сенатор Чехии; бывшие руководители Грузии и Польши;
- сторонники Евромайдана активно использовали соцсети; не менее активно в сетевом обсужде-

нии ситуации в Украине принимали участие граждане США;

• в Черное море периодически заходили военные корабли США;

• хакеры из «Киберберкута» выяснили из переписки украинских НПО с американским посольством и фондами, что ответственным за организацию Майдана-2 был отдел прессы, образования и культуры посольства США; в Америке ситуацию курировал Национальный фонд поддержки демократии, а также USAID. Бывший глава СБУ А. Якименко называет одним из организаторов Майдана польского гражданина, работающего в представительстве ЕС на Украине, Томбинского.

К этим фактам можно добавить конкретные технологии, которые применялись на Евромайдане [11], и назвать имена известных политтехнологов, сыгравших важную роль в победе «цветной революции» в Киеве (например, Марко Ивкович). Все это позволяет нам сделать следующий вывод: независимо от того, какие конкретные проблемы (экономические, политические, геополитические) вывели людей на Майдан, решающую роль в свержении режима В. Януковича действительно сыграли внешние силы, прежде всего, США. Другими словами, можно обоснованно утверждать, что здесь имел место «экспорт революции».

При этом главное отличие Евромайдана от других конкретных вариантов «цветных революций» в том, что в ходе реализации «революционных» мероприятий были *сознательно* разрушены государственные структуры, по существу, уничтожена украинская государственность. Опыт «цветных революций» обогатился новыми *деструктивными* целями: не простая смена режима, а ликвидация государственности, причем без применения внешнего военного вторжения. Последнее иногда *сопровождает* (не являясь их частью) «цветные революции», если они не достигают желаемого результата (примером могут служить Ливия и Сирия). На Украине же смена режима прошла относительно мирно, но результат тот же – развал государства.

На наш взгляд, можно утверждать, что сегодня появился новый инструмент разрушения государств – **деструктивный институт «цветной революции»**, который имеет *экспортный* характер, может внедряться в чужую социальную реальность и взрывать ее изнутри, уничтожая «нормальные» социальные институты (это напоминает действие вируса, уничтожающего здоровые клетки). Это именно институт, а не просто социальные технологии. Он обладает всеми признаками социального института: есть *нормы*, которые используются при его применении (например, американские «Акт о демократии и правах человека в Центральной Азии», законы о государственном финансировании различных фондов, таких как Национальный фонд демократии и т.п.), *социальные паттерны* в виде технологий разрушения государственности, *учреждения* и *подготовленные специалисты* по деструктивной деятельности и т.д. Наконец, этот институт призван, как это не парадоксально звучит, регулировать деструктивную человеческую деятельность, в данном случае по разрушению государственности. И может быть использован многократно (вряд ли применение института «цветных революций» ограничится Украиной, скорее всего, его попытаются использовать те же США против Китая или России).

В заключение отметим, что не только «цветные революции» можно рассматривать в качестве деструктивного института. Есть и другие феномены, претендующие на это название, например, информационные войны. Впрочем, подобные утверждения, безусловно, требуют серьезного теоретического и практического обоснования.

Литература:

1. Зборовский Г.Е. Общая социология. 3-е изд., исправленное и дополненное. Екатеринбург, 2003. 720 с.
2. История экономических учений [электронный ресурс]. URL: http://kazbook.narod.ru/knigi/istor/istor17.htm (дата обращения 06.10.2014).
3. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. Редактор-координатор – академик РАН Г.В. Осипов. М.: Издательская группа ИНФРА М – НОРМА, 1998. 488 с.
4. Современная западная социология: Словарь. М.: Политиздат, 1990. 432 с.
5. Костина Н.Б. Религиозная общность: проблемы социологического исследования. Екатеринбург: Изд-во Урал.гос. проф.-пед.ун-та, 2001. 228 с.
6. Четверикова И.В. Дискуссия об институтах: эволюция идей // Социологические исследования. 2012. № 12. С. 106-114.
7. Ореховская Н.Е. Сущность и место «цветных революций» в ряду революций [электронный ресурс]. URL: http://hist-edu.ruhistbook_2_201215_orekhovskaya.pdf (дата обращения 06.10.2014).
8. Барсамов В.А. «Цветные революции»: теоретический и прикладной аспекты [электронный ресурс]. URL: http://www.isras.rufilesFileSocis08-2006barsamov_color.pdf (дата обращения 06.10.2014).
9. Манойло А.В. Цветные революции и технологии демонтажа политических режимов [электронный ресурс]. URL: http://e-notabene.ru/wi/article_12614.html (дата обращения 06.10.2014).
10. Поддержка Евромайдана американцами [электронный ресурс]. URL: http://ruxpert.ru/%CF%EE

%E4%E4%E5%F0%E6%EA%E0_%C5%E2%F0%EE%EC%E0%E9%E4%E0%ED%E0_%E0%EC%E5%F0%E8%EA%E0%ED%F6%E0%EC%E8 (дата обращения 06.10.2014).
11. Федорченко С. Евромайдан – триумф демократии или политтехнологий? [электронный ресурс]. URL: http://politmos.ru/960-s-fedorchenko-evromaydan-triumf-demokratii-ili-polittehnologiy.html (дата обращения 06.10.2014).

References:

1. Zborowski G.E. General sociology. 3rd ed., revised and supplemented. Ekaterinburg, 2003. 720 p.
2. History of economic thought [e-resource]. URL: http://kazbook.narod.ru/knigi/istor/istor17.htm (date of access 06.10.2014).
3. Sociological Encyclopedic Dictionary. Russian, English, German, French and Czech. Editor-Coordinator - RAS Academician G.V. Osipov. M.: Publishing Group INFRA M - NORMA, 1998. 488 p.
4. Modern western sociology: Dictionary. M .: Politizdat, 1990. 432 p.
5. Kostina N.B. Religious affinity: problems of sociological research. Ekaterinburg: Ural.gos. prof.-ped. un-ty publish., 2001. 228 p.
6. Chetverikova I.V. The debate about institutions: evolution of ideas // Sociological Research. 2012. № 12. P. 106-114.
7. Orekhovskaya N.E. The nature and place of the"color revolutions" in the range of revolutions [e-resource]. URL: http://hist-edu.ruhistbook_2_201215_orekhovskaya.pdf (access date 06.10.2014).
8. Barsamov V.A. “Colour revolutions”: theoretical and practical aspects [e-resource]. URL: http://www.isras.rufilesFileSocis08-2006barsamov_color.pdf (access date 06.10.2014).
9. Manoilo A.V. Colour revolutions and techniques of political regimes dismantling [e-resource]. URL: http://e-notabene.ru/wi/article_12614.html (access date 06.10.2014).
10. American support of the Euromaidan [e-resource]. URL: http://ruxpert.ru/%CF%EE%E4%E4%E5%F0%E6%EA%E0_%C5%E2%F0%EE%EC%E0%E9%E4%E0%ED%E0_%E0%EC%E5%F0%E8%EA%E0%ED%F6%E0%EC%E8 (date of access 06.10.2014).
11. Fedorchenko S. Euromaidan – a triumph of democracy or of political technologies? [e-resource]. URL: http://politmos.ru/960-s-fedorchenko-evromaydan-triumf-demokratii-ili-polittehnologiy.html (date of access 06.10.2014).

ДОРОЖНАЯ КАРТА КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ОРГАНИЗАЦИИ

Черепанов М.А.
аспирант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 624420, Россия, Свердловская область, Новолялинский район, п. Лобва, ул. 22 партсъезда, д. 5, к. 3. Cherepanov@gen-su.ru

УДК 65
ББК 65.291.23

Цель. Изучение содержания метода дорожного картирования, его применение и эффективность в современных организациях.

Методы. Проанализирована известность дорожных карт среди молодых специалистов; определена полнота дорожного картирования как инструмента принятия управленческих решений и развития организации, в отличие от других инструментов.

Результаты. Выявлены основные преимущества дорожного картирования как метода проектного управления. Определена сфера применения дорожных карт в современных организациях.

Научная новизна. Разработана универсальная методика создания дорожных карт. Выявлен новый метод применения дорожного картирования на основе проектных порталов.

Ключевые слова: дорожные карты, развитие организации, инструмент принятия решений, развитие, актуальность, разработка, реализация.

ROAD MAP AS A TOOL OF ORGANISATIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

Cherepanov M.A.
post-graduate student of the Ural Institute of Management-Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), fl.3, 5, 22 Parts'ezda str., Lobva village, Novolyalinskyi rural district, Sverdlovsk region, Russia, 624420, Cherepanov@gen-su.ru

Purpose. Examination of content of the road mapping method, its application and effectiveness in modern organizations.

Methods. The young professionals' awareness of the roadmaps is analyzed; the completeness of road mapping as a tool for management decision-making and organizational development in contrast to other tools is identified.

Results. The basic advantages of road mapping as a method of project management are revealed. The scope of the roadmaps in modern organizations is identified.

Scientific novelty. Universal methods of road maps creation are elaborated. A new method of mapping application on the basis of road design portals is revealed.

Key words: road maps, organizational development, decision-making tool, development, relevance, design, implementation.

В условиях динамичной внешней среды, компаниям, которые ориентированы на перспективность развития своей деятельности, необходимо внедрение современных методов управления организацией. Данные методы позволяют наиболее точно представить, оценить и спрогнозировать дальнейшую тенденцию развития компании, разрабатывать вероятные сценарии развития объектов, и их потенциальную рентабельность, а также принимать оптимальные управленческие решения с точки зрения ресурсной затратности и экономической эффективности.

Отечественная теория менеджмента не придает достаточного значения многим современным методам, которые могли бы не только облегчить управление

© Черепанов М.А., 2014

современными организациями, но и создавать подробнейший сценарный план развития какого-либо объекта.

Одним из малоизученных методов, который представляет собой сценарий развития определённого объекта, является "Дорожная карта". Данный метод основывается на дедуктивном разложении процесса достижения какой-либо цели на шаги, этот процесс называется "Дорожное картирование". В общем виде, дорожное картирование служит основой информационной поддержки процесса управления, а в частности, данная методика служит для разработки этапов развития объекта и определения времени принятия управленческих решений, а также для логического обоснования причинно-следственных связей между различными этапами проекта.

Тема дорожных карт находит свое отражение в публикации К.Л. Лидина "Многообразие построения дорожных карт", где описывается сущность метода дорожного картирования, и его применение в реальных организациях. Работа "Дорожные карты российского бизнеса: Аналитический отчет по исследованию" авторского коллектива Манчулянцева О.А. и других, посвящена вопросам практического использования дорожных карт. В основу данной работы легло оригинальное исследование, которое включает в себя анкетный опрос, экспертные и углублённые персональные интервью руководителей и топ-менеджеров 50 крупнейших российских компаний. Анализ данных работ позволяет выявить основания продуктивности использования данного метода, что обособляет дорожное картирование как эффективный метод проектного управления. На основе представленных источников можно выявить ограничения и барьеры применения метода дорожного картирования, а также предрешить методы преодоления данных негативных обстоятельств.

Целью данной статьи является определение содержания метода дорожного картирования и его применение для развития организации.

К задачам проведенного исследования автор относит сравнительный анализ дорожного картирования и других инструментов развития организации; изучение преимуществ и ограничений дорожного картирования; рассмотрение возможности создания проектных порталов на основе метода дорожного картирования.

В рамках исследования было проведено анкетирование молодых специалистов на предмет известности метода дорожного картирования как инструмента развития организации. Данный эксперимент представлял собой опрос 52 респондентов с возрастным интервалом от 20 до 25 лет, которые либо являются студентами последних курсов различных ВУЗов Екатеринбурга, или недавно закончили обучение. Автором данной статьи был размещен опрос в популярной социальной сети, на который отвечали различные группы людей, что позволяет судить о том, что результаты опроса могут быть распространены на всю совокупность людей с возрастом от 20 до 25 лет, которые получают гуманитарное образование в высшем учебном заведении. Вследствие чего, выборка, состоящая из 52 человек является репрезентативной. Результаты данного опроса позволяют судить о наличии, либо отсутствии, представления о дорожном картировании. Также, в опросе, предлагался вариант о косвенной осведомленности по данной теме. Результаты данного опроса представлены на рисунке 1.

Рассматривая результаты данного исследования в процентном соотношении, можно сказать, что 67,3%



Рис. 1. Результаты опроса об известности дорожного картирования среди молодых специалистов

человек и общего числа респондентов. Далее идут респонденты, осведомленные о методе построения дорожных карт, но их всего 19,2% от общего числа опрашиваемых. Затем следует число людей, которые хоть когда-нибудь слышали о подобном методе проектного управления, их всего 13,4%.

Исходя из результатов данного опроса, можно сделать вывод, что превалирующее большинство молодых специалистов, даже не имеют представления о методе дорожного картирования.

В настоящее время существует множество инструментов, которые способствуют развитию организации. Такие инструменты используются для формирования ориентиров и приоритетов для принятия управленческих решений [1]. Сравнительный анализ данных инструментов представлен в таблице 1.

Все перечисленные методы, при их грамотном использовании, создают информационную базу, способствующую принятию управленческих решений:

- Применение метода Дельфи в результате даёт несколько обоснованных решений, исходя из опроса группы людей.
- SWOT-анализ даёт структурированное описание ситуации, относительно которой нужно принять какое-либо решение, выводы, сделанные на его основе, носят описательный характер без рекомендаций и расстановки приоритетов [3].
- Метод мозгового штурма в результате представляет список решений конкретной проблемы, высказанных специалистами, и затем, из общего числа высказанных идей отбирают наиболее удачные, которые могут быть использованы на практике [4].

Таблица 1 - Сравнительный анализ инструментов принятия управленческих решений [2]

Метод	Сущность метода	Результат применения
Метод Дельфи	С помощью серий последовательных действий – опросов, интервью, добиться максимального консенсуса при определении правильного решения	Определение решения конкретной проблемы, удовлетворяющего всех участников метода
SWOT-анализ	Оценка факторов и явлений, влияющих на проект или предприятие. Основывается на описании сильных и слабых сторон внутренней среды, и возможностей и угроз внешней среды организации	Выявление мероприятий, основанных на сочетании сильных и слабых сторон внутренней среды и возможностей и угроз внешней среды организации.
Метод мозгового штурма	Оперативный метод решения проблемы на основе стимулирования творческой активности, при котором участникам обсуждения предлагают высказывать как можно большее количество вариантов решения, в том числе самых фантастичных.	Выбор из общего числа высказанных идей наиболее удачных, которые могут быть использованы на практике.
Метод сценариев	Метод базируется на повторной последовательности построения сценариев с целью выбора подходящего варианта.	Получение логически и научно обоснованного прогноза, для принятия управленческого решения
Метод дерева целей	Метод структуризации задач, проблем, целей для их разукрупнения и конкретизации в виде иерархической системы (дерева), в которой осуществляется поуровневая декомпозиция целей более общих на частные, тех – на цели следующего уровня и так далее.	Позволяет представить картину взаимосвязей будущих событий, получение перечня конкретных задач и информацию об их относительной важности.
Метод дорожного картирования	Наглядное представление пошагового сценария развития определенного объекта	Представление информации о возможных альтернативах развития объекта и упрощения принятия управленческих решений. Ревизия имеющегося потенциала развития изучаемого объекта, обнаружение узких мест, угроз и возможностей роста, потребности в ресурсном обеспечении.

• Метод сценариев представляет собой текст, который позволяет создать предварительное представление о системе в количественных параметрах и их взаимосвязях, однако сценарий, как и любой текст подвержен неоднозначности его толкования, поэтому его следует рассматривать как основу для дальнейшей разработки модели решений проблемы.

• Метод дерева целей позволяет представить полную картину взаимосвязей будущих событий вплоть до получения перечня конкретных задач и получить информацию об их относительной важности. Построение дерева целей и задач заканчивается на уровне определения исполнителей. В процессе построения дерева целей нередко используются алгоритмы совместной работы экспертов, но, все же, в основе метода лежит не групповая работа как таковая, а особая логика рассуждения.

• Построение дорожной карты, в результате, дает графический план-сценарий динамичного развития организации, с учётом альтернативных путей и возможной идентификации участков снижения производительности (узких мест), а также подробное описание таких важных составляющих организации как ресурсы, технология, продукт, рынок, покупатель, стратегическая цель, и создает слаженную систему коммуникативного взаимодействия между всеми организационными структурами.

Все представленные методы не могут в полной мере предоставить результаты, которые достигаются с помощью создания дорожной карты, но они могут выступать в качестве основы для использования метода дорожного картирования.

Одной из главных особенностей дорожных карт является их внешний вид, а именно они выглядят как вариант анализа, основанного на подборе возможных решений для отдельных частей основной задачи – построения графической сети, состоящей из «узлов» (этапов развития технологий, или пунктов принятия управленческих решений) и «связей» (причинно-следственных взаимоотношений между «узлами») [5].

Являясь стратегическим методом проектного управления, дорожное картирование несет две основные функции:

- предвидение и планирование развития ситуации, включая технологический, социальный, экономический и политический аспекты (прогноз будущего);
- управление развитием ситуации в зависимости от поставленных стратегических целей (конструирование будущего) [6].
- Дорожные карты подразумевают долгосрочное развитие объекта на срок до 10 лет, и отражают получаемые экономические эффекты, определяют эффективность альтернативных вариантов использования ресурсов.
- Исходя из целей дорожного картирования, выделяются следующие виды дорожных карт [7]:
- Корпоративные дорожные карты;
- Научные дорожные карты;
- Технологические дорожные карты;
- Продуктовые дорожные карты.

Любой из видов дорожных карт представляет собой эволюцию продукта, технологии, научной составляющей компании, либо корпорации в целом, и создает графическое представление различных вариантов развития объекта во временном пространстве. Различные виды дорожных карт взаимосвязаны и взаимозависимы, что связано с необходимостью одновременного учета продуктовых, технологических, отраслевых или корпоративных составляющих.

Виды дорожных карт подразделяются по актуальности в зависимости от конкретных целей и временных периодов. Критерии актуальности основаны на многогранности дорожных карт, чем больше компонентов в себя включает дорожная карта, тем она информативнее для организации. Отсутствие жесткой регламентации отличает процесс картирования высоким уровнем творчества, что позволяет сделать дорожные карты простым, наглядным и адаптивным инструментом принятия управленческих решений.

На начальном этапе развития организации, особую важность представляет создание корпоративной дорожной карты, включающей в себя научные, технологические и продуктовые аспекты. Следующей по важности следует научная цель, в которую входит технологическая и продуктовая составляющие. В дальнейшем, организации уже не требуется разработка глобальных дорожных карт, потому что на последующих этапах развития необходимы только концентрированные методы организационного управления, которые направлены на исследование технологий производства и продукции.

Оптимальной формой дорожной карты является график, который дает ответы на вопросы о том: что именно, каким образом, в какой промежуток времени и почему приведет к достижению стратегических целей организации.

В таблице 2 автором выявлены преимущества и ограничения применения дорожного картирования, а также выделены барьеры, блокирующие широкое распространение дорожного картирования.

Для преодоления ограничений и барьеров применения дорожных карт в организациях, различными авторами предлагаются следующие мероприятия:

1.Создание отдела стратегического планирования.

2.Создание организационно-нормативного обеспечения дорожного картирования в рамках организации

3.Обучение сотрудников отдела стратегического планирования дорожному картированию;

4.Создание системы стратегического мониторинга.

К барьерам внедрения дорожного картирования можно отнести и устоявшиеся методы планирования в организациях, что вызвано консерватизмом и отсутствием общепринятой методологии дорожного картирования.

Таблица 2 - Преимущества и ограничения применения дорожных карт [8]

Преимущества	Ограничения
Хороший инструмент сбора информации, вовлекающий всех экспертов в креативный процесс ее построения и последующего обсуждения.	Сложность, дороговизна и длительность разработки в силу необходимости наличия знания по многим специфическим областям управления.
Хороший маркетинговый инструмент для анализа того, какой продукт обладает ключевой ценностью для компании.	Необходимость согласованной работы большого числа специалистов из разных областей и сфер управления.
Показывает какие направления НИОКР являются наиболее значимыми, какие технологические решения могут быть разработаны на их основе, какие перспективные продукты могут быть созданы в итоге и какие социальные изменения могут произойти в результате.	Метод может не учитывать всех аспектов по разрабатываемым слоям.
Позволяет оценить рыночные перспективы продуктов и возможности выхода на новые рынки.	Метод не дает ответа на вопрос «кто и как все это будет делать?»
Позволяет ставить более четкие и достижимые цели.	Недостаток требуемых данных, информации и знаний.
Позволяет выявлять приоритетные направления для инвестиций	Большой объем текущих задач, не позволяющих сконцентрироваться на стратегии.
Хороший инструмент визуализации разработанных стратегий и планов и выявления логических нестыковок и «пробелов», которые могут быть не видны в «гладком» тексте.	Отсутствие четкой методологии разработки дорожных карт.
Эффективный инструмент коммуникаций, который объясняет потребности компании ее работникам, руководству, клиентам и всем заинтересованным лицам, позволяя осознать, что в компании требует изменений для достижения общего успеха, и участвовать в этих изменениях.	Отсутствие обучающей литературы, семинаров и тренингов в области дорожных карт.
	Сложившиеся практики планирования в компании.
Предоставляет сотрудникам четкое руководство, что делать в случае изменений обстановки.	
Процесс проектирования позволяет подготовить сотрудников компании к грядущим изменениям и сформировать инициативные команды.	
Создание дорожной карты затрагивают множество компаний, объединенных в консорциум или просто принадлежащих одной отрасли. На этом уровне посредством дорожной карты возможна совместная разработка новых ключевых технологий и продуктов, что позволяет избежать излишнего финансирования одного и того же направления исследований.	

В таблице 3 автором предложена унифицированная методика дорожного картирования, позволяющая определить последовательность действий в процессе создания дорожных карт.

Исходя из развивающейся внешней среды, в предложенный методикой алгоритм, могут быть внесены изменения в стадии и мероприятия, которые позволят наиболее эффективно построить дорожную карту, применительно к конкретной организации [9].

Развитие дорожного картирования автор видит в создании проектных порталов, которые представляют уникальный инструмент для эффективного управления и обеспечения проектно-ориентированной деятельности организации.

Сущность создания проектных порталов заключается в организации электронного пространства, позволяющего отслеживать ход выполнения конкретного проекта в реальном времени, а также осуществлять электронный документооборот по проекту. То есть, проектный портал представляет собой эффективную систему хранения и доступа к внутрикорпоративной информации, необходимой для управления проектами и осуществления проектных коммуникаций абсолютно всеми участниками проекта. Схема взаимодействия участников проекта, посредством проектного портала, представлена на рисунке 2.

На проектном портале находится список реализуемых программ, которые состоят из проектов. Внутри каждого проекта находится дорожная карта, которая разделена на 3 сценария: оптимистический, оптимальный, и пессимистический. Каждый из сценариев предполагает свою цепочку реализации проекта.

Каждый проект начинается в оптимальном сценарии реализации, так как входные данные проекта всегда известны. Далее, по мере реализации проекта, сценарии могут изменяться по мере наступления рисковых событий и их результатов.

При планировании дорожной карты реализации

Таблица 3 - Универсальная методика построения дорожных карт

Стадия	Мероприятия
1. Стадия определения проблемы и постановки стратегической цели	1. Определение проблемы, которую необходимо решить; 2. Объективное обоснование актуальности проблемы; 3. Формирование стратегических целей 4. Объективное обоснование рентабельности достижения стратегических целей
2. Стадия обеспечения	1. Создание рабочей группы, выбор лидера; 2. Материальное обеспечение группы; 3. Регламентация работы группы; 4. Обеспечение доступа группы ко всей необходимой информации в организации.
3. Стадия сбора информации	1. Анализ потребностей клиентов; 2. Анализ перечня имеющихся и необходимых ресурсов; 3. Анализ возможных технологий создания товара или оказания услуги; 4. Анализ возможных вариантов производимых товаров или оказываемых услуг.
4. Стадия конкретизации информации	1. Обозначение конкретного перечня имеющихся ресурсов; 2. Определение конкретных технологий; 3. Выделение конкретных производимых продуктов либо осуществляемых услуг; 4. Выделение целевых сегментов рынка; 5. Определение конкретных типов клиентов;
5. Стадия графического оформления	1. Расположение элементов дорожной карты в порядке важности; 2. Создание цепочек, а именно: установление связей между элементами, которые показывают какие ресурсы, при использовании каких технологий создают некий продукт, который, в свою очередь, направляется в конкретный рыночный сегмент для конкретного покупателя, и какую именно стратегическую цель весь этот процесс реализует.
6. Стадия презентации руководству	
7. Стадия обсуждения	1. Выделение положительных и отрицательных сторон каждой цепочки; 2. Примерное определение показателей выгоды достижения каждой цели, в ценностном выражении.
8. Стадия совместного принятия решения	1. Выделение одной, или нескольких цепочек, как наиболее результативных методов достижения стратегических целей.

проекта, все сценарии должны быть тщательно спланированы, а именно: какие исходные данные присутствуют в проекте; какие рисковые события могут произойти по мере реализации проекта, и каковы их последствия; какие действия должны следовать после наступления того или иного рискового события; и какой результат получается в итоге. По мере фактической реализации проекта, его сценарий отмечается красным цветом. Графический пример дорожной карты проекта изображен на рисунке 3.

Основными элементами дорожной карты являются:

- Начало процесса;
- Рисковое событие;
- Действие;
- Результат процесса.

В общем виде каждый элемент дорожной карты должен содержать в себе исходные документы, или другие объективные основания, на основе которых разрабатывается управленческое решение. В частности: элемент «Начало процесса» содержит в себе информацию о имеющихся ресурсах на начало проекта; «Рисковое событие» содержит информацию о сценариях, которые необходимо применять при возникновении риска; «Действие» содержит технологии и методы; Элемент «Результат процесса» содержит информацию о конечном продукте проекта.

Данная система позволит централизовать систему принятия управленческих решений, избавится от искажения информации, сформировать документооборот проектов. Также на основании уже реализованных проектов, можно создавать типовую дорожную карту, при реализации схожих проектов, это существенно упростит вест процесс достижения стратегических целей внутри организации.

Насегодняшнийдень,вгосударственныхорганах, методы проектного управления только начинают внедряться. Дорожное картирование, основанное на системе проектных порталов необходимо также внедрить в систему взаимодействия государственных органов друг с другом. Данное нововведение позволит облегчить процесс взаимодействия в реализации

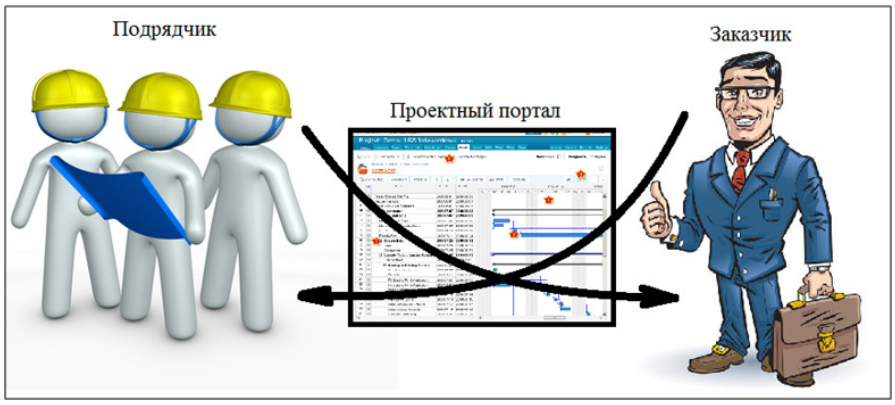


Рис. 2. Схема взаимодействия участников проекта посредством проектного портала

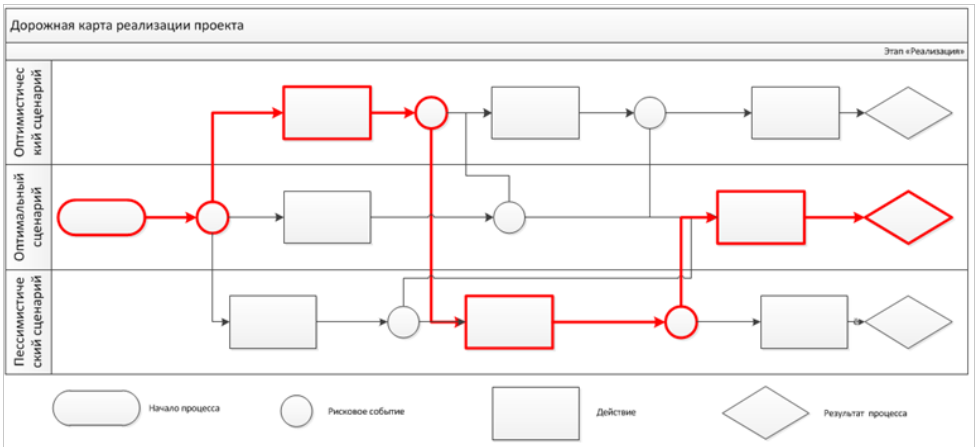


Рис. 3. Дорожная карта проекта

идентичных проектов, позволит уменьшить как трудозатраты, так, соответственно, и материальные затраты. По мнению автора, повсеместное внедрение проектных порталов на основе метода дорожного картирования позволит создать базу проектов в различных сферах деятельности [10, 11].

Проектный портал позволяет эффективно решать организационные, коммуникативные и другие задачи, связанные с администрированием проектной деятельности организации, а также повышать оперативность и своевременность принятия управленческих решений. Проектный портал является инновационным методом взаимодействия субъектов любой деятельности, который повышает эффективность данного взаимодействия.

Резюмируя все вышесказанное, необходимо сделать вывод, что дорожное картирование является эффективным методом, применяемым для организационного развития, на основе которого разрабатываются и реализуются управленческие решения. Данный метод, в настоящее время, не пользуется широкой популярностью, так как большинство управленческих кадров стараются пользоваться устоявшимися методами управления, и, ввиду своего консерватизма, не рассматривают дорожное картирование как эффективный метод управления.

Литература:

1. Методы исследования [электронный ресурс]. URL: http://s21.ozersk.chel.fcior.edu.ru/nd/poisk/metod_issled.htm (дата обращения 20.02.2014)
2. Хвощин А.А. Социально-экономическое прогнозирование. Учебное пособие. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2007.
3. Технология дорожного картирования [электронный ресурс]. URL: http://www.unido.org/fileadmin/import/16963_TechnologyRoadmapping.pdf (дата обращения 23.02.2014)
4. Лидин К.Л. Многообразие построения дорожных карт. Иркутск. 2006.
5. Джемала М. Корпоративная «дорожная карта» — Инновационный метод управления знаниями в корпорации // Российский журнал менеджмента. 2008. Том 6. № 4. С. 149-168.
6. Манчулянцев О.А., Павлычева Е.Ю., Краузова Е.Н., Ткачева А.В. Дорожные карты российского бизнеса: Аналитический отчет по исследованию. М.: Open Innovation Inc. 2012. 64 с.
7. SWOT.-анализ [электронный ресурс]. URL: swot-analysis.ru (дата обращения 03.03.2014)
8. Метод мозгового штурма [электронный ресурс]. URL: http://www.metodolog.ru/00072/00072.html (дата обращения 10.03.2014)
9. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ. М.: Высшая школа, 1989.
10. Цели управления предприятием [электронный ресурс]. URL: http://univerlib.ru/page/23-cely-v-upravlenii-3262.html (дата обращения 10.03.2014)

References:

1. Research methods [e-resource]. URL: http://s21.ozersk.chel.fcior.edu.ru/nd/poisk/metod_issled.htm (date of access 20.02.2014)
2. Hvoshchin A.A. Socio-economic forecasting. Coursebook. Tyumen.: Tyumen State University Publishing House, 2007.
3. Road mapping technology [e-resource]. URL: http://www.unido.org/fileadmin/import/16963_TechnologyRoadmapping.pdf (date of access 23.02.2014)
4. Lidin K.L. The variety of roadmaps designing. Irkutsk. 2006.
5. Jemala M. Corporate "road map" - innovative method of knowledge management in corporations // Russian Management Journal. 2008. Vol. 6. № 4. P. 149-168.
6. Manchulyantsev O.A., Pavlycheva E. Yu., Krauzova E.N., Tkacheva A.V. Road maps of Russian business: analytical report on research. M.: Open Innovation Inc. 2012. 64 p.
7. SWOT-analysis [e-resource]. URL: swot-analysis.ru (date of access 03.03.2014)
8. Brainstorming techniques [e-resource]. URL: http://www.metodolog.ru/00072/00072.html (access date 10.03.2014)
9. Peregoudov F.I., Tarasenko F.P. Introduction to systems analysis. M.: Higher School, 1989.
10. The objectives of enterprise management [e-resource]. URL: http://univerlib.ru/page/23-cely-v-upravlenii-3262.html (date of access 10.03.2014)

К ВОПРОСУ ОБ УПРАВЛЕНИИ ОПТИМИЗАЦИЕЙ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Чермянинов Д.В.
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права,
Уральский государственный юридический университет (Россия),
620034, Россия, г. Екатеинбург, ул. Колмогорова, д. 52, к. 317, dimon-str@mail.ru

УДК 339.543
ББК 67.401.143.1 (2Рос)

Цель. Оценка соответствия существующей системы таможенных органов Российской Федерации современным условиям, подготовка предложений о её возможной корректировке.

Методы. Исследование базируется на сравнительном анализе административно-правовых статусов и полномочий существующих таможенных органов Российской Федерации в условиях внедрения в практику таможенного дела электронного декларирования, а также обобщения материалов, представленных сотрудниками таможенных органов Российской Федерации в сборнике научно-практической конференции.

Результаты и практическая значимость. Сделанные выводы обосновывают необходимость корректировки существующей системы таможенных органов Российской Федерации и уточнения перечня функций этих органов исполнительной власти. В результате предлагаемых преобразований таможенные управления и таможенные посты должны быть упразднены, а их функции переданы управлениям, являющимся структурными подразделениями Федеральной таможенной службы Российской Федерации. Предлагаемая оптимизация системы таможенных органов позволит сократить расходы государственного бюджета и увеличить эффективность деятельности таможенных органов РФ.

Научная новизна. В связи с введением в январе 2014 года обязательного электронного декларирования товаров, перемещаемых через таможенную границу таможенного союза, большая часть которой совпадает с государственной границей Российской Федерации, впервые выдвигается обоснованное мнение о возможности сокращения системы таможенных органов Российской Федерации, а также о необходимости уточнения и перераспределения их функций.

Ключевые слова: система таможенных органов, преобразование, изменение, корректировка функции.

ON THE ISSUE OF THE RF CUSTOMS AUTHORITIES OPTIMIZATION MANAGEMENT

Chermyaninov D.V.
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Assistant Professor of Administrative Law Department,
Ural State Law University (Russia),
fl. 317, 52, Kolmogorov str, Ekateinburg, Russia, 620034, dimon-str@mail.ru

Purpose. Assessment of compliance of the existing system of customs bodies of the Russian Federation to modern conditions, elaboration of proposals for its possible adjustment.

Methods. The research is based on a comparative analysis of administrative and legal status and authority of the existing customs bodies of the Russian Federation in conditions of introducing customs electronic declaration, as well as summarizing of the materials submitted by the customs authorities of the Russian Federation in a collection of the scientific and practical conference.

Results and practical importance. The elaborated conclusions justify the need to adjust the existing system of customs bodies of the Russian Federation and to specify the list of functions of these executive bodies. As a result of the proposed changes, customs administrations and customs posts should be abolished and their functions transferred to the management bodies which are structural subdivision of the Federal Customs Service of the Russian Federation. The proposed optimization of the customs bodies system will allow for reducing costs of the state budget and increasing efficiency of the customs bodies of the Russian Federation.

© Чермянинов Д.В., 2014

Scientific novelty. In connection with the introduction in January 2014 of mandatory electronic declaration of goods transported across the customs border of the Customs Union, with the majority of them coinciding with the state border of the Russian Federation, it is the first time when an informed opinion on the RF customs bodies reduction and the need to clarify and redistribute their functions is put forward.

Key words: system of customs bodies, transformation, modification, function adjustment.

На основании анализа происходящих в мире событий можно сделать вывод, что одним из краеугольных вопросов современной геополитики являются распределение и потребление странами имеющихся на Земле природных ресурсов и полезных ископаемых. С целью оптимизации данных процессов правительства ведущих держав используют различные подходы, среди которых можно выделить разнообразные варианты взаимовыгодного взаимодействия экономик, в том числе - активизацию внешнеторговых связей.

Динамика внешнеторгового оборота России напрямую зависит от качественной организации таможенного дела, которое в соответствии с Ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» № 311- ФЗ [1] (далее – Закон) представляет собой совокупность средств и методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона, непосредственную реализацию задач в области таможенного дела обеспечивает федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела. Думается, что данная расплывчатая формулировка связана с начатой в 2004 году в Российской Федерации административной реформой [2] и созданием таможенного союза [3] – событиями, связанными с переименованиями и уточнениями административно-правовых статусов органов государственной администрации.

Так, в соответствии с первой редакцией Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314, органом, уполномоченным в области таможенного дела в Российской Федерации, являлось Министерство экономического развития и торговли. В соответствии с Указом Президента РФ от 11.05.2006 № 473 [4] функции Министерства экономического развития и торговли РФ по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела были переданы Федеральной таможенной службе (далее ФТС РФ) – органу, который обеспечивает реализацию задач таможенных органов Российской Федерации и в настоящее время. Следует отметить, что административно-правовой статус ФТС РФ за 10 лет корректировался и уточнялся уже 3 раза, в соответствии с Положениями, утвержденными Постановлениями Правительства РФ:

- от 21.09.2004 № 429 «Вопросы Федеральной таможенной службы» [5];
- от 26.07.2006 № 459 «О Федеральной таможенной службе» [6];
- от 16.09.2013 № 809 «О Федеральной таможенной службе»[7].

Утвержденный последним из приведенных Положений список полномочий ФТС РФ включает в себя более 230 пунктов, но на основании их анализа можно сделать вывод о том, что в основном данная служба призвана создавать соответствующую нормативно-правовую базу, обеспечивающую пополнение доходной части бюджета Российской Федерации. В том числе ФТС РФ утверждает общие или индивидуальные положения, руководствуясь которыми действуют подчиняющиеся ей региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты, которые в соответствии с ч.1 ст. 10 Закона в систему таможенных органов Российской Федерации.

В качестве примера общих положений можно привести следующие нормативные акты: Приказ ФТС РФ от 12.01.2005 № 7 "Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении и Общего положения о таможне"[8] и Приказ ФТС РФ от 13.08.2007 № 965 "Об утверждении Общего положения о таможенном посте" [9]. Кроме того, имеется немало приказов ФТС РФ, которыми уточняются полномочия специализированных или конкретных таможенных органов [10].

Сопоставление положений, содержащихся в приведенных приказах, а также в главе 2 Закона, позволяют сделать следующие выводы:

1.Все таможенные органы Российской Федерации уполномочены выполнять одни и те же функции, но выполняют они их по-разному, в зависимости от административно-правового статуса.

2.Закрепленную Законом систему таможенных органов можно разделить на два блока – «руководящий» и «исполняющий». В первый блок входят ФТС РФ и региональные таможенные управления. Эти органы обеспечивают пополнение бюджета путем издания эффективных нормативных актов, их адаптации к региональным условиям и контролем над должной реализацией соответствующих норм подчиненными таможенными органами. Второй блок объединяет та-

можни и таможенные посты – органы, должностные лица которых своими непосредственными действиями реализуют указанные нормы.

3.Внедрение в работу таможенных органов электронного документооборота и декларирования [11], приводит к дифференциации полномочий таможенных органов второго блока. Возникновение центров электронного декларирования можно считать шагом в сторону изменения существующей системы таможенных органов Российской Федерации.

Обосновать последнее утверждение можно следующим образом.

Система таможенных органов Российской Федерации, созданная в начале 90-х годов XX века после отмены государственной монополии на внешнеэкономическую деятельность [12], формировалась в условиях доминирования советской идеологии. Можно сказать, что во времена СССР перед таможенными органами ставились две задачи: во-первых, предельно ограничивать ввоз на нашу территорию предметов, пропагандирующих «западный образ жизни» и, во-вторых, не допускать вывоз определенных товаров (культурные ценности, стратегическое сырье, валюта…). Очевидно, что при таком подходе к организации таможенного дела основное внимание уделялось обеспечению тщательного таможенного контроля в отношении перемещаемых через таможенную границу товаров. Так, в соответствии со ст. 194 Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 года [13], мероприятия по проверке таможенной декларации, документов и досмотр товаров и транспортных средств могли осуществляться таможенным органом Российской Федерации на протяжении 10 дней с момента принятия таможенной декларации и представления всех необходимых для таможенных целей документов и сведений. При этом применялась многоступенчатая проверка декларации, в которой принимали участие специалисты, по меньшей мере, 4 различных отделов и/или подразделений таможни (грузовой отдел, отдел валютного контроля, отдел таможенной статистики, досмотровое подразделение). Учитывая, что грузовая таможенная декларация, а также прилагаемые к ней документы оформлялись в письменном виде на бумажных носителях, в таможенных органах также существовали структурные подразделения, обеспечивающие соответствующий документооборот и сохранность архивов.

При таком порядке имела место значительная штатная численность должностных лиц таможенных органов России, составляющих функциональный и вспомогательный блоки, росло количество таможен [14] и таможенных постов.

Сегодня в соответствии с п.1 ст. 196 Таможенного кодекса таможенного союза [15], выпуск товаров должен быть завершен не позднее двух рабочих дней со дня, следующего за днем регистрации декларации. То есть, в настоящее время таможенный контроль в первую очередь служит ускорению товарооборота (п.1. ч.1 ст. 12 Закона), проводится выборочно, с учетом системы управления рисками (ст. 161, 162 Закона) и в максимально короткие сроки. На основании анализа последних нормативно-правовых актов в сфере таможенного дела можно сделать вывод, что главная роль в обеспечении динамики товарооборота отводится электронному декларированию. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 N 2575-р «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» (далее Распоряжение) [16], в сфере внешнеторгового оборота электронное декларирование применяется в обязательном порядке с 01.01.2014, хотя опыт использования электронных деклараций анализируется в таможенных органах России уже на протяжении нескольких лет [17, с. 14-19; с. 307-311].

Обобщая изложенную в сборниках научно-практических конференций и в периодических изданиях информацию, можно сделать вывод о том, что в настоящее время существующая система таможенных органов уже не отвечает требованиям сегодняшнего дня.

Учитывая, что Распоряжением планируется проведение мероприятий по оптимизации структуры и функций таможенных органов, автор считает возможным предложить следующий вариант.

Экономически целесообразно оставить в системе таможенных органов только два звена – ФТС РФ и таможни.

Региональные таможенные управления в существующем их виде следует упразднить, а их полномочия по организации таможенного дела в регионах распределить между уже входящими в состав ФТС РФ 20 управлениями[18], либо создать еще одно структурное подразделение ФТС РФ, которое условно можно назвать «Управлением организации таможенного дела в регионах».

Центры электронного декларирования на местах также следует упразднить и их функции по принятию электронных деклараций на все товары, пересекающие таможенную границу Таможенного союза (декларируемые в России) передать Центральному информационно-техническому таможенному управлению ФТС РФ. Очевидно, что в настоящее время, при условии правильного заполнения необходимых полей декларации на товары, документальный контроль (проверка документов и сведений) и выпуск должны осуществляться в автоматическом режиме путем использования соответствующего программного обеспечения. При обнаружении неточностей или ошибок программа не должна принимать декларацию до внесения в нее соответствующих корректировок.

В случае необходимости дополнительной проверки, непосредственно влияющей на сумму совокупного таможенного платежа информации (код товара, страна происхождения товара, количественные показатели), или для установления факта соблюдения декларантом утвержденных законодательством нетарифных мер, следует уже на местах применять иные формы таможенного контроля. Указанные сведения, учетом принципов системы управления рисками, также может автоматически выделять и передавать в таможни на местах компьютерная программа.

Учитывая, что при таком подходе срок выпуска товара (динамика товарооборота и в конечном итоге прибыль участника ВЭД) напрямую зависит от качества заполнения электронной формы декларации, декларант или таможенный представитель будут вынуждены своевременно принимать меры по повышению квалификации специалистов по таможенным операциям.

Таможни также подлежат преобразованию. Принимая во внимание, что декларирование подавляющего количества товаров в таможнях осуществляться не будет, отделы, связанные с таможенным оформлением, и таможенные посты следует упразднить. То есть функциональный блок будущей таможни должен обеспечивать только таможенный контроль в отношении участников внешнеэкономической деятельности и предпринимателей в области таможенного дела, работающих в зоне ее компетенции, а также вести производство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела. Основные формы таможенного контроля - таможенный досмотр и выездную таможенную проверку должны будут осуществлять досмотровые группы и таможенная инспекция соответственно.

Очевидно, что штатная численность служащих таможенных органов Российской Федерации и соответствующие расходы бюджета Российской Федерации значительно сократятся.

В заключение также несколько слов следует сказать об уточнении приведенного в ст. 12 Закона перечня функций таможенных органов. Исходя из формулировок, приведенных в главе 2 Закона, следует вывод, что любой из таможенных органов - от ФТС РФ до таможенного поста, наделены полномочиями по выполнению всех 16 функций (обязанностей) таможенных органов. Однако это не так по следующей причине. Очевидно, что исполнение обязанности предполагает не только совершение определенных действий уполномоченным органом, но и наличие соответствующего отчета о результатах указанных действий.

К примеру, одной из функций (обязанностей) всех таможенных органов является проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в области таможенного дела. То есть в каждом органе научная работа должна вестись регулярно, и соответственно должны представляется продукты данной работы. Думается, что целенаправленно научных исследований все таможенные органы не ведут, а считать опубликование статей, которые подготавливают к печати некоторые должностные лица таможенных органов, фактами, подтверждающими наличие научно-исследовательских работ, будет не совсем корректно. Известно, что полновесные диссертации по вопросам таможенного дела готовятся в иных учреждениях, не являющихся таможенными органами – в различных российских вузах, в том числе в Российской таможенной академии. С точки зрения автора, должностные лица таможенных органов России должны в первую очередь выполнять свои непосредственные, утвержденные должностями регламентами обязанности. Проведение же научных исследований в области таможенного дела должно осуществляться в научных учреждениях по заказу и/или грантам, выделяемым ФТС РФ.

Центры электронного декларирования специализируются исключительно на принятии таможенных деклараций в электронном виде и не имеют полномочий на выполнение иных функций таможенных органов. По мнению автора это означает, что эти центры самостоятельными таможенными органами (таможенными постами) не являются, по своему административно-правовому статусу они могут быть приравнены только к структурному подразделению таможни.

Учитывая изложенное, по мнению автора, в ближайшем будущем должно произойти преобразование таможенных органов общей компетенции и появление специализированных таможенных органов, административно-правовой статус и функции которых будут определяться соответствующими приказами ФТС РФ.

Литература:

1. О таможенном регулировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (в ред. 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.
2. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2009) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
3. Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве (подписан в г.Москве 26.02.1999) // Собрание законодательства РФ.

2001. № 42. Ст. 3983.
4. Вопросы Федеральной таможенной службы: Указ Президента РФ от 11.05.2006 № 473 (ред. 24.09.2007) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 20. Ст. 2162.
5. Вопросы Федеральной таможенной службы: Постановление Правительства РФ от 21.09.2004 № 429 (ред. от 04.03.2013) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3637.
6. О Федеральной таможенной службе: Постановление Правительства РФ от 26.07.2006 № 459 (ред. от 16.09.2013) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 32. Ст. 3569.
7. О Федеральной таможенной службе: Постановление Правительства РФ от 16.09.2013 № 809 (ред. от 02.11.2013) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 38. Ст. 4823.
8. Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении и Общего положения о таможне: Приказ Федеральной таможенной службы РФ от 12.01.2005 № 7 (ред. от 19.03.2010) // Российская газета. 2005. № 72. 8 апреля.
9. Об утверждении Общего положения о таможенном посте: Приказ Федеральной таможенной службы РФ от 13.08.2007 № 965 (ред. от 21.12.2009) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 41.
10. Об установлении компетенции таможенных постов: Приказ Федеральной таможенной службы РФ от 25.11.2010 № 2244 (ред. от 07.08.2012) // Российская газета. 2011. № 6. 17 января.
11. Об Инструкции о порядке предоставления и использования таможенной декларации в виде электронного документа [электронный ресурс]: Решение Комиссии Таможенного союза от 08.12.2010 № 494 // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: http://www.tsouz.ru/ (дата обращения 10.05.2014)
12. О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР: Указ Президента РСФСР от 15.11.1991 № 213 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 47. Ст. 1612.
13. Таможенный кодекс Российской Федерации // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 31. Ст. 1224.
14. О структуре таможенных органов ФТС РФ: Приказ Минэкономразвития РФ от 4 октября 2004 г. № 270 (ред. от 30.12.2005) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Таможенный кодекс таможенного союза (ред. от 16.04.2010) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.
16. О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2575-р (ред. от 15.04.2014) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 2. Ст.109.
17. Таможенная служба: экономические слагаемые успеха, курс на сотрудничество: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 16-17 октября 2013 г.) / редкол.: В.А. Максимов, Г.А. Бойкина, А.А. Долгих и др. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2013.
18. Официальный сайт Федеральной таможенной службы РФ [электронный ресурс]. URL: www.customs.ru (дата обращения 10.05.2014)

References:

1. On customs regulation in the Russian Federation: Federal Law of 27.11.2010 № 311-FL (as amended on 05.05.2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2010. № 48. Art. 6252.
2. 2. On the system and structure of federal executive bodies: Presidential Decree of 09.03.2004 № 314 (as amended on 22.06.2009) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2004. № 11. Art. 945.
3. 3. Agreement on the Customs Union and the Common Economic Space (signed in Moscow on 26.02.1999) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2001. № 42. Art. 3983.
4. Issues of the Federal Customs Service: Presidential Decree of 11.05.2006 № 473 (as amended on 24.09.2007) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2006. № 20. Art. 2162.
5. Issues of the Federal Customs Service: Government Decree of 21.09.2004 № 429 (as amended on 04.03.2013) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2004. № 35. Art. 3637.
6. Federal Customs Service: Government Decree of 26.07.2006 № 459 (as amended on 09.16.2013) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2006. № 32. Art. 3569.
7. Federal Customs Service: Government Decree of 16.09.2013 № 809 (as amended on 02.11.2013) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2013. № 38. Art. 4823.
8. On Approval of the General Provisions on Regional Customs Administration and the General Provisions on Customs: Order of the Federal Customs Service of the Russian Federation of 12.01.2005 № 7 (as amended on 19.03.2010) // Russian newspaper. 2005. № 72. April 8.
9. Approval of the General provisions on a customs post: Order of the Federal Customs Service of the Russian Federation of 13.08.2007 № 965 (as amended on 21.12.2009) // Bulletin of normative acts of federal

executive bodies. 2007. № 41.
10. On establishing the competence of customs posts: Order of the Federal Customs Service of the Russian Federation of 25.11.2010 № 2244 (as amended on 07.08.2012) // Rossiyskaya gazeta. 2011. № 6. January 17.
11. On Instructions on the procedure of provision and use of the customs declaration in electronic form [e-resource]: The decision of the Customs Union Commission of 08.12.2010 № 494 // The official website of the Customs Union Commission. URL: http://www.tsouz.ru/ (date of access 10.05.2014)
12. On the liberalization of foreign economic activity in the territory of the RSFSR: Decree of the President of the RSFSR of 15.11.1991 № 213 // Gazette of the CPD and the Supreme Soviet of the RSFSR. 1991. № 47. Art. 1612.
13. The Customs Code of the Russian Federation // Gazette of the RF CPD and the RF Supreme Soviet. 1993. № 31. Art. 1224.
14. On the structure of customs authorities of the RF FCS: Order of the Ministry of Economic Development of October 4, 2004 № 270 (as amended on 30.12.2005) [e-resource]. Access from ref.-legal system "Consultant Plus".
15. The Customs Code of the Customs Union (as amended on 16.04.2010) // Collected RF Legislation. 2010. № 50. Art. 6615.
16. On Development Strategy of the Customs Service of the Russian Federation up to 2020: Order of the Government of the Russian Federation of 28.12.2012 № 2575-r (as amended 04.15.2014) // Collected RF Legislation . 2013. № 2. art.109.
17. Customs service: economic terms of success, focus on cooperation: Proceedings of the All-Russia scientific and practical. conf. (Ekaterinburg, 16-17 October 2013) / ed. board: V.A. Maksimov, G.A. Boykina, A.A. Dolgikh et al. - Ekaterinburg: Ural. st. econ. unty publ., 2013.
18. Official website of the Federal Customs Service [e-resource]. URL: www.customs.ru (date of access 05/10/2014)

УПРАВЛЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИЕЙ СОЦИАЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ ВОЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ В УЧЕБНЫХ ВОЕННЫХ ЦЕНТРАХ ГРАЖДАНСКИХ ВУЗОВ

Самохвалов Ю.П.
начальник отдела ВВС учебного военного центра, полковник, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (Россия),
620002, Россия, г.Екатеринбург, ул.Мира, д. 19, samoxvalovjp@mail.ru

УДК 37.015.4
ББК 60.561.9

Цель. Изучение социальных функций военного образования и реализация их в учебных военных центрах в структуре гражданских вузов.

Методы. При написании статьи проведено изучение нормативно-правовой базы функционирования учебных военных центров в структуре гражданских вузов страны, изучены монографические публикации и статьи, посвященные военному образованию, его реформированию и развитию на современном этапе, а также применялись аналитический и сравнительный методы научного познания.

Результаты. В данной статье проанализированы функции учебных военных центров в военно-экономической, социальной и культурной сферах. Выявлены латентные и открытые функции УВЦ и их реализация в современных условиях реформирования военного образования. Выводы и предложения, изложенные в статье, могут быть применены для более глубокого и перспективного социологического анализа учебных военных центров в структуре гражданских вузов как подсистемы военного образования.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании функций военного образования в условиях их реализации в новых социальных условиях подготовки кадровых офицеров в структуре гражданского вуза, как наименее социологически исследованной социальной практики в подготовке и воспроизводстве кадрового офицерского ресурса для Вооруженных Сил Российской Федерации.

Ключевые слова: учебный военный центр, социальные функции, функции в военно-экономической сфере, функции в культурной сфере, функции в социальной сфере.

MANAGING IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL FUNCTION OF MILITARY EDUCATION IN MILITARY TRAINING CENTRES OF CIVILIAN UNIVERSITIES

Samokhvalov Yu.P.
Head of Department of the Military Training Center, Colonel, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (Russia),
19, Mira str., Ekaterinburg, Russia, 620002, samoxvalovjp@mail.ru

Purpose. Studying of the social functions of military education and their implementation in military training centers (MTC) as part of civilian universities.

Methods. When writing this article the regulatory framework of military training centers in the structure of civilian universities, monographic publications and articles on military training, its reforming and development at the present stage were studied, analytical and comparative methods of scientific knowledge were applied.

Results. The article analyzed the functions of military training centers in the military, economic, social and cultural fields. The author identified latent and open MTC functions and their implementation in the present conditions of military training reform. Conclusions and proposals set out in the article can be applied for a deeper perspective sociological analysis of military training centers in the structure of civilian universities as a subsystem of military training.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in studying of the functions of military training in conditions of their implementation in the new social conditions of regular officers training in the structure of a civilian university, as the least sociologically studied social practice in training and replacement of the regular officer resource for the Armed Forces of the Russian Federation.

© Самохвалов Ю.П., 2014

Самохвалов Ю.П.

Key words: military training center, social functions, functions in the military-economic field, functions in the cultural field, function in the social field.

В настоящее время актуальным представляется изучение противоречий и теоретическое обоснование возможности и целесообразности дальнейшего развития подготовки кадрового потенциала Вооруженных Сил России при гражданских вузах в условиях интеграции базового гражданского профессионального и высшего военного образования.

В связи с этим проблемой социологического анализа является исследование процесса становления, развития и функционирования учебных военных центров как подсистемы военной подготовки, соответствия реального состояния учебных военных центров в структуре гражданских вузов социальным ожиданиям и запросам, восприятию их деятельности со стороны государства, общества, субъектов управления гражданскими вузами, органов управления военным образованием, представителей Министерства образования и науки Российской Федерации и Министерства обороны, военнослужащих, а так же социальных общностей, включенных в образовательный процесс УВЦ.

Учебные военные центры (УВЦ) по подготовке кадровых офицеров были созданы Распоряжением Правительства РФ от 6 марта 2008 года № 275р на базе 37 гражданских учебных заведений высшего профессионального образования РФ.

Сущность и проблемы функционирования учебных военных центров в структуре гражданских вузов страны, реализация социальных функций военного образования в учебных военных центрах гражданских вузов предметом специального социологического исследования не являлись.

Образование как социальный институт, его сущность и функции, особенности развития образования как вида человеческой деятельности и социального явления, тенденции развития образования и другие важные для анализа систем образования понятия широко представлены в трудах А. Бергмана, Р. Рудона, П. Бурдье, М. Вебера, Э. Дюркгейма, Д. Дьюи, О. Конта, Ф. Кумбса, а также в трудах представителей отечественной социологической мысли Л.А. Беляевой, И.В. Бестужева-Лады, С.И. Григорьева, В.А. Дмитриенко, В.И. Добренькова, А.С. Запесоцкого, Л.Н. Когана, Н.А. Люрьи, В.Я. Нечаева, А.М. Осипова, Ф.Р. Филиппова.

Военное образование, его специфика, формирование, становление и развитие глубоко изучены историками, педагогами и социологами в работах Е.В. Анисимова, Л.Г. Бескровного, С.В. Волкова, Л. Н. Гумилёва, Ю.В. Егорова, В. М. Коровина, Д. М., А.М. Лушникова, А.А. Свечина, А.Е. Иванова, А.Н. Овечкина.

Педагогические исследования в области подготовки офицеров при гражданских вузах провели В.В. Белевцев, Н.В. Воловик, С.Н. Дрибноход, В.В. Дулин, А.Д. Кудря, Г.Е. Кушнаренко, В.А. Левченко, А.А. Лубянников, В.А. Романов, И.В. Симоненко, А.Ф. Шамич, которые раскрывают основные вопросы повышения эффективности педагогического процесса с целью совершенствования подготовки специалистов на факультетах военного обучения (военных кафедрах). Проблемы развития компетентности студентов учебных военных центров рассматривает в своей работе И.Ю. Лепешинский.

Исследования в области взаимодействия высшей военной и гражданских школ провели В.С. Добровольский, К.А. Дубаренко, Н.Д Закорин, В.И. Змеев, Г.А. Кабакович, Ю.Г. Спицын.

Вопросы подготовки офицеров на военных кафедрах гражданских вузов рассмотрены в диссертациях по социологии Д.А. Гриднева, О.Ю. Шепелева.

Изучению функций военного образования, реализуемых в учебных военных центрах, предназначена данная статья.

По мнению Поповой Е.С. «в различные эпохи образование выполняло функцию социализации и воспитания молодёжи в соответствии с нравственными идеалами. Выражаясь метафорически, образование можно назвать той «лакмусовой бумагой», которая отражает степень воздействия мировых и страновых процессов, трансформационных аспектов на отдельные группы населения, задействованные в образовательном процессе» [1, с. 18-19].

Рассмотрим содержательную сторону деятельности учебных военных центров и характер основных потребностей общества, которые обеспечиваются учебными военными центрами в социальной системе.

Функция (от латинского - исполнение, осуществление) социального института - это польза, которую он приносит обществу, т.е. это совокупность решаемых задач, достигаемых целей, оказываемых услуг.

В самом общем виде основной функцией любого социального института «является удовлетворение социальных потребностей, которые вызвали его к жизни, ради чего он был создан и существует. Каждый институт выполняет в отношении своих участников функции, обеспечивающие совместную жизнедеятельность людей» [2].

Основными функциями образования считаются: обучения, воспитания, сохранения культурного разнообразия, стратификационная функция.

По мнению Г. Б. Кораблевой социальным институтам свойственны как главные, так и второстепенные функции: организационная, интегративная, нормативная, коммуникативная, адаптационная и функция социального контроля [3, с.43, с.147]. Институту образования присущи функции: адаптационная, стратификационная, селективная, дифференцирующая и функция социализации

Поскольку подготовка офицеров в учебных военных центрах осуществляется в структуре гражданского вуза, учебным военным центрам присущи те же функции. Как подсистема военного образования, учебные военные центры имеют целевое предназначение - реализацию программы подготовки кадровых военных специалистов для обеспечения Вооруженных Сил профессиональными офицерскими кадрами.

Специфика реализаций функций учебными военными центрами определяется многими факторами: целями и задачами подготовки офицерских кадров, национальными особенностями функционирования системы военного образования, уровнем состояния общества, ролью института государства, специфическими особенностями, содержанием и характером деятельности офицера.

Выделяя функции военного образования с точки зрения институционального подхода в экономической, социальной и культурной сфере, определим, каким образом, названные функции выполняются учебными военными центрами, выступающими в качестве объекта нашего исследования.

1.Функции учебных военных центров в военно-экономической сфере.

С одной стороны экономические институты влияют на образование, обеспечивая его функционирование на организационном уровне, влияя на образовательный процесс через обеспечение материально-технической базой и информационное обеспечение. С другой стороны, «изменение экономических условий, запросов рынка труда и социальная реальность ставят перед отечественной высшей технической школой ряд новых задач по совершенствованию инженерного образования, профессиональной ориентации, привлечению талантливых и перспективных молодых людей в технические вузы. Это связано, прежде всего, с необходимостью реформирования подготовки технических кадров в условиях кризиса, с созданием условий для снятия социальной напряженности» [4, с.103].

Воспроизводство офицерских кадров, проводимое в учебных военных центрах, является важной экономической функцией учебных военных центров. Выполняя эту функцию, учебные военные центры опосредованно осуществляют оборонную и производственную функции. Поскольку, с одной стороны, готовится кадровый офицерский состав Вооруженных сил, с другой стороны формируется профессионально квалифицированный состав мобилизационного резерва офицеров, уволенных из Вооруженных сил по окончанию контракта. Кроме того, выпускники учебных военных центров по окончанию вузов получают диплом общероссийского образца по выбранной ими специальности, тем самым обеспечив себе возможность устроиться на предприятия промышленности либо другое производство, в зависимости от специальности.

Остановимся поподробнее на количественных и качественных характеристиках этой функции.

«Любое образование стоит очень дорого, военное особенно. Это связано, прежде всего, с использованием в образовательном процессе вооружения, военной и специальной техники, расходы на изготовление и эксплуатацию которых составляют миллионы рублей. Кроме того нельзя забывать, что курсанты находятся на полном государственном обеспечении, получают денежное содержание, значительно превышающее стипендии студентов гражданских вузов. Суммируя эти показатели, можно вычислить среднюю стоимость обучения в военном вузе. Она находится в пределах 600 тысяч рублей в год. Это средние показатели. Подготовка одного курсанта летного училища, к примеру, обходится государственному бюджету почти в миллион рублей в год» [5]. Стоимость обучения гражданина в учебном военном центре гражданского вуза, по сравнению с курсантами военных учебных заведений, в общих затратах невелика. Так, например, стоимость обучения, указанная в договорах, заключенных с гражданами, обучающимися в учебном военном центре УрФУ им. первого Президента Б. Н. Ельцина, составляет по ВУС 441000 «Эксплуатация и ремонт радиотехнических средств наведения ЗРК ПВО ВВС» - 97 000 рублей в год.

С количественной стороны, учебные военные центры, готовя офицерский состав для Вооруженных сил Российской Федерации, предназначены для ежегодного пополнения строя кадровых офицеров своими выпускниками. Однако в период 2010-2012 г.г. выпускников практически всех учебных военных центров зачислили в запас с присвоением воинского звания «лейтенант». Только в Уральском федеральном университете имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, за три года в запас были отправлены 93 выпускника учебного военного центра. Кроме того в период с 2011 года по 2013 год был приостановлен набор абитуриентов в учебные военные центры. Таким образом, можно предположить, что на тот момент времени налицо превращение экономической функции учебных военных центров в дисфункцию. Однако, Министерство обороны с 2013 года возобновило набор абитуриентов в вузы страны для подготовки офицерских кадров в учебных военных центрах.

Важной проблемой функционирования учебных военных центров остается обеспечение их учебной материальной базой. Развитие военно-профессиональных навыков и умений будущих офицеров зависит от интенсивности и содержания практических занятий на вооружении и военной технике, которые определяются объемом финансирования.

В связи с тем, что в образовательной деятельности учебных военных центров экономические критерии не имеют прямого применения, а социальная обусловленность распределения офицерских кадров оказывается более существенной, обозначим социальные функции учебных военных центров.

2.Социальные функции учебных военных центров.

Согласимся с мнением Д. А. Калугиной, которая считает, что «для характеристики образования как социального института важно определить его функции со статусно-ролевых позиций: интересы каких социальных общностей оно удовлетворяет, насколько способствует воспроизводству определенных социальных групп населения, каким образом выполняет функцию «социального лифта» насколько защищает интересы социальных общностей, которые непосредственно включены в образовательный процесс и т.п.» [6, с.84-86].

Граждане, обучающиеся в учебных военных центрах, отличаются от курсантов высших военно-учебных заведений тем, что они хотели бы служить в армии или военно-морском флоте офицерами, и в тоже время заинтересованы получить престижную гражданскую специальность в гражданском вузе. Задача учебных военных центров - удовлетворить их образовательные потребности и обеспечить успешную военно-профессиональную социализацию и адаптацию.

Функция военно-профессиональной социализации и адаптации граждан, обучающихся в учебных военных центрах - одна из важных функций учебных военных центров.

Только при успешном вхождении граждан в социальную среду учебного военного центра можно говорить о решении образовательных и воспитательных задач.

Вхождение в новую социальную общность сопровождается знакомством с новым коллективом, усвоением, его норм и требований. Социально-психологические проблемы, возникающие при этом, мешают формированию устойчивого интереса к освоению военной профессии. К чему надо адаптироваться? Во-первых, к учебному процессу, который во многом отличается не только от школьного, но и от обычного студенческого. Во-вторых, к новому коллективу, который в учебном военном центре довольно разнообразный. В-третьих, к новым условиям жизни: регламентированный распорядок дня, самостоятельная организация учебы, быта, свободного времени. В-четвертых, к новым отношениям с родителями, поскольку подросток становится самостоятельным субъектом в студенческой среде вуза.

Следовательно, создание благоприятной социальной среды, несмотря на ее латентный характер, является важным для функционирования учебно-военного центра как социального института.

С обозначенной функцией связана другая **- регулятивная функция,** которая «направлена на регулирование взаимоотношений между членами организации на основе норм и регламентации поведения. Это, прежде всего, закрепление и воспроизводство общественных отношений на основе стандартов поведения индивидов и делающих это поведение предсказуемым» [2].

Обучая граждан, преподавателям приходится помогать им в социальной адаптации, способствовать оптимизации социальных установок в учебных взводах, формированию ценностей военной службы будущих офицеров в образовательном процессе учебного военного центра. Формирование ценностных установок - это проективная функция учебных военных центров, основа военно-профессиональной социализации граждан.

Таким образом, способствуя осознанию студентом важности военнопрофессионального образования в развитии личностных качеств и профессиональных знаний, умений, навыков, преподаватель должен учитывать потребности студента в образовании, его интерес к изучаемому предмету, социальные установки учебной группы, ценностные ориентации. Военное образование, приобретенное гражданином в учебном военном центре после окончания вуза, позволит ему материально обеспечивать себя и свою семью, строить дальнейшую карьеру военного, планировать свою профессиональную деятельность после увольнения из Вооруженных сил.

Важной социальной функцией учебных военных центров, является **воспитательная функция.** Воспитательная работа в учебном военном центре является составной частью воспитательной работы гражданского вуза. В каждом учебном военном центре разрабатывается план воспитательной работы с гражданами, проходящими обучение по программам военной подготовки на учебный год. В учебных военных центрах создается «система работы должностных лиц по воспитанию граждан и формированию у них профессионально-важных качеств, привитию им навыков воспитания подчиненных» [7]. Воспитательная работа, отражая интересы военной подготовки граждан, проводится в тесной взаимосвязи с учебной и методической работой.

Статусно-ролевая функция учебных военных центров заключается в связи приобретенной гражданином военной учетной специальности, а в последующем и офицерского звания с социальным статусом личности. Выбор военного образования в учебном военном центре означает ориентацию на статусные позиции человека в обществе, которые определяются профессией военного.

Со статусно-ролевой позицией, приобретаемой выпускником учебного военного центра, связана стратификационная функция, которая, по определению Г.Б. Кораблевой, «организует и регулирует процессы неаскрептивного стратификационного деления в обществе» [3, с.42].

Селективная функция в учебных военных центрах проявляется при поступлении граждан в учебные военные центры и выражается в дифференцированном отборе молодых людей, потенциально пригодных к освоению военной профессии. Предварительный отбор проводится силами военных комиссариатов по месту жительства кандидатов на поступление. В ходе предварительного отбора проводится профессиональный психологический отбор, проверка уровня физической подготовленности кандидатов, проверяется состояние здоровья на предмет годности их к военной службе. Таким образом, еще при поступлении в учебный военный центр будущие офицеры проходят своего рода «социальную фильтрацию».

Кроме того, учебные военные центры реализуют функцию ***социальной мобильности,*** *которая заключается в том, что граждане наравне с получением образования по основной образовательной программе имеют возможность получить еще одну специальность. Граждане различных поселенческих структур имеют возможность поступить в любой из развернутых учебных военных центров, благодаря обширной географии их распространения на всей территории страны и предоставления им мест в общежитиях.*

Наличие ещё одной профессии значительно расширяет возможности социальной мобильности выпускников учебных военных центров после прохождения ими военной службы и увольнения в запас. Не только диплом престижного вуза, но и опыт военной службы профильной инженерной специальности, в глазах любого руководителя, работодателя станет значимым преимуществом при приеме на работу.

Социальная защищенность преподавательского состава и граждан обучающихся в УВЦ - одна из важных функций, которую выполняют учебные военные центры. С 2012 года после изменения системы оплаты труда офицерского состава Вооруженных сил, преподаватели учебных военных центров стали получать приличное денежное довольствие. Это повысило привлекательность военно-преподавательской деятельности.

Нельзя не отметить возможности социальной мобильности военных преподавателей по достижению ими предельных сроков прохождения военной службы. Знания военных педагогов их практический и жизненный опыт, приобретенный в войсках при прохождении различных военных должностей, а также своевременное повышение квалификации, возможность заниматься научной работой, повышение личного профессионального мастерства могут быть использованы в средней и высшей школе.

3. Функции в сфере культуры.

Рассмотрим функции учебных военных центров сквозь призму понятия культуры как «системы социально приобретенных и транслируемых от поколения к поколению значимых символов, идей, ценностей, верований, традиций, норм и правил поведения, посредством которых люди организуют свою жизнедеятельность» [9, с.139].

Учебные военные центры сочетают профессиональное образование по основной образовательной программе вуза с военно-профессиональным образованием. Гражданам, обучающимся в учебных военных центрах, передается военно-профессиональная культура во всем её многообразии и формах. Привитие гражданам, обучающимся в учебном военном центре военно-профессиональной культуры - это процесс производства и воспроизводства определенных ценностей и норм, отношения к воинскому труду и к воинской обязанности, взаимоотношения военнослужащих в процессе воинского труда, процесс создания ими минимума ценностей, а также освоения ими ценностей, уже созданных предшествующими поколениями.

В учебных военных центрах осуществляется целенаправленное воздействие по формированию у граждан высокой духовной культуры и нравственных качеств, гордости за свое Отечество, историю России, Российской армии. Систематическое проведение и целенаправленное влияние преподавателей на духовное и физическое развитие граждан в интересах их подготовки как вооруженных защитников Отечества, формирует и развивает у них качества, обусловленные особенностями воинской службы: чувство долга, инициативность, дисциплинированность, исполнительность, мужество, решительность, самостоятельность, боевую активность, храбрость, стремление к овладению воинским мастерством, ответственность за качество принимаемых решений и выполнения поставленных задач и другие.

Культурная функция с одной стороны способствует воспроизводству накопленных профессиональных знаний и опыта, с другой стороны, закладывает



Рис.1. Функции учебных военных центров

духовные основы деятельности, как отдельного офицера, так и всей профессиональной группы.

Напомним о социальной среде учебных военных центров. Поступив в учебный военный центр, гражданин выстраивает определенный тип социального поведения: налаживает отношения с «однокурсниками» и преподавателями, наблюдает за поведением других, осуществляет свою учебную деятельность, приобщается к определенной культурно-исторической и военно-профессиональной среде высшего учебного заведения, в котором развернут учебный военный центр, выполняет определенные требования, приобретает военно-профессиональные компетенции, формирует определенную профессиональную идеологию и т.д. Благодаря культурным символам (гербу, гимну, флагу УВЦ, ценностям, оценкам, нормам), воплощенным в практике учебного военного центра, происходит интеграция граждан, проходящих обучение в УВЦ и преподавателей в тесную систему взаимодействия. Усваивая нормы, правила, образцы поведения военного человека - преподавателя, определенные спецификой и характером профессии офицера (ответственность за жизнь вверенных тебе людей, за защиту Родины) и содержанием профессиональной деятельности, у граждан, обучающихся в учебном военном центре, рождается общность профессиональных интересов и ценностей. Таким образом, проявляется **интегративная социальная функция культуры в** учебных военных центрах, состоящая в сплочении и укреплении связей между преподавателями и гражданами, обучающимися по программе военной подготовки в учебных военных центрах, усиление контактов и взаимодействия между ними.

На основании вышесказанного мы заключаем, что учебные военные центры в структуре гражданских вузов России выполняют основные функции военного образования, что позволяет нам сделать вывод о возможном развитии и совершенствовании данной социальной практики в дальнейшей перспективе (рис.1).

В настоящее время автором статьи проводится эмпирическое исследование удовлетворенности граждан, проходящих обучение по программам военной подготовки и преподавателей УВЦ условиями военно-профессиональной подготовки, их социальной защищенности, уровня социального самочувствия. Результаты исследования позволят уточнить, насколько успешно функционирует учебно-военный центр как социальный институт в системе современного российского образования.

Литература:

1. Попова Е.С. Молодежь в образовании вчера и сегодня: что изменилось? // Социология и общество: глобальные вызовы и региональное развитие. Материалы IV Очередного Всероссийского социологического конгресса / РОС, ИС РАН, АН РБ, ИСППИ.М.: РОС, 2012. С. 1818-1823 [электронный ресурс]. URL: http://www.isras.ru/files/File/congress 2012/part10.pdf (дата обращения 11.06.2014).
2. Кох И.А. Институциональная эффективность управления. Екатеринбург, 2006. 223 с.
3. Кораблева Г.Б. Профессия и образование: социологический аспект связи / М-во общего и проф. обр-я РФ; УрГППУ; Урал. гос. науч.-образоват. центр РАО; Инт-т социологии и эк-ки. Екатеринбург, 1999. 284 с.
4. Макаренко Е.И., Соловьев А.Н. Подготовка высококвалифицированных технических кадров в условиях кризиса // Социологические исследования. 2009. №11. С. 103-107.
5. Тезисы выступления статс-секретаря - заместителя министра обороны Н.А. Панкова на заседании пресс - клуба военных обозревателей 21 января 2009 г. [электронный ресурс]. URL: http://vz.ru/information/2009/1/21/248884.html (дата обращения 10.06.2014).
6. Калугина Д.А. Трансформация функций высшего профессионального образования. // Вопросы политологии и социологии. 2011. №1(1). С. 84-87.
7. Об образовательной деятельности учебных военных центров, факультетов военного обучения и военных кафедр при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования: приказ Министра обороны Российской Федерации и Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 июля 2009 г № 666/249 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
8. Владимиров А.И. Международный семинар. Проблемы профессионального военного образования [электронный ресурс]. URL: http://svop.ru/files/meetings/m023513379347593.pdf (дата обращения 21.03.2014).
9. Шарков Ф.И. Социология: теория и методы. М.: Экзамен, 2007. 479 с.

References:

1. Popova E.S. Young people in education yesterday and today: what has changed? // Sociology and society: global challenges and regional development. Proceedings of the IV All-Russian Congress of Sociology / ROS, IS RAS AN RB ISPPI.M.: ROS, 2012. P.1818-1823 [e-resource]. URL: http://www.isras.ru/files/File/congress 2012/part10.pdf (date of access

11.06.2014).
2. Koch I.A. Institutional efficiency of management. Ekaterinburg 2006. 223 p.
3. Korableva G.B. Profession and education: sociological aspect of communication / RF Min. of general and prof. educ.; UrSPPU; Ural. st. train. centr. of the RAE; Int. of sociology and econ. Ekaterinburg 1999. 284 p.
4. Makarenko, E.I., Soloviev A.N. Training of highly qualified technical personnel in crisis // Sociological Research. 2009. №11. P. 103-107.
5. Summary of Statement by the State Secretary - Deputy Minister of Defence N. Pankov at the meeting of the press - club of military reviewers January 21, 2009 [e-resource]. URL: http://vz.ru/information/2009/1/21/248884.html (date of access 10.06.2014).
6. Kalugin D.A. Transformation of functions of higher profesional education. // Issues of political science and sociology. 2011. №1 (1). P. 84-87.
7. On educational activities of military training centers, faculties of military training and military departments at federal government educational institutions of higher education: Order of the Minister of Defense of the Russian Federation and the Ministry of Education and Science of the Russian Federation of July 10, 2009 № 666/249 [e-resource]. Access from the ref.-legal system “Consultant Plus”
8. Vladimirov A.I. International Seminar. Problems of professional military training [e-resource]. URL: http://svop.ru/files/meetings/m023513379347593.pdf (access date 21.03.2014).
9. Sharkov F.I. Sociology: theory and methods. M.:Exam, 2007. 479 p.

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СЛУЖАЩИЕ: КОМПЕТЕНЦИИ И СОДЕРЖАНИЕ ПОДГОТОВКИ В ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

Багирова А.П.

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры социологии и социальных технологий управления, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (Россия), 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, д. 19, a.p.bagirova@urfu.ru

УДК 35.08
ББК 67.401.02

Цель: разработка содержания дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих в демографической сфере и раскрытие его потенциальных результатов в виде востребованных в практической деятельности компетенций. Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований («Мотивация родительского труда, стратегия и тактика регулирования репродуктивных установок населения в Уральском регионе»), проект № 12-03-00073а.

Методология и методы. В основе разработки программы повышения квалификации лежит компетентностный подход, направленный на определение важнейших, адекватных демографическим проблемам Уральского региона, результатов обучения.

Результаты. Определены цели дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих в демографической сфере, выделены специализированные компетенции, на формирование которых оно направлено, в качестве возможной формы образования рассмотрено повышение квалификации. В рамках дополнительной профессиональной программы повышения квалификации предложена трехуровневая модель изучения дисциплин, включающая в себя теоретико-методологический, методический и проектно-технологический уровни. Раскрыто основное содержание предложенных дисциплин.

Научная новизна. Научную новизну содержат результаты сопоставительного анализа между содержанием конкретных дисциплин и определением потенциальных результатов обучения на уровне дополнительного профессионального образования для конкретной группы специалистов.

Ключевые слова: государственные и муниципальные служащие, повышение квалификации, компетенции, демографическая политика, родительский труд.

PUBLIC AND MUNICIPAL EMPLOYEES: COMPETENCIES AND CONTENT OF TRAINING IN THE DEMOGRAPHIC FIELD

Bagirova A.P.
Doctor of Economics, Professor, Professor of Sociology and Social Management Technologies Department, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (Russia), 19, Mira str., Ekaterinburg, Russia, 620002, a.p.bagirova@urfu.ru

Purpose: Development of the content of further professional training of the public and municipal employees in

© Багирова А.П., 2014

the demographic sphere and the disclosure of its potential outcomes in the form of practically required competencies. The study was sponsored by the RSSF in the frames of the research project ("Motivation of parental labour, strategy and tactics of regulation of reproductive attitudes of the population in the Ural Region"), project number 12-03-00073a.

Methodology and methods. The basis for the further training program development is the competence approach, aimed at identifying the most important training outcomes adequate to demographic problems of the Ural region.

Results. Objectives of the further professional training of public and municipal employees in the demographic sphere are defined, specialized competencies it is aimed at are identified, re-training as a potential form is considered. As part of the further professional training program the three-level model of studies is offered, including the theoretical and methodological, methodical and technological levels. General content of the proposed disciplines is revealed.

Scientific novelty. Scientific novelty is in the outcomes of the comparative analysis between the content of specific disciplines and identifying of the potential learning outcomes at the level of the further professional training for a specific group of specialists.

Key words: public and municipal employees, re-training, competencies, demographic policy, parental work.

Масштабность демографических проблем, стоящих сегодня перед российским обществом, требует соответствующего кадрового обеспечения этой работы. Специалисты, занимающиеся разработкой и реализацией эффективной демографической и семейной политики, должны обладать знаниями из целого ряда смежных областей: демографии, социологии, статистики, психологии. Отсутствие специалистов такой квалификации среди государственных и муниципальных служащих представляется целесообразным восполнить системой дополнительного профессионального образования, одной из эффективных форм которого может стать повышение квалификации. Необходимость такого обновления знаний специалистов, чья деятельность лежит в области решения демографических задач, связана с повышением требований к уровню их квалификации и необходимостью освоения ими новых способов решения профессиональных задач.

Проблема необходимости повышения демографической грамотности населения в последнее время периодически освещается в литературе. В частности, в ряду первоочередных мер, направленных на смягчение прогнозируемых негативных тенденций в сфере рождаемости, специалистами предлагаются информационное обеспечение демографической политики, демографическая пропаганда [12, с. 37]. Особая роль среди приоритетов демографической политики России отводится необходимости подготовки соответствующих кадров, проведения научных исследований в области демографии, повышения демографической грамотности различных уровней органов управления в сфере социальной политики [12, с. 38]. Специалисты все чаще указывают и на то, что система образования в целом может рассматриваться в качестве инструмента эффективной демографической политики [13, с. 93].

Одной из нерешенных проблем в этой связи остается выбор аудиторий слушателей, определение соответствующих для этих групп методов и содержания обучения. В работе предпринята попытка раскрыть эти вопросы применительно к группе специалистов сферы государственного и муниципального управления, в чьи функции непосредственно входит реализация мер демографической политики. Отметим, что оптимизация процессов, связанных с повышением квалификации этой категории работников, лежит в русле тех преобразований, которые переживают сегодня гражданская и муниципальная служба (подробнее об этом, например, [11], [14]).

Таким образом, целью настоящей статьи является разработка содержания дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих в демографической сфере и раскрытие его потенциальных результатов в виде востребованных в практической деятельности компетенций.

К сожалению, среди чиновников сегодня превалируют служащие с непрофильным образованием. В то же время, полученное ими высшее образование играет стратегическую роль – оно закладывает ядро профессиональных знаний, умений и навыков специалиста, являясь основой для формирования его профессионализма и квалификации. Система дополнительного профессионального образования, в свою очередь, должна играть тактическую роль, делая возможным выполнение оперативных действий по возмещению недостающих данных, замене устаревшей информации, приспособлению к быстро меняющимся социально-экономическим условиям, росту профессиональной и инновационной самореализации служащих.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [1, ст. 62], Указом Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» [2] установлены основания для направления гражданского служащего на обучение по программам дополнительного образования. К таким основаниям относятся:

а) назначение гражданского служащего в порядке должностного роста на иную должность гражданской службы на конкурсной основе;

б) включение гражданского служащего в кадровый резерв для замещения должности гражданской службы на конкурсной основе;

в) решение аттестационной комиссии о соответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы при условии успешного освоения им образовательной программы.

Приоритетные направления дополнительного профессионального образования федеральных гражданских служащих определяются исходя из перспективных целей и задач федеральных государственных органов. Соответствующие предложения вносятся Федеральным государственным органом по управлению государственной службой в период формирования федерального бюджета на соответствующий год.

Порядок осуществления повышения квалификации и переподготовки государственных служащих в конкретных субъектах Федерации устанавливается постановлениями правительств этих субъектов. В частности, Постановлением Правительства Свердловской области № 569-ПП «Об утверждении положения о государственном заказе на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих Свердловской области» от 18 июня 2007 г. [6] утверждается, что государственный заказ Свердловской области формируется с учетом программ государственных органов Свердловской области по профессиональному развитию государственных гражданских служащих. Эти программы, в свою очередь, основываются на индивидуальных планах профессионального развития гражданских служащих, разрабатываемых ими в соответствии с должностным регламентом.

Что касается муниципальной службы, то согласно подпункту 7 п. 1 ст.11 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 года [3], муниципальный служащий обладает правом осуществлять повышение квалификации, оплаченное средствами местного бюджета. Пункт 3 ст. 32 ФЗ №25 определяет процесс повышения квалификации служащих в качестве приоритетного направления создания кадрового состава муниципальной службы.

Данный закон устанавливает поддержание уровня квалификации, требующегося для подобающего выполнения трудовых обязанностей, в качестве обязанности муниципального служащего. Соответствие служащего замещаемой должности устанавливается в результате осуществления аттестации, которая реализуется один раз в три года. По ее итогам аттестационная комиссия может выдать рекомендации о направлении конкретных служащих на повышение квалификации.

Отметим, что статья 5 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. и статья 7 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» от 27 июля 2004 года устанавливают взаимосвязь муниципальной и гражданской служб, которая осуществляется в числе прочего и благодаря единству требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных и гражданских служащих.

Темы для изучения на соответствующий учебный год должны формироваться в соответствии с Посланиями Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации и государственными и целевыми программами субъекта Федерации. Отметим, что демографическая проблематика, темы семьи, материнства и детства с 2010 г. стали одними из ведущих в посланиях Президента РФ к Федеральному собранию [7; 8; 9; 10]. В частности, в них присутствуют вопросы стимулирования рождаемости, улучшения здоровья детей, формирования и развития в обществе просемейной идеологии. Анализ текстов посланий Президента РФ позволяет констатировать тот факт, что высшее руководство страны всерьез озабочено остротой проблем в семейно-демографической сфере и поиском механизмов их решения.

Однако, подобная тематика пока не находит своего конкретного выражения в направлениях дополнительного профессионального образования государственных служащих. В частности, она отсутствует среди 18 образовательных программ, предусмотренных Планом мероприятий по организации профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих Свердловской области на 2013 год [4], среди 20 программ, реализованных в 2012 году [5].

Нами была предпринята попытка разработки программы повышения квалификации – дополнительной профессиональной программы в области разработки и реализации эффективной демографической и семейной политики. В качестве цели ее реализации было определено качественное изменение профессиональных компетенций, необходимых для выполнения следующих видов профессиональной деятельности в рамках имеющейся квалификации:

- организационно-управленческая и административно-технологическая деятельность, связанная с разработкой и последовательной реализацией стратегии в области семейной и демографической политики на уровнях субъекта РФ и муниципального образования;
- информационно-аналитическая деятельность,

связанная со сбором и анализом информации о динамике региональной демографической ситуации;
- проектная деятельность, направленная на разработку инструментов семейной и демографической политики в социально-экономических, социально-культурных условиях конкретной территории;
- экспертно-консультационная деятельность, связанная с предоставлением услуг в области демографического маркетинга.

В результате освоения образовательной программы повышения квалификации слушатель должен приобрести совокупность знаний, умений и владений, наличие которых обеспечит заявленное целью программы качественное изменение профессиональных компетенций в области разработки и реализации семейной и демографической политики.

В процессе освоения программы повышения квалификации формируются следующие предметно-специализированные компетенции:
- знание нормативных документов в области реализации семейной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- знание специфики демографической ситуации в Уральском регионе;
- знание методики расчета основных демографических показателей;
- знание механизма репродуктивного поведения личности;
- способность системного понимания родительского труда как труда по формированию будущего человеческого капитала региона;
- способность принимать решения в контексте реализации семейной и демографической политики;
- способность проектировать региональную программу демографического развития;
- владение демографической терминологией;
- владение навыками сбора информации для анализа и прогнозирования ситуации в сфере рождаемости и развития человеческого капитала территории;
- владение навыками анализа и прогнозирования процессов в сфере рождаемости и родительского труда.

Логика изучения дисциплин в рамках дополнительной профессиональной программы повышения квалификации представлена на рис. 1. Она предполагает *трехуровневую модель* обучения.

На первом – теоретико-методологическом – уровне слушатели получают знания об основных демографических процессах, сущности и роли семьи как социального института, реализующего родительский труд. Здесь же рассматриваются структура репродуктивного поведения семьи, механизмы формирования репродуктивных мотивов и установок. В качестве основы понимания концепции родительского труда изучается теория человеческого капитала, роль семьи в его формировании, особенности экономического поведения семьи в этом процессе, роль родительского выбора альтернатив поведения.

На следующем – методическом – уровне освоения дополнительной профессиональной программы предполагается овладение слушателей методиками социально-экономического анализа и прогнозирования. Это включает в себя освоение методов сбора, обработки данных, ее количественного и качественного анализа. На данном уровне предполагается изучение

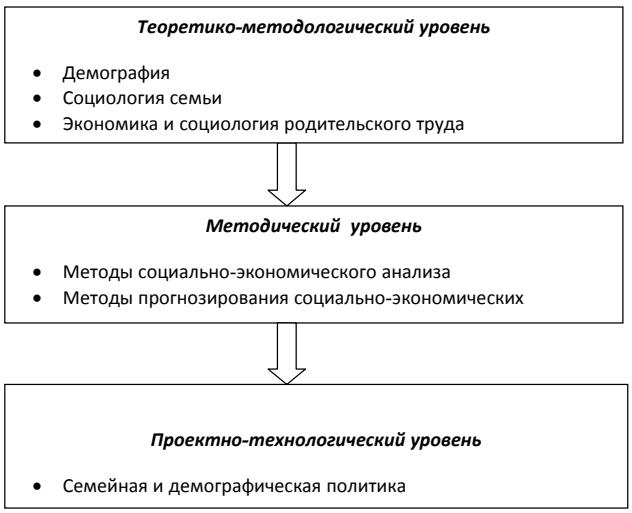


Рис. 1. Предлагаемая логика изучения дисциплин в рамках программы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в демографической сфере

слушателями пакетов специализированных прикладных программ, предназначенных для количественного анализа массивов данных.

Наконец, *на третьем – проектно-технологическом – уровне* слушатели получают навыки, связанные с технологией разработки проектов в сфере семейной и демографической политики, осваивают технологию экспертизы проектов, существующих в этой области.

Основные темы, поднимаемые при изучении дисциплин, таковы:

1) ***Демография.***

Основные демографические процессы. Численность населения. Структура населения по полу, возрасту, семейному положению, уровню образования.

Показатели естественного движения населения: общий коэффициент естественного прироста, общий и суммарный коэффициенты рождаемости, возрастные коэффициенты рождаемости, коэффициент брачной рождаемости, общий коэффициент смертности, возрастные коэффициенты смертности. Тенденции рождаемости в мире, ее особенности в России. Динамика уровня рождаемости в России, Уральском федеральном округе, Свердловской области. Анализ тенденций смертности.

Понятие и механизмы самосохранительного поведения.

Основные показатели миграционного движения населения: коэффициент прибытия, коэффициент выбытия, коэффициент механического прироста.

Понятие воспроизводства населения, его типы. Брутто- и нетто-коэффициенты воспроизводства населения.

2) ***Социология семьи.***

Функции семьи как социального института. Взаимоотношения семьи и общества. Процесс социализации в семье. Жизненный цикл семьи. Типы семейных структур. Типы отношений в семье: родительско-детские, супружеские, межпоколенные.

Репродуктивное поведение семьи и его элементы: репродуктивные нормы и ценности, потребность в детях, репродуктивные установки и мотивы, многообразные семейные ситуации и условия жизни, способствующие или препятствующие реализации потребности в детях, результаты репродуктивного поведения.

Социальные проблемы неполных семей. Опекунство, приемное родительство, суррогатное материнство как социальные феномены современной российской жизни.

3) ***Экономика и социология родительского труда.***

Понятие человеческого капитала. Деятельность по формированию и развитию человеческого капитала как трудовая деятельность. Объект и предмет родительского труда. Междисциплинарный подход к исследованию родительского труда.

Родительский труд как социальный институт. Функции родительского труда. Содержание и характер родительского труда на разных этапах его реализации.

Мотивация родительского труда: группы потребностей, совокупность влияющих факторов, формирование установок на родительский труд.

Стимулирование родительского труда: цель и механизмы. Суженный тип воспроизводства в России как результат низких стимулов и нереализованных мотивов родительского труда.

Репродуктивная активность и пассивность населения, механизмы их формирования и влияющие факторы. Типы репродуктивных ситуаций. Последствия устойчивой репродуктивной пассивности населения. Задача формирования и развития репродуктивной активности российского населения как направление государственной семейной и демографической политики.

4) ***Методы социально-экономического анализа.***

Основные аналитические характеристики динамики. Сглаживание временных рядов с помощью скользящих средних. Метод аналитического выравнивания. Применение трендовых моделей в социально-экономических исследованиях. Реализация анализа временных рядов в пакетах прикладных программ.

Понятие корреляционной связи и типы связей социально-экономических явлений. Статистические методы изучения связи между двумя признаками. Регрессионный анализ: парный регрессионный анализ, множественный регрессионный анализ. Реализация корреляционно-регрессионного анализа в статистических пакетах.

Мониторинг основных социальных показателей посредством опросов общественного мнения.

Документальные источники социально-экономического исследования, приемы качественно-количественного анализа документов. Анкетные опросы и интервью: разновидности, способы повышения надежности данных. Конструкция вопроса и интерпретация ответа. Общие правила конструирования опросников, выбор формата для ответов, макет анкеты (опросника). Особенности интервью как метода сбора данных в социально-экономическом исследовании. Специфика экспертного опроса.

Логика анализа данных в статистических пакетах, реализация процедур описательной статистики. Реализация процедуры обработки данных социологических исследований в статистических пакетах. Представление данных количественных исследований в публикациях.

5) ***Методы прогнозирования социально-экономических процессов.***

Типология прогнозов. Демографические прогнозы. Прогнозирование общей численности насе-

ления. Прогнозирование половозрастной структуры населения. Методы прогнозирования рождаемости: экстраполяция, аналитический метод (метод статистического моделирования) и референтный метод. Возможности и ограничения традиционных методов.

Социолого-статистический подход в прогнозировании рождаемости. Возможности сочетания формализованных и неформализованных методик, учета объективных и субъективных (социально-психологических) параметров объекта прогнозирования. Специфика социологического инструментария, разрабатываемого в целях прогноза рождаемости. Особенности статистического аппарата прогнозирования, возможности использования компьютерных статистических пакетов.

Методы социально-экономического прогнозирования: статистические методы (экстраполяция, моделирование) и экспертные оценки. Статистические методы прогнозирования с использованием Microsoft Excel: проверка гипотезы о наличии тренда, сглаживание рядов динамики с помощью скользящей средней, выявление тенденции развития методом аналитического выравнивания, проверка адекватности модели, построение точечных и интервальных оценок прогнозов, характеристики точности моделей.

6) ***Семейная и демографическая политика.***

Понятие демографического перехода как закономерного этапа жизненного цикла территории. Специфика демографического перехода в России, странах Евросоюза, Азиатского региона, Северной Африки.

Цель и задачи российской семейной и демографической политики в контексте социально-экономического развития общества. Правовые акты, федеральные и региональные программы, регламентирующие общие тенденции и региональные особенности реализации семейной и демографической политики.

Механизмы реализации семейной и демографической политики: нормативно-правовой, экономический, социальный. Роль социальной рекламы и социальных технологий в формировании стереотипов поведения населения в сфере родительского труда.

Учет национальных, религиозных и культурных традиций при построении программ демографической политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Особенности сочетания семейной, демографической и миграционной политики в странах с быстрыми и медленными темпами экономического развития. Примеры стран с эффективной семейной и демографической политикой.

7) ***Социальное проектирование в демографической сфере.***

Объекты проектирования в демографической сфере. Понятия стратегического плана, концепции, программы, проекта. Цели и задачи разработки региональных программ демографического развития. Приоритетные направления и меры демографической политики в отношении повышения рождаемости. Приоритетные направления и меры, направленные на активизацию родительского труда. Разработка технологий оптимального решения демографических проблем для разных типов муниципальных образований Уральского региона (крупный, средний, малый город). Методические вопросы оценки эффективности реализации региональных программ демографического развития.

Программа повышения квалификации наряду с лекционными предусматривает практические формы занятий. В частности, в рамках курса «Демография» на практических занятиях планируется приобретение навыков расчета основных показателей рождаемости, смертности и миграции, интерпретации динамики их уровней. В процессе изучения дисциплины «Социально-экономический анализ» предполагается составление опросных листов, работа с данными официальной статистической отчетности как источником информации для количественного анализа. Освоение важнейших процедур, предлагаемых компьютерными статистическими программами, позволит обучить слушателей формулировать по результатам этого анализа достоверные и обоснованные выводы. В ходе изучения дисциплины «Социальное проектирование в демографической сфере» предполагается проведение анализа ситуации в сфере рождаемости и родительского труда в конкретном муниципальном образовании, экспертиза существующей программы демографического развития муниципального образования и – при необходимости – разработка направлений и мероприятий для ее совершенствования.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1) Актуальность повышения уровня профессиональной компетентности государственных служащих и работников администраций муниципальных образований, занимающихся разработкой и реализацией демографических программ, мероприятий социальной и семейной политики, связана как со сложностью постановки демографических задач, так и с неоднозначностью существующих мер, направленных на их решение;

2) Необходимые компетенции государственных и муниципальных служащих в демографической сфере могут быть сформированы посредством системы дополнительного профессионального образования, с помощью реализации предложенной трехуровневой модели изучения соответствующих дисциплин;

3) Наличие специализированных компетенций у управленцев регионального и муниципального уровней позволит им квалифицированно проводить мониторинг ситуации в демографической сфере, объ-

ектом которого должны стать процессы рождаемости и родительского труда, условия его реализации, оценка влияния этих условий на результаты труда;

4) Реализация предложенной программы позволит дополнить профессиональные навыки чиновников умением принимать решения с учетом специфики территории, которая определяет содержание, технологии, круг субъектов родительского труда, а, следовательно, и его потенциальные результаты – объем и качество будущего человеческого капитала региона и страны в целом.

Литература:

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 (в ред. от 04.12.2009) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении Плана мероприятий по организации профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих Свердловской области на 2013 год: Постановление Правительства Свердловской области от 14 декабря 2012 г. № 1465-ПП [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении Плана мероприятий по организации профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих Свердловской области на 2012 год: Постановление Правительства Свердловской области от 11 марта 2012 г. № 234-ПП [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении положения о государственном заказе на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих Свердловской области: Постановление Правительства Свердловской области от 18 июня 2007 г. № 569-ПП (в ред. Постановлений Правительства Свердловской области от 08.02.2008 № 96-ПП, от 15.10.2009 № 1308-ПП, от 22.03.2011 № 273-ПП) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30.11.2010. – URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=107290 (дата обращения 17.05.2014).
8. Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 22.12.2011. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=law;n=123798 (дата обращения: 17.05.2014).
9. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2012. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138990/ (дата обращения 17.05.2014).
10. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2013. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=155646 (дата обращения 17.05.2014).
11. Балынская Н.Р. Взаимодействие органов местного самоуправления со средствами массовой информации // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 1.
12. Вишневский А.Г., Денисенко М.Б., Елизаров В.В. Приоритеты демографической и миграционной политики России / под ред. А.Г. Вишневского. М.: РЕЦЭП, 2007. 226 с.
13. Мухарламова Р.Г. Образование как инструмент эффективной демографической политики // Демографическая политика в регионе: проблемы и перспективы: материалы научно-практической конференции; доклады на секциях (г. Екатеринбург, 10-11 марта 2010 г.). Екатеринбург, 2010. С. 92-93.
14. Русинова А.С. Теоретические аспекты статусной ответственности муниципального служащего // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 1.

References:

1. On State Civil Service of the Russian Federation: Federal Law of 27 July 2004 № 79-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system “Consultant Plus”.
2. On Further Professional Training of Civil Servants of the Russian Federation: Presidential Decree of 28 December 2006 № 1474 (as amended on 04.12.2009) [e-resource]. Access from ref.-legal system “Consultant Plus”.
3. On Municipal Service in the Russian Federation: Fed-

eral Law of March 2, 2007 № 25-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system “Consultant Plus”.
4. On Approval of the Action Plan for the organization of further professional training and professional development of civil servants of the Sverdlovsk region in 2013: Resolution of the Government of the Sverdlovsk region of 14 December 2012 № 1465-PP [e-resource]. Access from ref.-legal system “Consultant Plus”.
5. On Approval of the Action Plan for the organization of further professional training and professional development of civil servants of the Sverdlovsk region in 2012: Resolution of the Government of Sverdlovsk region on March 11, 2012 № 234-PP [e-resource].Access from ref.-legal system “Consultant Plus”.
6. On Approval of the Provisions of the Public Procurement on further professional training, re-training and work placement of civil servants of the Sverdlovsk region: Resolution of the Government of Sverdlovsk region June 18, 2007 № 569-PP (as Resolutions of the Government of Sverdlovsk region of 08.02.2008 № 96 -PP, of 15.10.2009 № 1308-PP, of 22.03.2011 № 273-PP) [e-resource]. Access from ref.-legal system “Consultant Plus”.
7. Address of the President of the Russian Federation Dmitry Medvedev to the Federal Assembly of the Russian Federation of 30.11.2010. – URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=107290 (date of access 17.05.2014).
8. Address of the President of the Russian Federation Dmitry Medvedev to the Federal Assembly of the Russian Federation of 22.12.2011. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=law;n=123798 (date of access17.05.2014).
9. Address of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation of 12.12.2012. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138990/ (date of access 17.05.2014).
10. Address of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation of 12.12.2013. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=155646 (access date 17.05.2014).
11. Balynskaya N.R. Interaction of local authorities with the media // Municipality: economics and management. 2014. № 1.
12. Vishnevskyi A.G., Denisenko M.B., Elizarov V.V. Priorities of demographic and migration policy of Russia / ed. by A.G. Vishnevskyi. M.: RECEP, 2007. 226 p.
13. Muharlamova R.G. Education as a tool of effective demographic policy // Demographic policy in the region: problems and perspectives: proceedings of scientific-practical conference; reports at sections (Ekaterinburg, 10-11 March 2010). Ekaterinburg, 2010. P. 92-93.
14. Rusinova A.S. Theoretical aspects of the status liability of a municipal employee // Municipality: economics and management. 2014. № 1.

СОЦИАЛЬНЫЕ УСТАНОВКИ КАК ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Усова О.В..

кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры управления персоналом 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. 428, Ola_U@mail.ru

УДК 35.08:65.012.61
ББК 60.55-42

Цель и методы. Предлагаемое исследование продолжает линию работ по изучению особенностей личности разнопрофессиональных групп (в настоящем исследовании – государственных гражданских служащих федерального подчинения). Предметом исследования служили взаимосвязи и влияние социальных установок государственных гражданских служащих на особенности проявления поведенческих реакций в терминах организационного поведения. При этом социальные установки рассматриваются как факторы прогнозирования социального поведения субъекта деятельности. Кроме того, социальные установки являются также одним из элементов личности (диспозиционный подход). В связи с этим, нами было выдвинуто предположение, что различия в социальных установках (а именно - состояние готовности к исполнению действий, тенденции к определенной деятельности) государственных гражданских служащих будут взаимосвязаны и оказывать значимые влияния (эффекты) на особенности их организационного поведения. Социальные установки рассматривались нами в терминах теории Д.Н. Узнадзе. Организационное поведение с позиций комплексного подхода Ю.Г. Семенова.

Результаты и научная новизна. В результате проведенного исследования был выявлен ряд научных фактов. Во-первых, было определено, что социальные установки и особенности поведенческих реакций (в терминах реализации принципов организационного поведения) представляют единую систему аттитюдов государственных гражданских служащих. Во-вторых, фактор материальной заинтересованности государственных гражданских служащих (удовлетворение материальных потребностей в процессе осуществления ими своей деятельности) оказывает влияние на особенности организационного поведения. Чем выше уровень выраженности данного фактора у государственных гражданских служащих, тем в меньшей степени у них выражены потребности: (1) откликаться на просьбы со стороны граждан, (2) оказывать какую-либо профессиональную помощь коллегам по службе, (3) поделиться опытом и знаниями с коллегами. Кроме того, данный фактор является медиатором готовности государственных гражданских служащих к инновационным процессам в исполнении ими должностных обязанностей на службе.

Таким образом, проведенное исследование может носить характер эмпирической предпосылки к разработке одного их критериев отбора и подбора на должности государственной гражданской службы федерального уровня. Данный критерий заключается в тестировании социальных установок кандидатов на вакантные должности различных категорий государственной гражданской службы.

Ключевые слова: социальные установки, аттитюды, государственные гражданские служащие, организационное поведение, система отбора.

SOCIAL ATTITUDES AS FACTORS OF ORGANISATIONAL BEHAVIOUR OF PUBLIC CIVIL SERVANTS

Usova O.V.
Candidate of Psychology, Assistant Professor, Assistant Professor of the Personnel Management Department of the Ural Institute of Management-Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r.428, 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, Ola_U@mail.ru

Purpose and methods. The proposed study continues the line of studies on features of personality of various professional groups (in the present study - federal civil servants). The subject of research is the relationship and influence of

© Усова О.В., 2014

social attitudes of civil servants on particular manifestations of behavioral responses in terms of organizational behavior. At that attitudes are seen as factors predicting social behavior of an actor. In addition, social attitudes are also an element of personality (dispositional approach). In this connection, we have suggested that differences in social attitudes (i.e. - a state of readiness to perform actions, trends to certain activities) of civil servants are interrelated and have a significant influence (effects) on their specific organizational behavior. Social attitudes are considered in terms of the theory by D.N. Uznadze, organizational behavior in terms of an integrated approach by Yu.G. Semenov.

Results and novelty. As a result, the study identified a number of scientific facts. First, the attitudes and characteristics of behavioral responses (in terms of the implementation of the principles of organizational behavior) constitute a single system of attitudes of public civil servants. Second, the factor of material incentive of civil servants (the satisfaction of material needs in performing their activity) influences the characteristics of organizational behavior. The higher the level of expression of this factor among civil servants, the less they express needs: (1) to respond to citizens' requests, (2) to provide some professional help to colleagues, (3) to share experiences and knowledge with colleagues. Moreover, this factor is a mediator of the civil servants' readiness to the innovation processes in performing their duties.

So, this study may be seen as the empirical background to the development of one of the criteria for selection and recruitment for the positions of the civil service at federal level. This criterion is testing the social attitudes of candidates for the vacant posts of various categories of civil service.

Key words: social attitudes, attitudes, public civil servants, organizational behavior, selection system.

1. Постановка проблемы

Актуальность настоящего исследования определяется рядом ключевых положений и противоречий.

Во-первых, «установка» в психологии означает определенное направление личности, состояние готовности, тенденция к определенной деятельности, способной удовлетворить какие-то потребности человека. Во-вторых, в отличие от мотива, то есть сознательного побуждения, установка непроизвольна и не осознается самим субъектом [1,142]. В-третьих, именно установка определяет отношение к объекту и способ его восприятия.

В-четвертых, согласно утверждению И.С. Кона в системе установок, незаметно для самого человека, аккумулируется его предшествующий жизненный опыт, настроения его социальной среды [2, 187-205].

Кроме того, социальные установки являются одним из системообразующих факторов, определяющих общую направленность личности, и во многом определяют прогнозирование социального поведения субъекта [3].

Однако в доступной нам литературе проблема роли социальных установок личности на особенности поведенческих реакции индивида применительно к организации изучена фрагментарно и недостаточно. Также данный аспект не изучен и по отношению к профессиональной категории - государственных гражданских служащих. Изучению обозначенной нами проблемы посвящено настоящее исследование.

Цель исследования – определить взаимосвязи в системе социальных установок государственных гражданских служащих и их организационном поведении. Выявить возможные системообразующие факторы формирования организационного поведения государственных гражданских служащих.

Объект исследования - процесс формирования организационного поведения государственных гражданских служащих.

Предмет – взаимосвязи и влияния социальных установок на организационное поседение государственных гражданских служащих.

Эмпирические предпосылки и вопросы исследования

Эмпирическими предпосылками данного исследования были определен ряд данных, полученных опытным путем.

А.С. Никитина, изучая особенности готовности государственных гражданских служащих к инновациям, пришла к выводам, что ведущими мотивами в осуществлении своей деятельности данная профессиональная категория определяет материальные, а не духовные мотивы [4].

О.В. Усова, рассматривая структуру социальных установок государственных гражданских служащих федерального уровня, также определила, что подавляющее большинство чиновников характеризуют свою деятельность с позиции удовлетворения «материальных», а не «социальных» потребностей [5].

Первый исследовательский вопрос заключался в том, чтобы выявить какие элементы будут входить в систему социальных установок и организационной культуры государственных гражданских служащих?

Т.А. Иванычева утверждает, что спектр организационной культуры, которую приносит человек в организацию, весьма широк и определяется уникальностью каждого сотрудника. Отметим, что отсутствие внимания менеджмента к проблеме ценностей в рамках формирования организационной культуры закономерно приводит к последствиям, существенно

ограничивающим возможности эффективности организации [6, 63].

Второй исследовательский вопрос состоял в том, чтобы определить окажут ли социальные установки государственных гражданских служащих влияние на их организационное поведение?

2.**Организация исследования**

Для изучения влияния социальных установок государственных гражданских служащих на особенности их организационного поведения было проведено эмпирическое исследование. Исследование под научным руководством автора статьи проведено студенткой факультета «Государственное и муниципальное управление» УИ(ф)РАНХиГС при Президенте РФ Л.С. Митькиной на базе одного из Управлений Федеральных Служб в УрФО.

Процедура исследования

В исследовании приняли 50 участников - сотрудников Федерального Управления (далее – Управления) в возрасте от 25 лет до 73 лет, со стажем работы от 1 года до 50 лет, с высшим образованием. Выборка составила 100 % всех служащих данного Управления.

Для исследования особенностей социальных установок и организационного поведения государственных гражданских служащих каждому участнику (индивидуально) было предложено пройти тестирование по стандартизированной методике. Тестирование проводилось анонимно, в письменном виде и носило констатирующий характер.

Для исследования социальных установок был применен метод опроса по стандартизированной схеме.

Для исследования особенностей организационного поведения использована методика «Анкета организационной культуры» [7]. В данной анкете нами были выделены только факторы, отражающие особенности организационного поведения.

Далее полученные нами результаты обрабатывались методами математической обработки. В качестве основных методов были использованы: методы корреляционного (по Пирсону) и дисперсионного (ANOVA/MANOVA) анализа. Данные обрабатывались в статистическом пакете Statistic for Windows 5.5.

Показатели исследования

Были выделены следующие параметры и показатели социальных установок и организационной культуры государственных гражданских служащих.

Параметр социальных установок

К данному параметру было отнесены следующие показатели.

Показатель «Представление о «хорошей работе»

Данный показатель определялся посредством выборов респондентов (государственных гражданских служащих) вариантов ответов их представлений о том, что для них является «хорошей работой» применительно к гражданской службе. Ответы на данный вопрос распределились следующим образом - справедливое распределение зарплаты – 68%, далее следовали ответы – приносить пользу для людей и обществу (28%), возможность для самореализации и творчество - 4 % [подробнее см.: Усова О.В., 2014]. Варианты ответов были распределены по факторам (соответственно: 1 – распределение зарплаты, 2- приносить пользу, 3 – самореализация и творчество).

Параметры организационного поведения

К параметру организационного поведения были отнесены показатели:

Показатель «Постановка целей на работе»

Данный показатель определялся выбором респондентов (посредством ранжирования) наиболее значимых личных целей, которые они желают добиться в процессе выполнения деятельности на государственной гражданской службе. Нами были использованы следующие значения показателя «Постановка целей на работе»: 1- добиться признания и уважения, 2- теплое отношение с людьми, 3- заработать на жизнь, 4 - развивать свои способности, 5- желание обеспечить себе материальный комфорт, 6- обеспечить свое будущее.

Показатель «Желание откликнуться на просьбу со стороны посетителей»

Вышеназванный показатель также определялся посредством выборов респондентов на поставленный вопрос: ««В своей профессиональной деятельности я хочу?».

Значения показателя «Желание откликнуться на просьбу со стороны посетителей» 1 - да, 2 - возможно, 3 - нет.

Показатель «Желание обмена опытом и помощи коллегам по службе»

Значения показателя «Желание обмена и помощи» 1 - да, 2- возможно, 3- нет.

Полученные в результате анализа данные отражены далее по тексту.

3.**Результаты исследования социальных установок государственных гражданских служащих**

Взаимосвязи и влияние социальных установок на особенности организационного поведения государственных гражданских служащих

Корреляционный (по Пирсону) анализ

В ходе корреляционного анализа нами были выявлены следующие взаимосвязи (корреляции) социальных установок и особенностей организационного поведения государственных гражданских служащих Управления. Результаты корреляционного анализа приведены в табл. 1.

Согласно данным, отраженным в табл. 1, значимые корреляции были обнаружены между показателями социальных установок и особенностями органи-

зационного поведения государственных гражданских служащих: (1) Представлениями государственных гражданских служащих о «хорошей работе» и: планами ее реализации (ожиданиями), желанием откликаться на просьбу (в том числе – просьбы посетителей), оказанием помощи коллегам и желанием поделиться с ними опытом ($p<.05\div.01$).

Следует отметить, что все выявленные корреляции носили обратно- пропорциональный характер. Это означает, что чем выше представление у государственных служащих о «хорошей работе» как способе заработка денежных средств, тем ниже их желание откликаться на просьбу, помогать коллегам и делиться с ними своим опытом. Кроме того, нами эмпирически доказано, что социальные установки и особенности организационного поведения относятся к единой системе ценностных ориентаций государственных гражданских служащих.

Проведенный нами корреляционный анализ свидетельствовал о взаимосвязях между социальными установками и особенностями организационного поведения государственных гражданских служащих, однако он не позволяет выявить каузальность (причинно-следственные) связи между выявленными нами корреляциями. Это позволяет сделать дисперсионный анализ. Ниже по тексту приводятся результаты данного вида анализа.

Дисперсионный анализ

Дисперсионный анализ, предпринятый в исследовании, направлен на выявление влияний (эффектов) факторов уровня выраженности социальных установок и показателей особенностей организационного поведения государственных гражданских служащих. Опишем наиболее значимые результаты.

Влияние фактора «Представление о хорошей работе»

Нами были обнаружены значимые эффекты (влияние) фактора социальной установки «Представление о хорошей работе» на следующие зависимые переменные:

Показатель «Постановки целей на государственной гражданской службе»

Значения показателя «Постановка личных целей на работе (в процессе осуществления деятельности на государственной гражданской службе) в зависимости от социальной установки «Представление о хорошей работе» отражены в таблице 2.

Главный эффект: влияние фактора «Социальной установки» на показатель «Постановка личных целей на работе», $F(2.47) = 5.58$, $p < .006$. *Условные обозначения*: **З**начения показателя «Постановка личных целей на работе»: 1- добиться признания и уважения, 2- теплое отношение с людьми, 3- заработать на жизнь, 4 - развивать свои способности, 5- желание обеспечить себе материальный комфорт, 6- обеспечить свое будущее.

Эффект фактора социальной установки на показатель «Желание добиться целей на государственной гражданской службе», был значим $F(2.47) = 5.58$, $p < .006$. Это означает, что в зависимости от типа социальной установки государственными гражданскими служащими будут достигаться различные цели на службе. Так, при социальной установке приносить пользу социуму своей деятельностью основная цель у государственных гражданских служащих в большей степени, чем при других установках, ориентирована социумом. При социальной установке о «хорошей работе» как

Таблица 1 - Коэффициенты корреляции показателей социальных установок и особенностей организационного поведения у государственных служащих

Показатели социальных установок	Ожидания от работы	Отклик на просьбу	Оказание помощи коллегам	Поделиться опытом
Представление о «хорошей работе»	-.33*	-.45**	-.45**	-.45**

Таблица 2 - Влияние фактора «Социальной установки» (представление о «хорошей работе) на показатели «Постановка личных целей на работе» государственных гражданских служащих федерального уровня (однофакторный ANOVA/MANOVA)

Внутригрупповой фактор «Социальная установка»	N	Значение показателя «Постановка личных целей на работе» (средние и стандартные отклонения)
Деньги (заработная плата)	34	5,41 (2.88)
Польза (обществу)	14	2,57 (2.30)
Творчество (развитие своих способностей)	2	3,50 (2.53)

Главный эффект: влияние фактора «Социальной установки» на показатель «Желание поделиться опытом с коллегами», $F(2.47) = 5.88$, $p < .005$.

«Заработать деньги» основной тенденцией в реализации целей на государственной гражданской службе является желание обеспечить свое будущее и обеспечить материальный комфорт. Роль социальной установке «Реализации творческого начала» на государственной гражданской службе – основной целью, которой будет подчинено организационное поведение государственных служащих, является желание заработать себе на жизнь и развивать свои способности.

Показатели «Желание поделиться опытом и помочь коллегам»

Эффект фактора социальной установки на показатель «Желание поделиться опытом и оказывать помощь коллегам»», был значим $F(2.47) = 5.88$, $p < .005$. Значения данного показателя в зависимости от типа социальной установки государственных гражданских служащих представлен в таблице 3.

Полученные нами результаты свидетельствуют, что в зависимости от типа социальной установки у государственных гражданских служащих проявляются следующие особенности организационного поведения: при социальной установке «Представление о хорошей работе как возможность зарабатывать деньги» особенностью организационного поведения будет отказ от обмена опытом и оказания помощи коллегам, при социальной установке – приносить пользу социуму выполнение просьбы будет иметь вероятностный характер, при социальной установке проявлять творчество на государственной гражданской службе – согласие на выполнение просьб об обмене опытом и оказания помощи коллегам.

Таким образом, дисперсионный анализ влияния социальных установок на показатели особенностей организационного поведения государственных гражданских служащих свидетельствовал о том, что:

(1) Фактор социальной установки «Представление государственных гражданских служащих о «хорошей» работе оказывает влияния на ряд показателей особенностей организационного поведения государственных гражданских служащих, а именно: показатели «Целеполагания в процессе осуществления деятельности» и «Желание оказать помощь коллегам и поделиться с ними опытом».

(2) Нами было обнаружено, что при социальной установке «Хорошая работа – зарабатывать деньги» у государственных гражданских служащих Управления в большей степени выражены следующие особенности организационного поведения: реализация целеполагания в процессе выполнения деятельности на государственной гражданской службе – обеспечить себе будущее и материальный комфорт, в большинстве случаев – отказ от выполнения каких-либо просьб по дополнительным служебным обязанностям и обменом опытом и оказания помощи коллегам.

(3) При тенденциях к социальной установке «Приносить пользу обществу»: теплое отношение к людям, неопределенность по отношению к согласию оказания помощи посетителям и коллегам, обменом профессиональным опытом и вероятностный характер выполнения просьб по служебным обязанностям.

(4) При социальной установке возможности проявлять творческое начало на государственной гражданской службе – целеполагание развивать свои способности, однозначное желание откликаться на просьбы и желание обмена опытом и оказание помощи коллегам.

(5) Однако следует отметить, что согласно результатам качественного анализа социальная установка «заработать денег» была наиболее популярным ответом среди респондентов исследования (34 человека – 68%), социальная установка «приносить пользу» (14 человек – 28%), а «проявлять творчество» (2 человека – 4 %).

Обсуждение результатов

Полученные нами результаты можно интерпретировать следующим образом:

По линии взаимосвязей социальных установок и особенностей организационного поседения нами было

Таблица 3 - Влияние фактора «Социальной установки» (представление о «хорошей работе) на показатели «Желание поделиться опытом и оказывать помощь коллегам» у государственных гражданских служащих федерального уровня (однофакторный ANOVA/MANOVA)

Внутригрупповой фактор «Социальная установка»	N	Значение показателя «Постановка личных целей на работе» (средние (и стандартные отклонения))
Деньги (заработная плата)	34	1,80 (.35)
Польза (обществу)	14	1,57 (.51)
Творчество (развитие своих способностей)	2	1,00 (.00)

Главный эффект: влияние фактора «Социальной установки» на показатель «Желание поделиться опытом с коллегами», $F(2.47) = 5.88$, $p < .005$.

определено, что факторы исследования взаимосвязаны обратно-пропорциональными связями друг с другом. Это означает, что социальные установки, направленные на получение государственными гражданскими служащими материальной выгоды являются избыточными по отношению к выполнению их функциональных обязанностей.

Однако социальные установки на развитие творческих способностей также могут быть избыточными. Эта избыточность заключается в том, что предположительно государственные гражданские служащие с доминированием этого типа установки будут откликаться на просьбы своих коллег о помощи с целью сохранения «удовлетворительных» отношений в ущерб выполнения собственных должностных обязанностей. Однако это предположение требует дополнительной эмпирической проверки.

В данном случае, социальная установка «Приносить пользу обществу» является наиболее оптимальной в структуре личности государственного гражданского служащего, так как способствует избирательности отношения к просьбам коллег, а следовательно- к разумному их выполнению.

Таким образом, можно сделать обобщенный вывод о том, что при отборе на государственную гражданскую службу необходимо учитывать фактор социальных установок государственных служащих. При этом социальная установка «Приносить пользу обществу» является наиболее оптимальной.

Литература:

1. Узнадзе Д.Н. Психологические исследования. М.: Наука, 1966.
2. Кон И.С. Психология предрассудка. О социально-психологических корнях этнических предубеждений // Новый мир. 1966. № 9. С. 187-205.
3. Ядов В.А. Саморегуляция и прогнозирование социального поведения личности: диспозиционная концепция. М.: ЦСПиМ, 2013. 363 с.
4. Никитина А.С. Инновации и традиции в деятельности социально-профессиональной группы современных государственных гражданских служащих. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Екатеринбург, РАНХиГС, 2014. 22 с.
5. Усова О.В. Актуальные проблемы управления персоналом в условиях социально-экономической модернизации страны: Материалы Всероссийской науч. –практ. конференции, г. Екатеринбург, 27-28 апреля 2012 г. Часть 2 / под общ. Ред. О.В. Охотникова. Екатеринбург: УрФУ, 2012. С. 108-116.
6. Иванычева Т.А. Ценности организации как элемент формирования организационной культуры предприятия // Современные наукоемкие технологии. 2009. № 4. С. 62-63.
7. Семенов Ю.Г. Организационная культура: Учебное пособие. М.: Логос, 2006. 256 с.

References:

1. Uznadze D.N.. Psychological research. M.: Nauka, 1966.
2. Kon I.S. Psychology of prejudice. On social and psychological roots of ethnic prejudice // New World. 1966. № 9. P. 187-205.
3. Yadov V.A. Self-regulation and prediction of social behavior of a personality: dispositional concept. M.: CSPiM, 2013. 363 p.
4. Nikitina A.S. Innovation and tradition in the operation of social and professional groups of modern public civil servants. Abstract of dissertation for the degree of a candidate of Social Sciences. Ekaterinburg RANEPA, 2014. 22 p.
5. Usova O.V. Urgent problems of personnel management in terms of socio-economic modernization of the country: Proceedings of the All-Russian scientific-pract. conference, Ekaterinburg, 27-28 April 2012 Part 2 / gen. ed. by O.V. Okhotnikov. Ekaterinburg: UrFU, 2012. P. 108-116.
6. Ivanycheva T.A. Values of the organization as an element of formation of the organizational culture of an enterprise // Modern knowledge-based technologies. 2009. № 4. P. 62-63.
7. Semenov Y.G. Organizational culture: Coursebook. M .: Logos, 2006. 256 p.

КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД К ПРОБЛЕМЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ

Попова Е.П.
кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры теории организации факультета ГМУ, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Россия),
115230, Россия, г. Москва, Каширское ш., д.5, корп.1, к.149, eppopova@hse.ru

Яковлева Т.К.
магистрант, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Россия),
115230, Россия, г. Москва, Каширское ш., д.5, корп.1, к.149, eppopova@hse.ru

УДК 65.01
ББК 60.832.1

Цель. Критический анализ эффективности использования моделей компетенций для решения задачи отбора кандидатов на должность руководителя.

Методология и методы. В рамках компетентностного и ситуационно-нормативистского подходов в качестве основных используются методы сравнительного анализа, моделирования, синтеза и оценки.

Результаты и научная новизна. Большинство моделей включают перечень компетенций, представляющих собой социально одобряемые качества. Корреляция этих качеств с эффективностью деятельности руководителя не устанавливается. Методы, используемые как для формирования списка компетенций, так и для оценки кандидатов на должность руководителя, не могут обеспечить решение задачи прогнозирования эффективности деятельности кандидатов на должность руководителя.

Ключевые слова: компетентностный подход, модель компетенций, эффективность деятельности руководителя, ситуационно-нормативистский подход.

COMPETENCE APPROACH TO A MANAGEMENT EFFICIENCY PROBLEM

Popova E.P.
Candidate of Sociology, Associate Professor, Assistant Professor of the PMM Organization Theory, National Research University "Higher School of Economics" (Russia),
115230, Russia, Moscow, Kashirskoe sh., 5, building 1, k.149, eppopova@hse.ru

Yakovleva T.K.
Master-degree student, National Research University "Higher School of Economics" (Russia),
115230, Russia, Moscow, Kashirskoe sh., 5, building 1, k.149, eppopova@hse.ru

Purpose. Critical analysis of the efficient use of competence models for solving the problem of selection of candidates for a leading position.

Methodology and methods. In the framework of the competence and situational-normativist approaches comparative analysis, simulation, synthesis and evaluation are used as basic methods.

Results and scientific innovation. Most models include a list of competencies, which are socially acceptable features. Correlation of these qualities with management effectiveness is not established. Methods used both to generate a list of competencies and to estimate candidates for a leading position, cannot provide a solution to the problem of forecasting the efficiency of the candidates for the head.

Key words: competence approach, competence model, leadership effectiveness, situational-normativist approach.

Постановка проблемы. Последние десятилетия в литературе по управлению человеческими ресурсами и в управленческой практике получает распространение компетентностный подход. Компетентностный подход, в частности, предлагается для решения проблем отбора и оценки руководителей как бизнес-, так

© Попова Е.П., Яковлева Т.К., 2014

и государственных организаций. Ему изначально придавалось большое значение: он рассматривался как комплексный, который позволяет сблизить науку и практику, учитывая в требованиях к специалисту (руководителю) как знания, так и умения их применять. Базируясь на этом подходе, организация (отрасль) разрабатывает модель компетенций. Модель компетенций используется при реализации нескольких функций: отбора, оценки, стимулирования и развития специалиста (руководителя). Но одна из важнейших ее задач – прогнозировать эффективность деятельности будущего руководителя при отборе кандидатов на эту должность.

Однако, на наш взгляд, при разработке модели компетенции не учитывается ряд ограничений этого подхода. Его абсолютизация свела проблему прогнозирования эффективности деятельности руководителя к проблеме соответствия модели компетенций.

При этом необходимо отметить, что в отечественной заводской социологии и управленческой практике 70-80-х гг. XXв. эти задачи успешно решались. Были разработаны подходы, а также инструменты решения задачи отбора руководителей и прогнозирования эффективности их деятельности.

Задачей данной статьи является выявление сильных и слабых сторон как компетентностного подхода, так и методов разработки модели компетенций в контексте решения проблемы эффективности руководителя. При этом за основу мы берем принципы ситуационно-нормативистского подхода, разработанные отечественными специалистами к 80-м гг. XXв.

Компетентностный подход к проблеме определения характеристик успешных руководителей. Создание модели компетенций руководителя базируется на подходах к определению характеристик успешного руководителя. Задачей данной статьи не является анализ подходов к определению и типологии компетенций, поэтому мы ограничимся общим представлением о компетенции.

Понятие компетенций стало активно использоваться в последние три десятилетия. Компетентность представляет собой «высококачественное выполнение работы» (Б. Мэнсфилд), а компетенция – знания и навыки, обеспечивающие это выполнение. Выделяют два основных типа компетенций: поведенческая компетентность («мягкие навыки»), технические компетенции («жесткие навыки»; ролевые компетенции, связанные либо с группой ролей, либо с индивидуальными ролями – «ролеспецифичная компетенция»). [1, с.173-181] Так или иначе, речь идет о поведении, которое ведет к эффективности деятельности руководителя (специалиста).

Пожалуй, основополагающей работой в рамках компетентностного подхода можно считать работу Д. К. МакКлелланда, который в своем исследовании пришел к выводу, что результаты тестирования на интеллект при приёме на работу не могут гарантировать эффективность деятельности кандидата в будущем [2, с.2.]. Необходим был некоторый набор качеств (являющихся критериями), удовлетворение которым демонстрировало бы релевантность кандидата предлагаемой ему должности. При этом «соотнесение с критерием, или валидизация – это процесс анализа ключевых аспектов поведения, отличающих выполнение работы от неэффективного». [1, с.174.]

Одним из ключевых исследований в рамках компетентностного подхода можно считать работу Р. Бояциса, который разработал модель компетенций эффективного руководителя [3], включающую в себя такие группы компетенций, как [4, р.583.]: управление целями и действиями, лидерство, управление сотрудниками, руководство подчинёнными, забота об окружающих и специализированные знания. Исследователем был предложен перечень из 19 менеджерских компетенций, таких, как [5, с.328].

Вслед за Бояцисом, Спенсер Л. и Спенсер С. предложили свой вариант модели компетенций, состоящей из 14 компетенций менеджера, включающих [6]: Данная модель принимается за основу во многих последующих работах авторов по проблематике модели компетенций руководителей.

Авторы модели управленческих компетенций Ланкастер [7] предложили 11 качеств руководителя, которые, по их мнению, составляют портрет успешного управленца. Компетенции сгруппированы в три группы, представляющие три различные уровня [8, с.25; 9, р.27, 29]: базовые знания управленца, навыки и отличительные черты и «мета-качества». К первой группе компетенций относится понимание бизнес-среды и всех процессов, происходящих в организации и вне её и профессиональные знания. К группе компетенций «навыки и отличительные черты» относятся: открытость происходящим событиям, аналитический склад ума, навыки взаимодействия с людьми, эмоциональная гибкость и проактивность. Наконец, третья группа компетенций включает в себя креативность, сообразительность, навыки сбалансированного научения и самопознание.

Другая модель успешного руководителя предложена Г. М. Шродером, который исследовал проблему управленческих компетенций на протяжении 20 лет. Автор в своей работе выделяет три группы компетенций [10, р.714.]: «входные», базовые и компетенции, способствующие высокой эффективности управленца. К первой группе компетенций относятся индивидуальные характеристики, способности и навыки, которые сотрудник привносит в организацию (знания, ценностные установки, способности, мотивацию, стиль взаи-

модействия с коллегами). К базовым компетенциям относятся более специализированные технические/функциональные навыки, требуемые от менеджера (планирование, организация, контроль, развитие, взаимодействие с коллегами). Наконец, третья группа компетенций, которой Шродер уделил особое внимание в своём исследовании, - это компетенции, способствующие высокой эффективности управленца. Его интерес к разработке данных компетенций обоснован «переходом от индустриальной к постиндустриальной волне организаций. Современные постиндустриальные организации пытаются бороться с нестабильностями внешней среды, они перегружены потоками информации, обладают горизонтальной структурой и зависят от сетей рабочих групп». [10, p.714.]

Таким образом, разработанная модель включает в себя направленные на групповое взаимодействие 11 компетенций руководителя, который представляется как «эффективный член команды, который иногда берет на себя лидерскую роль, но чаще он член коллектива». [11, с.170.]

В *Табл.1.* перечислены одни из самых популярных компетенций с указанием их присутствия в нескольких известных моделях компетенций. Их анализ позволяет сказать, что это самые разнообразные «качества»: и способности, и навыки, и задачи. Кроме того, они явно представляют собой социально одобряемые качества и рассматриваются как, безусловно, обеспечивающие эффективность деятельности руководителя.

Модель управленческих компетенций Ломингер [12] вообще включает в себя перечень из 67 качеств руководителя, которые способствуют эффективности его деятельности. Необходимо отметить, что этот перечень является базой для создания моделей компетенций многих организаций сегодня: на основе этой модели компании разрабатывают собственные модели компетенций, выбирая из списка те качества, которые, по их мнению, требуются от сотрудника в конкретной организации.

Отечественные авторы также называют качества руководителя, которые трактуются как обеспечивающие эффективность деятельности руководителя. Так, например, одни выделяют такие качества руководителя, как: готовность брать на себя ответственность за коллектив, способность отвечать за результат работы команды, приоритет общего результата над собственным, позитивное отношение к подчинённым, обучаемость и стремление к самосовершенствованию, умение прислушиваться к мнению других, готовность вдохновлять своим примером и учить других, способность организовывать коллектив, стрессоустойчивость, готовность принимать непопулярные решения. [13, с.30.] Другие считают, что руководитель должен быть лидером, уметь эффективно ставить задачи, владеть хорошим

Таблица 1 - Компетенции в наиболее популярных моделях

Модели: присутствие наиболее популярных компетенций в них / Компетенции	Р. Бояцис	Спенсер Л. и Спенсер С.	Модель управленческих компетенций Ланкастер	Г.М. Шродер
Оказание влияния на сотрудников	+	+		
Ориентация на эффективность/достижение	+	+		+
Логическое/аналитическое мышление	+	+	+	
Диагностическое использование концепций (концептуальное мышление)	+	+		
Поиск информации, восприятие информации		+	+	
Навыки взаимодействия с людьми		+	+	
Лидерство	+	+		+
Командная работа		+		+
Директивное руководство		+		
Проактивность/инициативность	+	+	+	
Креативность		+	+	
Эмоциональная гибкость			+	
Самопознание			+	
Уверенность в себе	+	+		

тайм-менеджментом, уметь эффективно осуществлять деловые коммуникации, обладать навыками эффективной презентации и эффективных переговоров, обладать способностью организовать команду и работать в ней, наконец, руководитель должен уметь эффективно принимать управленческие решения. [14, с.6.]

В целом, необходимо отметить, что в управленческой литературе к проблеме определения характеристик эффективного руководителя можно выделить нормативистский и ситуационный подходы.

Согласно первому, существует определённый набор стандартных качеств, требуемых от любого руководителя, которые могут гарантировать его успешную деятельность.

Другой подход состоит в том, что «существуют различия в управленческих ролях и деятельности на различных уровнях управления». [15, p.286.]

Данная идея о различных требованиях к разным уровням руководства в организации также подтверждается мнением исследователей, работающих в рамках проблематики стратегического менеджмента. Так, например, А. А. Томпсон и А. Дж.Стрикленд считают, что различные управленческие уровни обладают собственными стратегиями, которые в совокупности «дают единую и всеобъемлющую стратегию компании». [16, с.84.] По мнению исследователей, низшие уровни руководителей должны реализовывать оперативную стратегию компании, средние менеджеры ответственны за функциональную стратегию, наконец, топ-менеджмент реализует общую стратегическую деятельность организации.

Так суть деятельности менеджеров низших уровней сводится к взаимодействию с подчинённым «один на один», а к основным функциям относятся: управление эффективностью деятельности сотрудников и инструктаж подчинённых. [15, p.287.]

Средний менеджмент в своей деятельности, в отличие от предыдущей ступени, работает с группами людей. Помимо задач низшего уровня, для того, чтобы занимать позицию управленца среднего звена, необходимо приобретать новые навыки и компетенции, такие, как: планирование и распределение организационных ресурсов, координация отдельных групп и управление межгрупповой эффективностью. [15, p.288.] При этом ключевой функцией рассматривается координация. «Выполнение данной функции максимально «сглаживает» разницу между средним и топ-менеджментом». [15, p.289.] Это означает, что если менеджер среднего звена успешно справляется с данной функцией, то он обладает потенциалом к переходу на более высокий уровень управления.

В функции менеджмента высшего уровня входит мониторинг бизнес-среды. Они также являются представителями компании в бизнес-сообществе, ведут диалог с партнерами, конкурентами и клиентами от имени своей организации.

Эти функции и связанные с ними требования к руководителю кладутся в основу карт компетенций, где представлено распределение компетенций по уровням и где указаны основные функции и сферы деятельности руководителей разных уровней. [Например: 17, с.156.]

Однако представленный подход ограничивает факторы управленческой ситуации только уровнем управления. Этот фактор, безусловно, влияет на характеристики управленца, способные обеспечить эффективность его деятельности, но не является единственным.

На наш взгляд, необходимо разграничить задачи, которые решаются с помощью модели компетенций. Если речь идет о создании ролевого профиля, обусловленного позицией (должностью), то модель компетенций, где определяется ожидаемое поведение, действительно, может стать действенным инструментом. Однако здесь необходим ситуационный подход, позволяющий учитывать не только требования, связанные со спецификой задач руководителя на разных уровнях, но и требования, связанные со степенью жесткости технологий базовой деятельности организации, с типом внешней среды и т.д.

В то же время, если ставится задача отбора кандидатов, которые с большой вероятностью продемонстрируют эффективность деятельности в будущем (т.е. задача прогнозирования эффективности деятельности будущих руководителей), то модель компетенций будет неэффективна.

Кроме того, принципы построения модели компетенций свидетельствуют о том, что модель компетенций разрабатывается вне контекста проблемы эффективности деятельности руководителя, о чем будет сказано дальше.

Модель компетенций: принципы построения, проблема индикаторов. В настоящее время модель компетенций руководителя в большинстве крупных организаций является универсальным инструментом, позволяющим объединить подбор, обучение и развитие, карьерное развитие и управление эффективностью в единую систему работы с управленческими кадрами. По сути, модель компетенций позволяет «унифицировать требования к сотрудникам и создать единые стандарты поведения» [18, с.82.], что позволяет операционализировать всю деятельность как менеджеров по работе с управленческим персоналом, так и самих руководителей. Для каждой должности в организации есть свой набор требуемых от неё компетенций, а именно, «совокупности знаний, навыков, способностей, прилагаемых усилий и стереотипов поведения» [19, с.117], тех «поведенческих

характеристик, необходимых для успешной деятельности и достижения результатов» [18, с.84]. Для того чтобы эти требования были наглядны и понятны как сотрудникам, так и специалистам по работе с человеческими ресурсами, чтобы связать стратегические задачи компании и требования к персоналу, организации сегодня создают и разрабатывают корпоративные модели компетенций, которые впоследствии отражаются и в должностных инструкциях сотрудников.

Подготовка модели компетенций руководителей может осуществляться как сотрудниками кадровой службы внутри компании, так и внешними организациями, специализирующимися в данной области. В любом случае, разработка профилей идеального руководителя осуществляется при активном участии самих управленцев рассматриваемой компании.

Предполагается, что модель компетенций будет способствовать эффективности системы работы с управленческими кадрами, если будут приняты во внимание некоторые ключевые принципы её построения. [1, с.179.] При этом необходимо отметить, что содержание ряда предлагаемых принципов снижает действенность модели для решения задачи оценки эффективности деятельности руководителя. Например, соответствие компетенций корпоративной культуре предполагает разработку компетенций на основе социально одобряемых ценностей без связи с обеспечением эффективности деятельности руководителя. Другие принципы разработки модели компетенций носят «технический» характер (четкость языка, лишённость жаргонизмов; компетенции не должны быть расплывчатыми и пересекаться с другими видами компетенций; общая модель компетенций не должна быть сложной; общая схема компетенций должна регулярно пересматриваться и обновляться в соответствии с новыми потребностями организации). Поэтому и они не обеспечивают решения задачи прогнозирования эффективности деятельности руководителя.

В целом, подготовка модели компетенций руководителя включает в себя три этапа: проектирование модели компетенций (моделирование компетенций); оценку и развитие (иногда – корректировку) модели компетенций. [18, с.82]

При моделировании компетенций руководителя составляется базовый список компетенций и корпоративных ценностей организации, На данном этапе необходимо сравнить составленный список с другими существующими моделями компетенций, что поможет убедиться в том, что в модель были включены все необходимые группы компетенций. Также при выборе перечня требуемых компетенций необходимо учитывать и будущие области её применения. Перечень требуемых компетенций является результатом «мозгового штурма» сотрудников кадровой службы, руководителей или же представителей организаций, являющихся провайдерами создания модели компетенций организации. Кроме этого, используются методы репертуарных решеток, критических инцидентов, прямых атрибутов (сайт рекрутинговой компании “Ultra Staff Group”) [20] В любом случае используются экспертные оценки.

На втором этапе разработки модели компетенций производится оценка компетенций. Необходимо протестировать общую схему, путём измерения реакции менеджеров, чтобы «убедиться в том, что они понимают схему и считают, что она имеет непосредственное отношение к их рабочим ролям». [1, с.181] Т.е. речь идет о понимании, а не о связи с эффективностью деятельности. Как видно, такой подход отличается субъективизмом и определенной иррациональностью.

Развитие модели предполагает ее регулярный пересмотр и уточнение.

К наиболее популярным методам оценки эффективности деятельности, основывающимся на требуемых компетенциях руководителей, относятся: метод *шкалы оценки*, который «основан на перечне качеств и степени, с которой данные качества описывают сотрудника или главу отдела» [21, с.463]; метод *анкетирования*, подразумевающий описание деятельности сотрудника и его персональных качеств (для наибольшей достоверности результатов могут быть обозначены “веса для каждых качеств, перечисленных в анкете, в зависимости от их важности”) [22, с.352]; метод *самооценки*, при котором сотрудник даёт оценку своему поведению в соответствии с требованиями, предъявляемыми к его должности; *ассессмент-центр*, являющийся многогранной процедурой, представляющей группу методов (биографический, интервью, опросники и ролевые игры), ориентированных на оценку компетенций руководителя; наконец, метод *“360 градусов”,* позволяющий руководителям “получить обратную связь по их эффективности, зачастую анонимно, от всех основных сотрудников, с которыми им приходится иметь дело” [23, p.140], таких, как их подчинённые, коллеги и вышестоящие руководители.

Но и в целом необходимо отметить наличие ряда проблем, не решенных (или практически не решенных) в рамках существующих моделей компетенций. Речь идет о следующем.

1. Большинство моделей компетенций представляют собой достаточно стандартный набор качеств (компетенций).

2. Список этих качеств составляется на основе экспертного опроса.

3. Эти качества рассматриваются как:

• Универсальные (необходимые управленцам любого уровня, любого типа; в любой организации, с

любой технологией и т.д.) В целом, характеризуя популярные компетенции, необходимо сказать, что в основе их формулировки лежит универсалистский тезис о том, что все современные организации существуют в ситуации динамичной внешней среды, постоянно изменяются, обладают гибкой структурой и требуют от всего персонала креативности и стратегической ориентации. [1, с.176]. Это противоречит организационной реальности.

• Социально одобряемые, но не связанные с реальной эффективностью деятельности организаций. Ни в одной модели выбор компетенций не связан с требованиями эффективности организации. Эффективность деятельности руководителя, если и упоминается, то вне контекста организационной эффективности. Модель компетенций разрабатывается с учетом провозглашенных ценностей (корпоративной культуры), а не с учетом критериев эффективности.

4. Модель оценивается по «техническим» требованиям, предъявляемым на стадии разработки модели, а никак не связывается с критериями эффективности деятельности руководителя. На стадии оценки модели компетенций проверяются менеджерами по критерию «понятности» и соответствия (по субъективному ощущению менеджеров) осуществляемой деятельности.

5. Существует проблема определения индикаторов, позволяющих говорить о развитости той или иной компетенции у индивида. Часто за индикаторы выдается описание компетенции, что не снимает вопроса, как измерять выраженность этих качеств. Например, в некоторых моделях компетенция «уверенность в себе, проактивная ориентация» имеет в качестве индикатора «четкое и уверенное выражение своей позиции в конфликтах с подчинёнными». [24, с.82]

7. При оценке руководителя на основе модели компетенции баллы, характеризующие развитость тех или иных компетенций, суммируются. Но остаются вопросы, в равной ли степени эти компетенции влияют на эффективность деятельности руководителя; «уживаются» ли эти поведенческие характеристики в одной личности (например, директивное руководство и лидерство)? Подобные вопросы были сформулированы в рамках критического анализа распространенных методик оценки деятельности руководителя, предпринятые заводскими социологами в 80-е гг. в СССР.

Подходы к проблеме отбора руководителей: «позднесоветская» практика. Несмотря на то, что в отечественной управленческой литературе и практике управления активно распространяется компетентностный подход, проблема, которую он призван решить, не нова.

Вопрос об отборе руководителей и прогнозировании успешности (эффективности) их деятельности связан в организации с необходимостью рационализации организационной деятельности и оптимизации человеческих ресурсов. Эта проблема встала для отечественных организаций уже в конце 70-х гг. и довольно успешно решалась отечественными специалистами. Речь идет о социологах-практиках, работавших в системе управления как в позиции внешних консультантов, так и в рамках функциональных подразделений (аналогов современных подразделений УЧР). К 80-м гг. сложился целый ряд инструментов (технологий, методик), позволяющих решать задачи диагностики в системе управления. Более того, к концу 80-х гг. был осуществлен и методологический анализ существующих социологических средств диагностики, была предложена типология этих средств, а также их сильных и слабых сторон, границ их использования. [25]

К сожалению, в 90-е гг. XXв. проблема рационализации организационной деятельности в нашей стране не стояла на повестке дня, а общее поле развития заводской социологии было разрушено. Поэтому дискуссии этого периода были прерваны, но проблемы остались. Интересно, что ряд методик, широко распространенных в то время и тогда подвергшихся критике, сейчас под другим названием заимствуются из западной управленческой литературы. Хотя в их современном виде у них еще больше оснований стать мишенью для критики. Речь идет о методе оценки руководителя «360°». Это определенный аналог группы методик, известных в отечественной заводской социологии и управленческой практике 70-80-х гг., как «ГОЛ» (групповая оценка личности).

Поэтому мы считаем необходимым воспроизвести основные пункты критики существовавших подходов, поскольку наиболее спорные характеристики прежних подходов воспроизведены в компетентностном подходе.

Как уже было сказано, в этот период не только разрабатывались инструменты решения управленческих проблем, но и проводился методологический анализ имеющихся средств. Наиболее полный анализ был представлен В.В. Щербиной. В частности, им была предложена классификация имеющихся средств социологической диагностики по разным основаниям. Для целей данной статьи достаточно привести два основания: метод задания должного состояния и способ получения информации. Основным объектом критики выступила группа методик, которые объединяла общая методология и общее название – ГОЛ (групповая оценка личности).

С точки зрения метода (способа) задания должного состояния объекта, Щербина выделил нормативный (нормативистский) и ситуационный подходы. Причем первый подход являлся и является очень распространенным (несмотря на постоянно провозглашаемый исследователями и управленцами-практиками

ситуационный подход). Суть нормативистского подхода состоит в том, что «должное состояние задается в виде конечного социально желательного состояния в формализованных показателях. Показатель задается в данных методиках либо на основе концептуальных схем, либо на основе экспертного опроса. Нормативный критерий оценки совпадает в экспертных методиках с исходным списком качеств, подлежащих оценке экспертами». [25, с.88] С другой стороны, в ситуационном подходе отрицается возможность существования эталона – модели эффективного руководителя. Щербиной был предложен ситуационно-нормативный подход предполагающий разработку норматива (в данном случае – модели эффективного руководителя) для реальной организации.

В компетентностном подходе как раз присутствует такой набор универсальных, социально одобряемых характеристик. Например, в подавляющем большинстве моделей компетенций в качестве важнейшей компетенции руководителя рассматривается «лидерство». Хотя если организация существует в ситуации стабильной внешней среды, если технология базовой деятельности - автоматизированная, если уровень руководителя – операциональный, то эта компетенция, как минимум, не является необходимой.

Формирование модели компетенций на основе социальных ценностей может привести к тому, что в модели компетенций могут оказаться несовместимые в одной личности характеристики. Например, еще одной часто используемой компетенцией называют «ориентацию на группу». В определении этой компетенции указывается необходимость «полностью понимать свою роль члена команды». [25, с.176] Однако это в определенной степени противоположная «лидерству» компетенция.

Наличие такой проблемы вытекает из психологического подхода, рассматривающего личность не как совокупность устойчивых характеристик, а как слож-

Таблица 2 - Сравнительный анализ компетентностного подхода с подходами, разработанными в рамках заводской социологии 80-х гг.

Подходы / Критерии сравнения	Компетентностный подход	Нормативистский подход в социологической диагностике	Ситуационно-нормативистский подход в социологической диагностике
Цель	Создание должностных инструкций, оптимизация ЧР	Оптимизация ЧР	Оптимизация ЧР
Решаемые задачи	Отбор кандидата, оценка руководителя, развитие руководителя	Отбор кандидата, оценка руководителя	Отбор кандидата, оценка руководителя
Источник формирования списка качеств	*Экспертный опрос* как базовый, мозговая атака для формирования базовой модели компетенций. *Метод меню* позволяет конкретной организации выбирать из представленного списка подходящие компетенции.	*Экспертный опрос* для формирования конечного списка требуемых качеств.	*Экспертный опрос* как первичный этап для формирования списка качеств для дальнейшей работы по выявлению корреляции качеств с эффективностью деятельности руководителя.
Методы получения информации при решении задачи отбора и оценки руководителя.	*Метод шкалы оценки, анкетирование, самооценка, ассессмент-центр, метод «360°».*	Групповая оценка личности (ГОЛ), предполагающая оценку эффективности деятельности руководителя с трех сторон (непосредственный начальник, коллеги - руководители этого же уровня, подчиненные)	*Анализ документов* для оценки эффективности деятельности руководителя. *Экспертная балльная оценка* эффективности деятельности руководителя и эффективности деятельности возглавляемого им подразделения. *Психологическое тестирование; метод корреляции*, позволяющий выявить корреляцию между эффективностью и выраженностью того или иного фактора.

ную структуру этих характеристик. [25, с.90-91.] Последнее предполагает, что нельзя развивать какое-то качество, не разрушив саму личностную структуру, тем самым сделав поведение индивида непредсказуемым.

Использование большого количества методов получения информации в компетентностном подходе основано на убеждении, что это позволит дать разностороннюю, а потому более глубокую, объективную и полноценную оценку. На обеспечение такой оценки претендует и метод "360°".

Однако это убеждение может рассматриваться как ошибочное. Например, Щербина, критикуя методику ГОЛ (которая претендовала на такую же всестороннюю оценку), подчеркивал, что оценить руководителя как эффективного можно только в контексте достижения общеорганизационных целей. Кроме того, эта оценка относительна и имеет смысл только в сопоставлении с другими руководителями этого же уровня. А такую оценку может дать только непосредственный начальник. В этой связи баллы, присваиваемые начальником никак не сопоставимы с баллами, присваиваемыми подчиненными и коллегами: они оценивают по другим критериям и соотнести с оценками других управленцев того же уровня не могут.

Но самая главная претензия заключалась в том, что эксперты давали балльную оценку эффективности деятельности руководителей без связи с оценкой эффективности деятельности возглавляемых ими подразделений. А это важнейший критерий для оценки деятельности руководителя.

Как видно из таблицы 2, компетентностный подход может рассматриваться как вариант нормативистского подхода. При этом только в ситуационно-нормативном подходе использование методов подчинено определенной логике, что свидетельствует о разработанности технологии (алгоритма) построения модели успешного руководителя именно для определенной организации.

Таким образом, для нивелирования недостатков нормативистского подхода, Щербиной был предложен ситуационно-нормативистский подход к заданию должного. В данном случае – к формированию модели эффективного руководителя. Здесь первоначальный список качеств (условно-личностных и условно-деловых) формируется на базе экспертного опроса, но затем проверяется на реально действующих руководителях. Экспертные оценки проходят процедуру очистки. Эффективность деятельности руководителя связывается с эффективностью деятельности, возглавляемого им подразделения.

Представляется, что совершенствование компетентностного подхода связано, прежде всего, с отказом от нормативизма при формировании списка компетенций и с разработкой компетенций с учетом эффективности деятельности руководителя, которая не может быть оторвана от эффективности деятельности возглавляемого им подразделения.

Выводы.

1. Существующие модели компетенций не могут реально решать задачу прогнозирования эффективности деятельности будущих руководителей, поскольку они формируются на основе социальных ценностей (включают социально одобряемые качества), вне связи с критериями организационной эффективности.

2. Критерием оптимальности модели компетенции является не ее результативность в задаче прогнозирования будущей эффективности рассматриваемого кандидата на должность руководителя, а ее соответствие техническим требованиям.

3. Можно предположить, что модели компетенций более оптимальны для оценки руководителей тех организаций, где сложно оценить организационную эффективность. Речь идет об организациях, осуществляющих государственное управление, об организациях здравоохранения, образовательных организациях. Но и здесь возможности использования модели компетенций требует дополнительного исследования на предмет соответствия критериям эффективности как деятельности руководителя, так и организации в целом.

Литература:

1. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами. 10-е изд. / Пер. с англ. под ред. С.К. Мордовина. СПб.: Питер, 2010.
2. McClelland D.C. Testing for competence rather than for intelligence // American Psychologist. Vol.28 (1). Jan. 1973.
3. Ксенофонтова Х.З. Модели компетенций различных категорий управленческого персонала // Управление персоналом. 2009. №17.
4. Wang X., Gao J., Xie X. A Study to Develop a Competency Model for Chinese EHS Managers // Higher Education Press and Springer -Verlag. 2011. №5 (4).
5. Boyatzis R.E. The competent manager: A model for effective performance. John Wiley & Sons, 1982.
6. Spencer, L. M., & Spencer, S. M. Competence at work: Models for superior performance. New York: John Wiley & Sons, 1993.
7. Lancaster Model of Competencies [электронный ресурс]. URL: http://www.gurutalks.com/lancaster-model-of-competencies/. (дата обращения 08.05.2014)
8. Burgoyne J.G., Stuart R. The nature, use and acquisition of managerial skills and other attributes // Personnel Review. Vol.5. №4. Autumn 1976.
9. Sanghi S. The handbook of competency mapping: Un-

derstanding, designing and implementing competency models in organizations. 2003.
10. Dodd-McCue D. Managerial Competence: The Key to Excellence: Review // Academy of Management Review. Vol. 15. Issue 4. Oct. 1990.
11. Schroder H.M. Managerial Competence: The Key to Excellence. Kendall/Hunt Publishing Company, 1989.
12. Lominger Competency Model [электронный ресурс]. URL: http://library.constantcontact.com/download/get/file/1107007864445-56/Lominger+Competencies.pdf (дата обращения 08.05.2014)
13. Иванова С, Болдогоев Д., Борчанинова Э., Глотова А., Жигилий О. Развитие потенциала сотрудников: профессиональные компетенции, лидерство, коммуникации. 4е изд. М.: Альпина Паблишер, 2012.
14. Рыженкова И.К. Профессиональные навыки менеджера: Повышение личной и командной эффективности. М.: Эксмо, 2008.
15. Kraut A.I., Pedigo P.R., McKenna D.D., Dunnette M.D. The Role of the Manager: What's Really Important in Different Management Jobs // The Academy of Management Executive. Vol. 3. № 4. Nov. 1989.
16. Томпсон-мл. А.А., Стрикленд А. Дж. Стратегический менеджмент: концепции и ситуация для анализа. 12е изд.: Пер. с англ. М.: Вильямс, 2009.
17. Володина Н. Путеводитель по кадровому менеджменту. Выпуск 4: Адаптация персонала. М.: Бегин Групп, 2006.
18. Макарова И.К. Управление человеческими ресурсами: Уроки эффективного HR-менеджмента: учебное пособие. М.: Дело, 2013.
19. Кибанов А.Я. Основы управления персоналом: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2007.
20. Разработка модели компетенций [электронный ресурс]. URL: http://www.apersonal.ru/Articles/competence/ (дата обращения 06.06.2014.)
21. Ammons D.N., Rodriguez A. Performance Appraisal Practices for upper Management in City Governments // Public Administration Review. Vol. 46. №5. Sep. - Oct. 1986.
22. William B., Werther Jr., Davis K. Human Resources and Personnel Management. McGraw-Hill, 1995.
23. Ghorpade J. Managing 5 Paradoxes Of 360-degree Feedback // The Academy of Management Executive (1993-2005). Vol. 14. №1. Themes: Forming Impressions and Giving Feedback (Feb., 2000).
24. Спенсер Л.М., Спенсер С.М. Компетенции на работе. Пер. с англ. М.: Hippo, 2005.
25. Щербина В.В. Средства социологической диагностики в системе управления. М.: Издательство Моск. ун-та, 1993.

References:

1. Armstrong M. A Handbook of Human Resource Management Practice 10-th ed. / Transl. from English gen. ed. by S.K. Mordovin. SPb.: Piter, 2010.
2. McClelland D.C. Testing for competence rather than for intelligence // American Psychologist. Vol.28 (1). Jan. 1973.
3. Ksenofontova H.Z. Competence models of different categories of management staff // Personnel Management. 2009. №17.
4. Wang X., Gao J., Xie X. A Study to Develop a Competency Model for Chinese EHS Managers // Higher Education Press and Springer -Verlag. 2011. №5 (4).
5. Boyatzis R.E. The competent manager: A model for effective performance. John Wiley & Sons, 1982.
6. Spencer, L. M., & Spencer, S. M. Competence at work: Models for superior performance. New York: John Wiley & Sons, 1993.
7. Lancaster Model of Competencies [e-resource]. URL: http://www.gurutalks.com/lancaster-model-of-competencies/. (access date 08.05.2014)
8. Burgoyne J.G., Stuart R. The nature, use and acquisition of managerial skills and other attributes // Personnel Review. Vol.5. №4. Autumn 1976.
9. Sanghi S. The handbook of competency mapping: Understanding, designing and implementing competency models in organizations. 2003.
10. Dodd-McCue D. Managerial Competence: The Key to Excellence: Review // Academy of Management Review. Vol. 15. Issue 4. Oct. 1990.
11. Schroder H.M. Managerial Competence: The Key to Excellence. Kendall/Hunt Publishing Company, 1989.
12. Lominger Competency Model [e-resource]. URL: http://library.constantcontact.com/download/get/file/1107007864445-56/Lominger+Competencies.pdf (access date 08.05.2014)
13. Ivanova S., Boldogoev D., Borchaninova E., Glotova A., Zhigiliy O. Staff potential development: professional competence, leadership, communication. 4th ed. M.: Alpina Publisher 2012.
14. Ryzhenkova I.K. Manager's professional skills: Increasing personal and team effectiveness. M.: Eksmo, 2008.
15. Kraut A.I., Pedigo P.R., McKenna D.D., Dunnette M.D. The Role of the Manager: What's Really Important in Different Management Jobs // The Academy of Management Executive. Vol. 3. № 4. Nov. 1989.
16. Thompson-jr. AA, Strickland A.J. Strategic Management: concepts and situation for analysis. 12th ed .: Trans. from English. M.: Williams, 2009.
17. Volodina N. A Guide for Human Resource Management. Issue 4: Staff adaptation. M.: Begin Group, 2006.

18. Makarova I.K. Human Resources Management: Lessons of efficient HR-management: a coursebookl. M .: Delo, 2013.
19. Kibanov A.J. Fundamentals of Personnel Management: Coursebook. 2nd ed., revised. and ext. M.: Infra-M, 2007.
20. Developing a competence model [e-resource]. URL: http://www.apersonal.ru/Articles/competence/ (access date 06.06.2014.)
21. Ammons D.N., Rodriguez A. Performance Appraisal Practices for upper Management in City Governments // Public Administration Review. Vol. 46. №5. Sep. - Oct. 1986.
22. William B., Werther Jr., Davis K. Human Resources and Personnel Management. McGraw-Hill, 1995.
23. Ghorpade J. Managing 5 Paradoxes Of 360-degree Feedback // The Academy of Management Executive (1993-2005). Vol. 14. №1. Themes: Forming Impressions and Giving Feedback (Feb., 2000).
24. Spencer, L. M., & Spencer, S. M. Competence at work. Transl. from English. M.: Hippo, 2005.
25. Shcherbina V.V. Tools of sociological diagnostics in management system. M .: Moscow. Univ, Publ., 1993.

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ТЕНДЕНЦИИ И ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ОТКРЫТОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМА РОССИИ: УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Авдеев П.А.

ассистент кафедры экономика предприятий, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, д. 62/45, avdeev@usue.ru

УДК 338.242.2 (470)
ББК 65.050.1 (2Рос)

Цель. Сравнительный анализ показателей инновационного развития и потенциала России в глобальной инновационной системе с целью: выявления основных тенденций и особенностей функционирования и развития открытой национальной инновационной системы (НИС) России; определения основных направлений совершенствования системы государственного управления НИС.

Методы. Основу исследования составила авторская двухконтурная система сравнительного анализа, учитывающая внутренние и внешние показатели НИС России. Применены методы экономического, статистического и системного анализа, использовалась совокупность причинно-следственного, экономико-математического методов.

Результаты. Сформулированы выводы о достаточно высоком потенциале НИС России и средних по сравнению с мировыми значениями показателей развития. Причины подобной ситуации закладываются во внутреннем контуре инновационного развития вследствие слабого взаимодействия федерального, регионального и муниципального уровней управления инновационной системой в России.

Научная новизна. Разработаны и обоснованы методические приемы, используемые при оценке показателей потенциала и развития НИС России в глобальной инновационной системе посредством двухконтурной системы анализа: результирующие макроэкономические показатели национальной инновационной системы и внутренняя среда национальной инновационной системы. Сформулированы положения о необходимости совершенствования государственного управления открытой НИС России.

Ключевые слова: открытая национальная инновационная система, двухконтурная система анализа, глобальная инновационная система, глобальный индекс инноваций, управление инновационной системой.

TRENDS AND SPECIFIC FEATURES OF THE RUSSIAN OPEN NATIONAL INNOVATION SYSTEM DEVELOPMENT: MANAGERIAL ASPECT

Avdeev P.A.
Assistant of Economics of Enterprises Department, Ural State University of Economics (Russia), 62/45, 8 Marta / Narodnoi Voli str., Ekaterinburg, Russia, 620144, avdeev@usue.ru

Purpose. A comparative analysis of innovation development and potential indicators of Russia in the global innovation system to: identify major trends and features of the open national innovation system (NIS) functioning and development in Russia; determine main directions of improving governance of NIS.

© Авдеев П.А., 2014

Methods. The basis of the study is the author's double-contour system of comparative analysis which considers both the internal and external indicators of NIS of Russia. The method of economic, statistical and system analysis have been applied, a set of causal, economic and mathematical methods have been used.

Results. Conclusions have been made about the relatively high potential of the Russian NIS and the average development indicators compared to the global ones. The reasons for this are laid in the inner contour of innovative development due to the weak interaction of the federal, regional and municipal levels of the innovation system management in Russia.

Scientific novelty. Methodological techniques used for the assessment and development of indicators of the NIS potential and development in Russia in the global innovation system through double-contour system of analysis have been developed and justified: the resulting macroeconomic indicators of the national innovation system and the internal environment of the national innovation system. Provisions on the need for improving the open NIS management in Russia have been formulated.

Key words: open national innovation system, double-contour system of analysis, global innovation system, the global index of innovation, innovation system management.

К настоящему времени учеными России проведены комплексные исследования, посвященные оценке уровня развития инновационной системы Российской Федерации, как в целом, так и в разрезе отдельных ее составляющих.

Так, в исследовании 2006 г. «Национальные инновационные системы в России и ЕС» [1] авторы отдельно анализируют: предпринимательский сектор за 2001–2004 гг., правительственный сектор за 2006 г., бюджеты Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) с 1993 по 2003 гг., научно-исследовательский сектор за 2003–2004 гг. и т.д.

В 2009 г. в Базовом докладе к обзору ОЭСР национальной инновационной системы «Национальная инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации» [2] основной акцент в анализе сделан на отраслевой разрез и виды экономической деятельности. Формы собственности в инновационном секторе представлены за 2002–2006 гг. Основное внимание в исследовании уделено системе образования и сравнительному анализу отдельных показателей России и стран ОЭСР. Предпринимательский сектор был проанализирован отдельно за 2004–2007 гг.

В 2009 г. вышло серьезное монографическое издание российских ученых Б.З. Мильнера, В.Л. Макарова, В.И. Маевского «Инновационное развитие: экономика, интеллектуальные ресурсы, управление знаниям» [3].

В исследовании 2011 г. Высшей школы экономики «Российский инновационный индекс» [4], также как и в публикации 2009 г., внимание уделено отраслевому разрезу и видам экономической деятельности инновационной экономики за 1995 г., 2000 г., 2009 г.

Анализ вышеперечисленных исследований позволил сформулировать вывод о том, что имеющиеся публикации не рассматривают в едином временном периоде показатели динамики и потенциала, а также внутренние и внешние показатели функционирования и развития НИС России в глобальной инновационной системе. Основу исследования составила авторская двухконтурная система сравнительного анализа, учитывающая внутренние и внешние показатели НИС России.

Показатели инновационного развития и потенциала России в глобальной инновационной системе, в этом случае, можно рассматривать в двух аспетах:

– внешний контур – результирующие макроэкономические показатели национальной инновационной системы, сравнимые и сопоставимые в межстрановом анализе глобальной инновационной системы. Внешний контур характеризуется абсолютными и относительными показателями;

– внутренний контур – внутренняя среда национальной инновационной системы в территориальных рамках государства. Все составляющие внутреннего контура имеют выход и формируют внешний контур.

К показателям внешнего контура можно отнести:

I. Макроэкономические показатели страны, по которым осуществляется корректный межстрановый анализ:

1. Национальное богатство страны на душу населения, тыс. $ США;

2. ВВП на душу населения, тыс. долл;

3. Расходы на научные исследования и разработки, в % ВВП;

4. Патентные заявки:

4.1.Количество патентных заявок от резидентов страны, ед.;

4.2. Количество патентных заявок от нерезидентов страны, ед.

5. Интеллектуальная собственность:

5.1. Платежи за пользование интеллектуальной собственностью,

млн тек. $США;

5.2. Поступления за пользование интеллектуальной собственностью, млн тек. $ США;

6. Доля высокотехнологичного экспорта в производственном экспорте страны, %.

II. Общие (сводные, относительные показатели) – индексы, характеризующие изменение сложного явления, состоящего из элементов неподдающихся непосредственно суммированию.

В глобальной инновационной системе в настоящее время оперируют

7 основными индексами (индексы перечислены в порядке даты создания и расчета):

1. Индекс развития человеческого потенциала (Human development index [5], HDI);

2. Индекс экономики знаний (англ. Knowledge economy index [6], KEI);

3. Индекс глобальной конкурентоспособности (англ. Global competitiveness index [7], GCI);

4. Индекс развития информационно-коммуникационных технологий (англ. ICT development index [8], IDI);

5. Глобальный индекс инноваций Европейского института делового администрирования (англ. Global innovation index [9], GII_INSEAD);

6. Международный индекс инноваций Бостонской консалтинговой группы (англ. International innovation index [10], IntII_BCG);

7. Индекс инновационного потенциала (англ. Innovation capacity index [11], ICI).

В качестве показателей инновационного развития и потенциала России в глобальной инновационной системе рассмотрим все макроэкономические показатели и следующие шесть индексов из семи вышеперечисленных: индекс развития человеческого потенциала, индекс экономики знаний, индекс глобальной конкурентоспособности (международный индекс инноваций Бостонской консалтинговой группы не был включен в исследование, поскольку коррелирует с глобальным индексом инноваций и охватывает меньшее число стран анализа); индекс развития информационно-коммуникационных технологий; глобальный индекс инноваций Европейского института делового администрирования; индекс инновационного потенциала.

Внутренний контур представлен составляющими национальной инновационной системы, определяющими потенциал и развитие самой системы. Составляющие внутреннего контура имеют выход и формируют внешний контур. На границе внутреннего и внешнего контура находятся макроэкономические показатели страны. Все показатели сгруппированы в блоки: потенциала и развития.

Двух контурная система анализа показателей инновационного развития и потенциала России в глобальной инновационной системе представлена на рисунке 1.

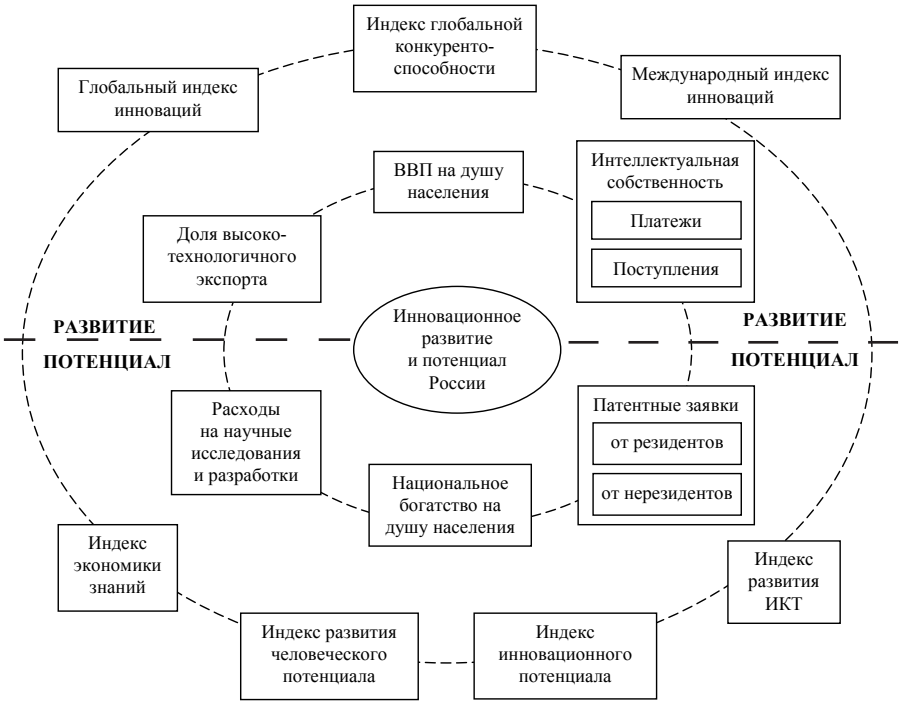


Рис. 1. Двухконтурная система анализа показателей инновационного развития и потенциала России в глобальной инновационной системе (составлено автором)

Таблица 1 - Макроэкономические показатели России в межстрановом анализе за 1996–2011 гг. (составлено по [6; 12, с. 159-162])

Показатели	Российская Федерация						Максимальное значение по странам мира					
	1996		2005		2011		1996		2005		2011	
	Значение	Ранг (всего стран)	Значение	Ранг (всего стран)	Значение	Ранг (всего стран)	Значение	Ранг (всего стран)	Значение	Ранг (всего стран)	Значение	Ранг (всего стран)
Показатели потенциала												
1. Национальное богатство страны на душу населения, тыс. $ США	н/д	н/д	н/д	н/д	38,709	59 (118)	н/д	н/д	н/д	н/д	648,241	1 (118)
2. Расходы на научные исследования и разработки, в % от ВВП	0,97	21 (53)	1,07	26 (74)	1,12	23 (53)	2,77 (Япония)	1 (53)	4,42 (Израиль)	1 (74)	4,39 (Израиль)	1 (53)
3. Количество патентных заявок от резидентов страны, ед.	18 014	6 (80)	23 644	6 (78)	26 495	6 (70)	339045 (Япония)	1 (80)	367 960 (Япония)	1 (78)	415 829 (Китай)	1 (70)
4. Количество патентных заявок от нерезидентов страны, ед.	7 980	10 (78)	8 609	13 (72)	14 919	8 (67)	105 054 (США)	1 (78)	182 866 (США)	1 (72)	255 832 (США)	1 (67)
Показатели развития												
5. ВВП на душу населения, тек. $ США	2,65	85 (191)	5,34	75 (198)	13,28	57 (189)	101,32 (Монако)	1 (191)	126,60 (Монако)	1 (198)	163,03 (Монако)	1 (189)
6. Платежи за пользование интеллектуальной собственностью, млн. тек. $ США	н/д	н/д	1 532,9	17 (81)	5 830,4	12 (81)	н/д	н/д	25 577 (США)	1 (81)	40 824,33 (Ирландия)	1 (81)
7. Поступления за пользование интеллектуальной собственностью, млн. тек. $ США	н/д	н/д	256,4	23 (71)	555,8	22 (71)	н/д	н/д	74 448 (США)	1 (71)	120 718 (США)	1 (71)

В таблице 1 представлены макроэкономические показатели России в межстрановом анализе за 1996–2011 гг. (по данным исследования, проведенного Группой Всемирного Банка, на 2014 г. опубликованы данные за 1996, 2005 и 2011 гг.).

Согласно представленным данным, сформулированы следующие выводы.

Во-первых, Россия позиционируется как страна, стабильно входящая в 10-ку стран лидеров мира по показателю – количество патентных заявок от ре

В таблице 1 представлены макроэкономические показатели России в межстрановом анализе за 1996–2011 гг. (по данным исследования, проведенного Группой Всемирного Банка, на 2014 г. опубликованы данные за 1996, 2005 и 2011 гг.).

Согласно представленным данным, сформулированы следующие выводы.

Во-первых, Россия позиционируется как страна, стабильно входящая в 10-ку стран лидеров мира по показателю – количество патентных заявок от резидентов страны: 6 позиция за 1996 г., 2005 г., 2011 г. Россия находится на 8 позиции среди стран мира по показателю – количество патентных заявок от нерезидентов страны. Эти два показателя для России являются передовыми по сравнению с другими странами мира.

Во-вторых, в мировом сообществе Россия позиционируется как страна, покупающая интеллектуальную собственность. По показателю «поступление платежей за пользование интеллектуальной собственностью» Россия входит в первые 30% стран лидеров с 22позицией в мировом рейтинге стран, но отставание от лидера – США – составляет 217 раз. Данный разрыв имеет негативную тенденцию увеличения – в 2005 г. составлял 6 раз.

В-третьих, Россия позиционируется как страна с низкой долей высокотехнологичного экспорта в производственном экспорте страны: в 1996 г. – 9,66%, 2005 г. – 8,44 %, 2011 г. – 7,97%. Рассматривая данный показатель в динамике можно отметить, что за 1999–2003 гг. данное значение по России составляло от 12 до 19%.

В-четвертых, Россия позиционируется как страна со средним уровнем расходов на научные исследования и разработки – примерно 1% от ВВП и средними значениями национального богатства страны на душу населения – 38,709 тыс. долл.Если рассматривать Россию как ресурсозависимую страну и провести сравнение с аналогичными государствами, то ситуация примерно одинаковая (таблица 2). Причем, самые богатые страны мира (Швейцария, Дания и т.д.) имеют следующую структуру национального богатства: природный капитал 2%, произведенный капитал 14%, нематериальный капитал 84%.

В таблице 3 представлены международные индексы России в межстрановом анализе глобальной инновационной системы.

Индекс экономики знаний (Knowledge Economy Index – KEI)[13] – комплексный показатель, характеризующий уровень развития экономики, основанной на знаниях, в странах и регионах мира былразработан Группой Всемирного банка (The World Bank) в рамках специальной программы «Знания для развития» (Knowledge for Development – K4D) для оценки способности стран создавать, принимать и распространять знания.

Индекс экономики знаний составляется нерегулярно, в настоящее время Всемирный банк предоставляет информацию по данным на 1995, 2000 и 2012 гг. Российская Федерация стабильно занимает позиции в первой половине данного рейтинга – 59 место в 1995 г., 64 место в 2000 г., 55 место в 2012 г.

Отставание Российской Федерации по индексу экономики знаний характеризуется в первую очередь не эффективным применением знаний в рамках национальной экономики, при высоком показателе их потенциала.

Индекс инновационного потенциала (Innovation Capacity Index) характеризует способность страны создавать среду, стимулирующих распространение и создание инноваций. Индекс

Таблица 2 – Объем и структура национального богатства ресурсозависимых стран мира за 2000 г. (составлено по [12, с. 159–162])

Страна	Национальное богатство на душу населения, тыс. $ США	Структура национального богатства, %		
		Природный капитал	Произведенный капитал	Нематериальный капитал
1. Россия	38, 709	44	40	16
2. Гайана	15,810	65	21	14
3. Молдова	8,771	37	49	13
4. Венесуэла	45, 196	60	30	10

Таблица 3 – Международные индексы России в межстрановом анализе глобальной инновационной системы (составлено автором)

Страна	Инновационный потенциал									Инновационное развитие			
	Индексэкономикизнаний 2012			Индекс инновационного потенциала 2010-2011		Индекс развития информационно-коммуникационных технологий 2012		Индекс развития человеческого потенциала 2012		Инновационная конкурентоспособность (индекс глобальной конкурентоспособности) за 2011–2012		Глобальныйиндексинноваций 2012	
	Индекс экономики знаний		Индекс знаний	Ранг	Значение	Ранг	Значение	Ранг	Значение	Ранг	Значение	Ранг	Значение
	Ранг	Значение	Значение										
Швейцария	10	8,87	8,65	2	78,1	13	7,78	9	0,913	1	5,74	1	68,2
Сингапур	23	8,26	7,79	3	76,7	15	7,65	18	0,895	2	5,63	3	63,5
Швеция	1	9,43	9,38	1	80,3	2	8,45	7	0,916	3	5,60	2	64,8
Финляндия	2	9,33	9,22	4	76,1	5	8,24	21	0,892	4	5,47	4	61,8
США	12	8,77	8,89	5	74,8	17	7,53	3	0,937	5	5,43	10	57,7
Германия	8	8,9	8,83	20	68,9	19	7,46	25	0,920	6	5,41	15	56,2
Нидерланды	4	9,11	9,22	8	72,8	7	8,00	4	0,921	7	5,41	6	60,5
Дания	3	9,16	9,00	6	74,3	4	8,35	15	0,901	8	5,40	7	59,9
Япония	22	8,28	8,53	16	70,2	12	7,82	10	0,912	9	5,40	25	51,7
Великобритания	14	8,76	8,61	14	71,3	8	7,98	26	0,875	10	5,39	5	61,2
Гонконг (КНР)	18	8,52	8,17	13	71,4	10	7,92	13	0,906	11	5,36	8	58,7
Канада	7	8,92	8,72	7	73,6	20	7,38	11	0,911	12	5,33	12	56,9
Тайвань (КНР)	13	8,77	9,10	9	72,5	-	-	-	-	13	5,26	-	-
Катар	54	5,84	5,50	41	55,9	31	6,54	36	0,834	14	5,24	33	45,5
Бельгия	15	8,71	8,68	23	66,1	25	7,16	17	0,897	15	5,20	20	54,3
…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…
Российская Федерация	55	5,78	6,96	56	52,8	40	6,19	55	0,788	66	4,2	51	37,9
Всего стран (территорий)	145			131		157		185		142		141	

включает оценки по 131 странам и территориям в интервальных периодах 2009–2010 гг. и 2010–2011 гг.

По данному индексу, в России неизменное значение показателя в 52,8балла за 2009-2011 гг.

Индекс развития информационно-коммуникационных технологий (ICT Development Index) [14] – комбинированный показатель, характеризующий достижения стран мира с точки зрения развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).

Лидирующие позиции в индексе развития информационно-коммуникационных технологий за 2012 г. занимают: Корея, Швеция и Исландия. Российская Федерация занимает 40 место, поднявшись за десять лет (с 2002 по 2012 гг.) на 12 позиций.

Индекс развития человеческого потенциал (Human Development Index) является способом измерения уровня жизни путем объединения показателей ожидаемой продолжительности жизни, уровня образования и доходов населения. Индекс рассчитывается в рамках Программы развития ООН (ПРООН). Доклад о развитии человеческого потенциала был впервые представлен ПРООН в 1990 г. в качестве интеллектуально независимого, эмпирически обоснованного анализа развития, тенденций, прогресса и политики.

По индексу развития человеческого потенциала Российская Федерация в 1995 г. занимала 72 место, в период 2000–2012 гг. стабильно занимала позиции в группе стран с высоким уровнем индекса (примерно 55 позиция среди более 180 стран мира), имея тенденцию к росту значения индекса, что указывает на наличие потенциала. На протяжении 2000–2012 гг. тройка лидеров по данному индексу остается неизменной: Норвегия – 1 место, Австралия – 2 место, США – 3 место.

Индекс глобальной конкурентоспособности (GlobalCompetitivenessIndex)[15]характеризуетспособность страны и ее институтов обеспечивать стабильные темпы экономического роста, которые были бы устойчивы в среднесрочной перспективе. В настоящее время доступны данные с 2008 г., при этом индекс рассчитывается как на текущий, так и на перспективный период.

Лидирующие позиции по индексу глобальной конкурентоспособности в 2013–2014 гг. занимают Швейцария, Сингапур, Финляндия. Российская Федерация за исследуемый период с 51 позиции в 2008–2009 гг. спустилась до 64 – в 2013–2014 гг.

Глобальный индекс инноваций (Global Innovation Index) [16] основан на признании ключевой роли инновации, которые являются движущей силой экономического роста и процветания страны.

Исследование проводится с 2007 г. и на данный момент представляет наиболее полный комплекс показателей инновационного развития по различным странам мира. В 2013 г. исследование по глобальному индексу инноваций охватывает 142 страны, которые в совокупности производят 98,7% мирового ВВП и в которых проживает более 94,9% населения планеты.

Анализ динамики показателей глобального индекса инноваций за 2007–2013 гг.среди десяти ведущих стран позволяет отметить устойчивую тенденцию роста их ранга на протяжении всего указанного периода. Данный факт позволяет говорить об определенной закономерности в их лидирующем положении на 2013 г.

Ранги десяти ведущих стран и Российской Федерацией в глобальном индексе инноваций за 2007–2013 гг. приведены в таблице 4.

Несмотря на отсутствие устойчивой положительной динамики по показателям глобального индекса инноваций, можно отметить, что с каждым годом Российская Федерация входит в меньшую долю лидирующих стран. Это обусловлено, в первую очередь, ростом общего числа стран, включаемых в рейтинг, а также позволяет констатировать, что динамика показателей Российской Федерации носит стагнирующую динамику.

Сводная характеристика индексов России за 2012 г. в межстрановом анализе отражена на рисунке 2.

Таким образом, анализ внешнего контура показателей инновационного развития и потенциала России в глобальной инновационной системе позволил сформулировать выводы о достаточно высоком потенциале национальной инновационной системы России и средних по сравнению с мировыми значениями показателей развития. Причины подобной ситуации закладываются во внутреннем контуре инновационного развития и потенциала национальной инновационной системы.

Во внутреннем контуре анализируются внутренние процессы в открытой НИС России через показатели:

- общее количество предприятий и организаций, выполняющих исследования и разработки;
- общее количество предприятий и организаций, выполняющих исследования и разработки по формам собственности;

Ядром концепции открытой национальной инновационной системы [22], являются предприятия (фирмы) и предприниматели. Причем, непосредственно участвуют в национальной инновационной системе те предприятия, которые проявляют инновационную активность (таблица 5).

Согласно представленным данным таблицы 5, за 18 исследуемых лет (1995–2012 гг.) общее количество предприятий и организаций (включая субъекты малого и среднего предпринимательства, за исключением статистики по индивидуальным предпринимателям) увеличилось более чем в 2,5 раза на фоне сокращения в 1,1 раза предприятий и организаций, выполняющих исследования и разработки. Количество инновационно-активных предприятий, согласно официальной статистике России, сократилось

за 18 отчетных лет и составило за 2012 г. 0,07% от общего числа предприятий и организаций в экономике России.

Свыше 70% малых предприятий России, за отчетный 2012 г., сконцентрированы в трех видах экономической деятельности [25, с. 319]: 39,3% – в оптовой и розничной торговле; ремонте автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; 20,4% – в

- рассредоточение предприятий, выполняющих исследования и разработки на территории России;
- численность персонала, занятого исследованиями и разработками по секторам деятельности;
- торговля технологиями с зарубежными странами.



Рис.2. Международные индексы России в межстрановом анализе за 2011 - 2012 г. (составлено автором)

Таблица 4 – Показатели ранга стран в глобальном индексе инноваций за 2007–2013 гг. (составлено по [17, 18, 19, 20, 21])

Страна	2007	2008–2009	2009–2010	2011	2012	2013
Всего стран, из них:	107	130	132	125	141	142
Швейцария	6	7	4	1	1	1
Швеция	12	3	2	2	2	2
Великобритания	3	4	14	10	5	3
Нидерланды	9	10	8	9	6	4
США	1	1	11	7	10	5
Финляндия	13	13	6	5	4	6
Гонконг (КНР)	10	12	3	4	8	7
Сингапур	7	5	7	3	3	8
Дания	11	8	5	6	7	9
Ирландия	21	21	19	13	9	10
…	…	…	…	…	…	…
Российская Федерация	54	68	64	56	51	62

Ядром концепции открытой национальной инновационной системы [22], являются предприятия (фирмы) и предприниматели. Причем, непосредственно участвуют в национальной инновационной системе те предприятия, которые проявляют инновационную активность (таблица 5).

Согласно представленным данным таблицы 5, за 18 исследуемых лет (1995–2012 гг.) общее количество предприятий и организаций (включая субъекты малого и среднего предпринимательства, за исключением статистики по индивидуальным предпринимателям) увеличилось более чем в 2,5 раза на фоне сокращения в 1,1 раза предприятий и организаций, выполняющих исследования и разработки. Количество инновационно-активных предприятий, согласно официальной статистике России, сократилось за 18 отчетных лет и составило за 2012 г. 0,07% от общего числа предприятий и организаций в экономике России.

Свыше 70% малых предприятий России, за отчетный 2012 г., сконцентрированы в трех видах экономической деятельности [25, с. 319]: 39,3% – в оптовой и розничной торговле; ремонте автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; 20,4% –

Таблица 5 – Всего предприятий и организаций, в том числе выполнявшие исследования и разработки в России за 1995, 2005, 2012 гг. (составлено по [23, с. 243, 349; 24, с. 365; 25, с. 313])

Показатель	1995		2005		2012		Отношение значений за 2012 г., %	
	тыс. ед.	%	тыс. ед.	%	тыс. ед.	%	к 1995 г.	к 2005 г.
Число предприятий и организаций, всего	1947	100	4746	100	4886	100	250,95	102,95
в том числе:								
малые предприятия	0,8	0,04	0,98	0,02	2,0	0,04	250,00	204,08
выполнявшие исследования и разработки	4,06	0,21	3,57	0,08	3,57	0,07	87,85	100,00

Таблица 6 – Всего предприятий и организаций, в том числе выполнявшие исследования и разработки в России за 1995, 2005, 2012 гг. по формам собственности и секторам деятельности (составлено по [23, с. 365; 24, с. 243, 349; 25, с. 191, 313])

Показатель	1995	2005	2012	Отношение значений за 2012 г., %	
				к 1995 г.	к 2005 г.
Государственный и муниципальный сектор, тыс. ед.	495,43	411,35	343,30	69,35	83,49
в том числе выполнявшие исследования и разработки, тыс. ед.	1,19	1,28	1,47	122,97	114,43
в % к общему числу	0,24	0,31	0,43	–	–
Предпринимательский сектор, тыс. ед.	1216	3838	4195	344,98	109,30
в том числе выполнявшие исследования и разработки, тыс. ед.	2,35	1,70	1,36	58,08	79,98
в % к общему числу	0,19	0,04	0,03	–	–
Сектор высшего образования, тыс. ед.	0,76	1,07	1,05	137,27	97,94
в том числе выполнявшие исследования и разработки, тыс. ед.	0,51	0,54	0,66	129,16	122,45
в % к общему числу	67,06	50,47	63,09	–	–
Некоммерческих, общественных и религиозных, тыс. ед.	53	253	147	277,36	58,10
в том числе некоммерческие организации, выполнявшие исследования и разработки, тыс. ед.	0,01	0,04	0,08	770,00	183,33
в % к общему числу	0,029	0,017	0,052	–	–

в операциях с недвижимым имуществом, аренде и предоставлении услуг; 11,5% – в строительстве.

Рассмотрение инновационно-активных предприятий по формам собственности и секторам деятельности отражено в таблице 6.

Выводами по показателям таблицы 6 являются следующие динамические изменения:

увеличение доли предприятий, выполнявших исследования и разработки, наблюдается в государственном и муниципальном секторе и секторе некоммерческих организаций. Доля таких инновационно-активных предприятий не превышает 0,5% от общего количества предприятий и организаций соответствующих секторов;

доля учреждений высшего профессионального образования, занимающихся исследованиями и результатами, составляет 50 до 67%. Объяснением, что сектор высшего образования не на 100% занимается исследованиями и разработками, является обобщенный учет в высшем профессиональном образовании государственных, муниципальных и негосударственных учреждений. Так, за 2005 г. негосударственные учреждения высшего профессионального образования составляли 39% от общего числа, а в 2012 г. уже 42% [25, с. 191];

сокращение более чем в 1,5 раза инновационно-активных предприятий произошло в предпринимательском секторе. Анкетирование Росстатом предприятий показало, что в 2000 г. основными трудностями для предприятий были «неопределенность экономической ситуации в стране и недостаток собственных финансовых средств», в 2005 г. «недостаток собственных финансовых средств, высокий процент коммерческого кредита и недостаточный спрос на продукцию», в 2012 г. «недостаток собственных финансовых средств, инвестиционные риски и неопределенность экономической ситуации в стране» [26, с. 135].

Таким образом, выполнение исследований и разработок за 2012 г. осуществляют предприятия и организации: 41% государственного (в том числе муниципального) сектора, 38% предпринимательского сектора, 19% сектора высшего образования и 2% сектора некоммерческих организаций.

Рассредоточение предприятий, выполняющих исследования и разработки, на территории России крайне неравномерно (таблица 7).

Таблица 7 – Структура территориального размещения организаций и персонала занятого исследованиями и разработками по субъектам РФ за 2012 г., % (составлено по [25, с. 496, 498])

№ п/п	Субъект РФ	Организации, выполнявшие исследования и разработки, к общему числу по РФ, %	Численность персонала, занятого исследованиями и разработками, к общему числу по РФ, %
1	г. Москва	19,91	32,26
2	г. Санкт-Петербург	9,11	11,11
3	Московская область	6,76	11,89
4	Республика Татарстан	3,28	1,89
5	Новосибирская область	3,17	2,97
6	Свердловская область	2,92	2,83
7	Ростовская область	2,83	1,69
8	Нижегородская область	2,44	5,63
9	Республика Башкортостан	1,93	1,12
10	Самарская область	1,71	2,38
11	Пермский край	1,68	1,38
12	Челябинская область	1,68	2,17
13	Тюменская область	1,63	0,95
14	Воронежская область	1,60	1,49
15	Томская область	1,49	1,21
16	Краснодарский край	1,46	0,90
17	Красноярский край	1,46	0,87
18	Иркутская область	1,37	0,74
19	Приморский край	1,37	0,75
20	Саратовская область	1,35	0,64
21	Хабаровский край	1,15	0,22
22	Остальные 62 субъекта РФ	29,7	14,9

Около 70% предприятий, осуществлявших исследования и разработки в 2012 г. были расположены в Центральном, Приволжском и Северо-Западном федеральных округах. По субъектам федерации ситуация аналогичная: из 83 субъектов РФ на 21 субъект РФ приходится 70% инновационно-активных предприятий, на которых занято 85,1% всего персонала, занятого исследованиями и разработками, к общему числу по РФ.

Подобная «регионализация» рынков не способствует построению эффективной открытой национальной инновационной системы.

Из 21 активного субъекта РФ Московская и Томская области реализуют пилотные проекты по формированию региональных инновационных систем; 8 субъектов (г. Москва, Республика Татарстан, Московская, Новосибирская, Нижегородская, Самарская, Томская области и Красноярский край) реализуют программы развития пилотных инновационных территориальных кластеров. Также программы развития пилотных инновационных территориальных кластеров реализуют: Республика Мордовия, Калужская и Ульяновские области, не вошедшие в выборку таблицы 20 [28].

Следующий анализируемый показатель – *численность персонала, занятого исследованиями и разработками* (таблица 8).

В динамике таблицы 8, на фоне увеличения общей численности экономически активного населения за 18 лет на 7% и роста занятого в экономике на 12%, численность персонала, занятого исследованиями и разработками сократилась на 32%.

Динамика численности персонала, занятого исследованиями и разработками отражает крупные трансформации науки в России: с 1990 до 1998 гг. научные кадры сокращались ежегодно в среднем на 10%, с 1998 г. темпы сокращения снизились.

Основные изменения по персоналу, занятого исследованиями и разработками, в государственном, муниципальном и предпринимательских секторах связаны с: увеличением среднего возраста ученых высшей квалификации; оттоком наиболее результативных ученых, как за рубеж, так и в другие сферы деятельности («по экспертным оценкам, с 1998 по 2002 гг. за рубеж уехали более 20 тыс. ученых и около 30 тыс. работают по временным контрактам. Уехавшие являются, как правило, наиболее конкурентоспособными учеными» [28]); значительная дифференциация доходов ученых в различных отраслях, низкая заработная плата молодых ученых в России.

Данные тенденции никак не соответствуют «созданию эффективной системы расширенного воспроизводства знаний (среды «генерации знаний»), заявленной в Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г. [28]. Таким образом, выполнение исследований и разработок за 2012 г. осуществляет персонал: 54% предпринимательского сектора, 37% государственного (в том числе муниципального) сектора, 8% сектора высшего образования и 0,2% сектора некоммерческих организаций.

Таким образом, анализ количества предприятий и персонала, занятого исследованиями и разработками позволяет констатировать тенденции концентрации исследований и разработок в государственном (муниципальном) секторе, незначительной роли сектора высшего образования и сокращения наиболее инновационно-активного – предпринимательского сектора.

Следующим важным показателем анализа инновационной системы РФ является показатель*торговли технологиями с зарубежными странами* представлены в таблице 9. Данные показатели торговли (через соотношение поступлений от продажи технологий за рубеж и платежей за покупку технологий за рубежом) характеризуют результативность научных исследованийи разработок в России.

В России существует устойчивый дефицит технологий и поэтому страна является их покупателем. Положительное сальдо наблюдается только по

Таблица 8 – Численность экономически активного населения, занятого в экономике, в том числе занятого исследованиями и разработками, в России за 1995, 2005, 2012 гг. (составлено по [23, с. 243, 25; 24, с. 137; 25, с. 113])

Показатель	1995		2005		2012		Отношение значений за 2012 г., %	
	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	к 1995 г.	к 2005 г.
Численность экономически активного населения, всего	70740	100	72835	100	75676	100	106,98	103,90
в том числе:								
занятого в экономике	64055	90,5	68603	94,2	71545	94,5	111,69	104,29
занятого исследованиями и разработками	1061,04	1,49	813,21	1,12	726,32	1,02	68,45	89,32

федеральной форме собственности.

Ресурсы предпринимательского сектора ориентированы на закупку технологий на фоне предлагаемых российских исследований и разработок за рубеж. Таким образом, капитализация высоко интеллектуального ресурса происходит вне пределов России.

Проведенный анализ динамики развития национальной инновационной системы России позволил сформулировать выводы:

во-первых, наблюдается смещение ресурсов (человеческих, организационных, финансовых и т.д.) из наиболее инновационно-активного предпринимательского сектора в государственный (муниципальный) сектор, сектор высшего образования и сектор некоммерческих организаций;

во-вторых, национальная инновационная система России характеризуется «регионализацией» размещения инновационных предприятий: на 21 субъект РФ (25% общего количества субъектов РФ) приходится 70% инновационно-активных предприятий.

Можно констатировать, что инновационная система России не доминирует ни к одной из пятисуществующихмировых моделей развития национальной инновационной системы (рыночная эволюционна, рыночная радикальная, индустриальная «достройка», инновационно-активная, «знание-активная»), а формируется «инновационно-сырьевая» государственная модель. Данная модель не предусматривает модернизацию и структурную перестройку экономической системы страны, а адаптирует посредством государственного регулирования инновационную систему к потребностям ресурсо-ориентированного (ресурсо-зависимого) государства.

В результате проведенного анализа можно сформулировать обобщающие выводы, что в российской инновационной системе слабо развиты:

во внешних функциях: адаптивная функция, обеспечивающая согласование системы с ее окружением, взаимное изменение поведения (в том числе

Таблица 9 – Торговля технологиями с зарубежными странами по формам собственности организаций в 2012 г. (составлено по [25, с. 510])

Показатели	Экспорт			Импорт			Экспорт – импорт (гр.4 – гр.7)
	Число соглашений	Стоимость предмета соглашения, млн $ США	Поступление средств за год, млн $ США	Число соглашений	Стоимость предмета соглашения, млн $ США	Выплаты средств за год, млн $ США	
-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-	-8-
Всего	1810	4503,6	688,5	2330	5015,1	2043,2	-1354,7
1 Российская собственность	1484	4111,0	528,5	1199	2491,2	671,2	-142,7
в том числе:							
1.1 Государственная	652	884,4	167,8	96	48,2	22,2	+145
из нее:							
1.1.1 Федеральная	636	882,2	166,2	83	31,4	15,5	+150,7
1.1.2 Субъектов РФ	16	2,3	1,6	13	16,8	6,7	-5,7
1.1.3 Частная	650	3041,7	310,3	956	1951,4	509,0	-198,7
1.1.4 Смешанная российская	158	132,8	47,2	125	479,6	135,6	-88,4
1.1.5 Собственность государственных корпораций	24	52,0	3,1	22	12,1	4,4	-1,3
2 Иностранная собственность	88	136,9	95,1	647	1245,2	902,7	-807,6

формирование «инновационного человека»); обслуживающая функция, проявляющаяся в географии инноваций (региональном, межрегиональными, местными инновационными системами), высокотехнологичной и наукоемкой продукции (товаров, услуг);

во внутренних функциях: функция координации и согласования, организационно-распорядительная функция и функция субординации и реординации.

В соответствии с изложенным, в направлениях совершенствования развития инновационной системы России, должны быть выделены два направления: координация федеральной и региональной инновационной политики; взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.

Литература:

1. Иванов В.В. Национальные инновационные системы в России и ЕС / В.В. Иванов, Н.И. Иванова, Й. Розебум, Х. Хайсберс. М.: ЦИПРАН РАН, 2006. 280 с.
2. Национальная инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации [электронный ресурс] // Базовый доклад к обзору ОЭСР национальной инновационной системы Российской Федерации. М., 2009. 206 с. URL: http://old.mon.gov.ru/press/news/6333/ (дата обращения 12.05.2014)
3. Мильнер Б.З. Инновационное развитие: экономика, интеллектуальные ресурсы, управление знаниям / Б.З. Мильнер, В.Л. Макар, В.И. Маевский / под общ.ред. Мильнера Б.З. М.: ИНФРА-М, 2010. 624 с.
4. Российский инновационный индекс / Под ред. Л.М. Гохберга. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2011. 84 с.
5. Human Development Index [e-resource]. URL: http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi (дата обращения 12.05.2014)
6. Официальный сайт группы Всемирного банка [электронный ресурс]. URL: http://worldbank.org (дата обращения 12.05.2014)
7. Официальный сайт Мирового экономического форума (World Economic Forum) [электронный ресурс]. URL: http://www.weforum.org/ (дата обращения 12.05.2014)
8. International Telecommunication Union (ITU) is the United Nations specialized agency for information and communication technologies – ICTs [e-resource]. URL: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/default.aspx (дата обращения 12.05.2014)
9. The Global Innovation Index, Cornell University [e-resource]. URL: http://www.globalinnovationindex.org/content.aspx?page=GII-Home (дата обращения 12.05.2014)
10. The Innovation Imperative in Manufacturing: How the United [e-resource] // The Manufacturing Institute, The Boston Consulting Group (BCG) and the National Association of Manufacturers. 2009. URL: http://www.themanufacturinginstitute.org/~/media/6731673D21A64259B081AC8E083AE091.ashx (дата обращения 12.05.2014)
11. Lopez-Claros, A., Yasmina N. Mata. The Innovation Capacity Index: Factors, Policies, and Institutions Driving Country Innovation [e-resource]. URL: http://www.augustolopez-claros.net/docs/IDR2010_ICI _ LopezClaros_Mata.pdf
12. Where is the Wealth of nations? Measuring capital for the 21st Century [e-resource]. Washington: World Bank, 2006. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTEEI/214578-1110886258964/20748034/All.pdf (дата обращения 12.05.2014)
13. Индекс экономики знаний [электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. URL: http://gtmarket.ru/ratings/knowledge-economy-index/knowledge-economy-index-info (дата обращения 12.05.2014)
14. Индекс развития информационно-коммуникационных технологий в странах мира в 2012 г. [электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. URL: http://gtmarket.ru/news/2012/10/11/5059 (дата обращения 12.05.2014)
15. Klaus, Sch. World Economic Forum // The Global Competitiveness Report 2013–2014 Full Data Edition. 2013. URL: http://www3.weforum.org/docs/ WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf (дата обращения 12.05.2014)
16. Глобальный индекс инноваций 2012 года:исследование INSEAD [электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. URL: http://gtmarket.ru/news/2012/07/06/4531 (дата обращения 12.05.2014)
17. Global Innovation Index 2007 [e-resource] // Report 2007. URL: http://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/GII-2007-Report.pdf (дата обращения 12.05.2014)
18. Global Innovation Index 2008-2009 [e-resource] // Report 2008–2009. URL: http://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/GII-2008-2009-Report.pdf (дата обращения 12.05.2014)
19. Global Innovation Index 2009-2010 [e-resource] // Report 2009–2010. URL: http://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/GII-2009-2010-Report.pdf (дата обращения 12.05.2014)
20. The Global Innovation Index 2012. Stronger Innovation Linkages for Global Growth [e-resource]. URL: http://www.globalinnovationindex. org/userfiles/file/

GII-2012-Report.pdf (дата обращения 12.05.2014)
21. The Global Innovation Index 2013. The Local Dynamics of Innovation [e-resource]. URL: http://www.globalinnovationindex.org/ content.aspx?page=data-analysis (дата обращения 12.05.2014)
22. Авдеев П.А., Пешина Э.В. Современные теоретические подходы к концепции открытой национальной инновационной системы [электронный ресурс] // Вопросы управления. 2014. № 1. URL: http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2014/02/14/ (дата обращения 12.05.2014)
23. Российский статистический ежегодник. 2005: Стат. сб. / Росстат. М., 2005. 819 с.
24. Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. / Росстат. М., 2007. 825 с.
25. Российский статистический ежегодник. 2013: Стат. сб. / Росстат. М., 2013. 717 с.
26. Инвестиции в России. 2013: Стат. сб./ Росстат. М., 2013. 290 с.
27. Распределение субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию программ развития пилотных инновационных территориальных кластеров: Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2013 г. № 2128-р [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
28. Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года [электронный ресурс]: утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике протокол от 15.02.2006 г. № 1. URL: http://old.mon.gov.ru/work/nti/dok/str/strateg.zip (дата обращения 12.05.2014)

References:

1. Ivanov V.V. National innovation systems in Russia and the EU / V.V. Ivanov, N.I. Ivanova, J. Rozeboom, H. Highsbers. M .: CIPRAN RAS, 2006. 280 p.
2. National innovation system and public innovation policy of the Russian Federation [e-resource] // Basic report to OECD review of the national innovation system of the Russian Federation. M., 2009. 206 p. URL: http://old.mon.gov.ru/press/news/6333/ (access date12.05.2014)
3. Milner B.Z. Innovative development: economy, intellectual resources, knowledge management / B.Z. Milner, V.L. Makar, V.I. Maevskiy /gen ed. by Milner B.Z. M.: INFRA-M, 2010. 624 p.
4. Russian Innovation Index / Ed. by L.M. Gochberg. M .: National Research University “Higher School of Economics”, 2011. 84 p.
5. Human Development Index [e-resource]. URL: http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi (access date12.05.2014)
6. The official website of the World Bank group [e-resource]. URL: http://worldbank.org (access date 12.05.2014)
7. The official website of the World Economic Forum [e-resource]. URL: http://www.weforum.org/ (access date 12.05.2014)
8. International Telecommunication Union (ITU) is the United Nations specialized agency for information and communication technologies – ICTs [e-resource]. URL: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/default.aspx (access date 12.05.2014)
9. The Global Innovation Index, Cornell University [e-resource]. URL: http://www.globalinnovationindex.org/content.aspx?page=GII-Home (access date 12.05.2014)
10. The Innovation Imperative in Manufacturing: How the United [e-resource] // The Manufacturing Institute, The Boston Consulting Group (BCG) and the National Association of Manufacturers. 2009. URL: http://www.themanufacturinginstitute.org/~/media/6731673D21A64259B081AC8E083AE091.ashx (access date 12.05.2014)
11. Lopez-Claros, A., Yasmina N. Mata. The Innovation Capacity Index: Factors, Policies, and Institutions Driving Country Innovation [e-resource]. URL: http://www.augustolopez-claros.net/docs/IDR2010_ICI _ LopezClaros_Mata.pdf
12. Where is the Wealth of nations? Measuring capital for the 21st Century [e-resource]. Washington: World Bank, 2006. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTEEI/214578-1110886258964/20748034/All.pdf (access date 12.05.2014)
13. Knowledge Economy Index [e-resource] // Centre of humanitarian technologies. URL: http://gtmarket.ru/ratings/knowledge-economy-index/knowledge-economy-index-info (access date 12.05.2014)
14. Information and Communication Technology Development Index in the countries of the world in 2012 [e-resource] // Centre of humanitarian technologies. URL: http://gtmarket.ru/news/2012/10/11/5059 (access date 12.05.2014)
15. Klaus, Sch. World Economic Forum // The Global Competitiveness Report 2013–2014 Full Data Edition. 2013. URL: http://www3.weforum.org/docs/ WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf (access date 12.05.2014)
16. The Global Innovation Index in 2012: INSEAD research [e-resource] // Centre of humanitarian technologies. URL: http://gtmarket.ru/news/2012/07/06/4531 (access date 12.05.2014)
17. Global Innovation Index 2007 [e-resource] // Report 2007. URL: http://www.globalinnovationindex.

org/userfiles/file/GII-2007-Report.pdf (access date 12.05.2014)
18. Global Innovation Index 2008-2009 [e-resource] // Report 2008–2009. URL: http://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/GII-2008-2009-Report.pdf (access date 12.05.2014)
19. Global Innovation Index 2009-2010 [e-resource] // Report 2009–2010. URL: http://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/GII-2009-2010-Report.pdf (access date 12.05.2014)
20. The Global Innovation Index 2012. Stronger Innovation Linkages for Global Growth [e-resource]. URL: http://www.globalinnovationindex. org/userfiles/file/GII-2012-Report.pdf (access date 12.05.2014)
21. The Global Innovation Index 2013. The Local Dynamics of Innovation [e-resource]. URL: http://www.globalinnovationindex.org/ content.aspx?page=data-analysis (access date 12.05.2014)
22. Avdeev P.A., Peshina E.V. Modern theoretical approaches to the concept of open national innovation system [e-resource] // Management Issues. 2014. № 1. URL: http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2014/02/14/ (access date 12.05.2014)
23. Russian Statistical Yearbook. 2005: Stat. Coll. / Rosstat. M., 2005. 819 p.
24. Russian Statistical Yearbook. 2007: Stat. Coll. / Rosstat. M., 2007. 825 p.
25. Russian Statistical Yearbook. 2013: Stat. Coll. / Rosstat. M., 2013. 717 p.
26. Investment in Russia.2013: Stat. Coll. / Rosstat. M., 2013. 290 p.
27. The distribution of subsidies provided from the federal budget to the budgets of the RF subjects for the implementation of pilot programs of innovative regional clusters development: Regulation of RF Government of 18.11.2013, № 2128-r [e- resource]. Access from ref.- legal system “Consultant Plus”.
28. The strategy of science and innovation development in the Russian Federation for the period up to 2015 [e-resource]: approved by the Interdepartmental Commission on Science and Innovation Policy, Minutes of 15.02.2006, № 1. URL: http://old.mon.gov.ru/work/nti/dok/str/strateg.zip (access date 12.05.2014)

ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫМИ ПРОЕКТАМИ

Муринович А.А.

депутат, Нижнетагильская Городская дума (Россия), соискатель 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, murin.an.an@gmail.com

Логинов М.П.

доктор экономических наук, доцент, профессор 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, port-all@mail.ru

УДК 343
ББК 66.033.141

Цель. Изучение теоретических основ проектного менеджмента в региональных органах власти. Разработка теоретических подходов к управлению межрегиональными проектами.

Методы. Исследование базируется на методах теории управления проектами в коммерческих и публичных организациях, а также методах системного анализа.

Результаты. Разработаны классификации принципов, методов и инструментов управления межрегиональными проектами в органах государственной власти.

Научная новизна. Расширена теория проектного менеджмента применительно к управлению межрегиональными проектами в органах государственной и муниципальной власти.

Ключевые слова: межрегиональный проект, принципы управление, методы управления, инструменты управления.

PRINCIPLES AND METHODS OF INTERREGIONAL PROJECT MANAGEMENT

Murinovich A.A.
deputy, Nizhny Tagil City Duma (Russia), degree-seeking student of the Ural Institute of Management-Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r.510, 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, murin.an.an@gmail.com

Loginov M.P.
Doctor of Economics, Assistant Professor, Professor of the Economics and Management Department of the Ural Institute of Management-Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, port-all@mail.ru

Purpose. The study of the theoretical foundations of project management in regional bodies. The development of theoretical approaches to interregional project management.

Methods. The study is based on the methods of the theory of project management in commercial and public organizations, as well as the methods of systems analysis.

Results. The classification of the principles, methods and tools of interregional project management in public bodies is provided.

Scientific novelty. The theory of project management is extended in relation to the interregional project management in public and municipal authorities.

Key words: interregional project, management principles, management methods, management tools.

© Муринович А.А., Логинов М.П., 2014

Одной из основных функций органов региональных и местных властей является развитие экономики, как прямыми, так и косвенными методами, включая создание благоприятных социально-экономические условий для привлечения инвестиций в регион. Как правило, привлечение инвестиций осуществляется в виде проектной деятельности, и чем больше инвестиций, тем сложнее проекты.

Эффективное управление крупными региональными или муниципальными проектами в условиях высокой неопределенности возможно только в рамках проектного подхода. Регионы и муниципалитеты должны быть организационно готовы к реализации межрегиональных проектов с участием нескольких субъектов РФ, различных источников финансирования и т.п.

Перед органами региональной власти поставлена задача создать систему управления сложными межрегиональными, региональными и муниципальными проектами, обеспечивающую достижение поставленных целей, сроков, бюджета, и соответствующих стратегий социально-экономического развития в условиях высокой неопределенности, меняющейся динамики бюджетного финансирования.

Процесс управления реализацией межрегионального проекта определяется сложным взаимодействием многих факторов, обусловленных как состоянием внешней и внутренней среды региональной хозяйственной системы, так и спецификой самого проекта как объекта управления.

Как известно, проект в его широком понимании это - замысел, идея, образ, воплощённые в форму описания, обоснования, расчётов, чертежей, раскрывающих сущность замысла и возможность его практической реализации; или это - работы, планы, мероприятия и другие задачи, направленные на создание нового продукта (устройства, работы, услуги).

В рамках представленного исследования, авторами под "межрегиональным проектом" понимается крупномасштабный проект, выполняемый в рамках государственных экономических интересов или в интересах нескольких субъектов (регионов) Российской Федерации, являющихся его заказчиками и осуществляющих реализацию мероприятий проекта на основе кооперации.

Широкий диапазон целей и задач, решаемых в процессе разработки и реализации межрегиональных проектов, а также разнообразие условий их реализации требуют соответствующей дифференциации подходов к управлению ими.

Эффективное функционирование процесса управления межрегиональными проектами возможно только при наличии системы обеспечения, которая состоит из следующих элементов [1, с.39]:

- научно-методическое обеспечение, включает комплекс методических разработок и материалов по планированию и разработке проектов, с целью установления единых терминов, принципов оценки, техники расчетов и методических подходов к определению эффективности проектов, адаптации их к действующим технологическим, экономическим, градостроительным, экологическим и другим стандартам;

- организационно-правовое обеспечение, включающее нормативные документы, регламентирующие взаимодействие всех участников, наличие организационных структур, осуществляющих действия по инициированию, разработке, реализации и контролю над проектами;

- ресурсное обеспечение, включает весь спектр имеющихся ресурсов, использующиеся в ходе подготовки и реализации межрегионального проекта.

Концепция управления межрегиональными проектами в современных российских условиях включает в себя: обоснование целей проектов; выработку основных принципов их реализации; разработку методов, инструментов и механизмов, включающих весь спектр воздействия для подготовки и реализации проектов [2, с.29].

Управление межрегиональными проектами осуществляется в рамках федеральной или региональной социально-экономической политики при соблюдении базовых идей и правил, создающих основы и обеспечивающих успешную реализацию проектной деятельности. В таблице 1 авторами приведены принципы управления межрегиональными проектами (исп. [3, с.14-16], [4, с.27-28], [5, с.17]).

Использование приведенных принципов, определяющих проектное управление в регионе, позволит создать систему правил, необходимую для формирования действенной системы управления межрегиональными проектами с учетом государственных стратегических и ценностных ориентиров.

В рамках подготовки межрегионального проекта в обязательном порядке осуществляется стратегическое планирование, результатом которого становится система организационно-правовых и финансово-экономических документов. Эти документы содержат основные экономические показатели, характеризующие результаты проекта, состояние региональной экономики субъекта после проекта на перспективу, а также описывают проблемы, с которыми придется столкнуться на пути реализации проекта [6].

Основными результатами управления межрегиональными проектами являются цели, сроки, качество и стоимость достижения результатов. Получить лучшие результаты можно выбирая соответствующие технологии управления проектами, состав, характеристики и назначения ресурсов для реализации межрегиональных проектов. Для управления ресурсами необходимо

Таблица 1 - Принципы управления межрегиональными проектами

№	Принцип	Характеристика принципа
		Общие принципы
1	Приоритетность	Иерархия приоритетов проектов на основе стратегии социально-экономического развития регионов
2	Государственное регулирование	Регулирующее воздействие субъектов РФ на финансирование проектов
3	Нормативность	Осуществление проекта в рамках действующего законодательства
4	Целенаправленность и комплексность	Решение конкретных проблем регионов, развитие всех элементов территориальной системы: инженерной и социальной инфраструктуры, диверсифицированной экономики, сосредоточение всех видов ресурсов на решение важнейших задач регионов
5	Научность и оптимальность	Научное обоснование целей проекта, применение методологических проработанных подходов для определения наилучших вариантов достижения поставленных целей
6	Эффективности	Реализация наиболее эффективных проектов, с позиции стратегического комплексного социально-экономического развития регионов
7	Безопасность	При разработке и реализации проекта необходимо обеспечить экономическую, политическую, военную безопасность регионов, создать механизм противодействия внешним и внутренним угрозам
8	Экологичность	Соответствие проекта объективным требованиям охраны окружающей среды
9	Общественная польза и сбалансированность	Проекты должны содержать в себе необходимость или полезность обществу регионов, необходим учет возможных последствий реализации проектов и взаимовлияния намечаемых мероприятий
10	Масштабность	Реализация проектов «неподъемных» частным инвесторам
11	Государственно-частное партнерство	Использование института государственно-частного партнерства
12	Участие населения региона	Утверждение с участием населения региона стратегических программ развития, включающих межрегиональные проекты
13	Прозрачности	Доступность информации о целях и приоритетах проектной деятельности, региональной политике, ходе реализации проектов
14	Баланса интересов	Соблюдение интересов участников процесса: государства, предприятий и организаций, населения территории
		Методологические принципы
15	Результативность	Положительный эффект при реализации проекта, превышение полученных результатов над совокупными затратами
16	Адекватность и объективность	Правильное отражение структуры и характеристик целей проекта
17	Системность	Соответствие проекта внешнему окружению и родительской организации, возможность получения положительных и отрицательных синергетических эффектов
18	Комплексность	Оценка последствий реализации проекта в экономической, социальной, экологической и др. сферах
19	Гибкости	Своевременная адаптация целей, функций, методов, инструментов к внешним условиям
20	Ограниченность ресурсов	Количество ресурсов ограничено, необходимо учитывать плату за их расходование и использование
21	Неограниченность потребностей	Общая потребность в ресурсах неограниченна, необходим выбор наиболее эффективного использования ресурсов
		Методические принципы
22	Специфика проекта и его окружения	Определяет содержание показателей эффективности, их структуру.
23	Динамичность процессов	Учет изменения во времени структуры и характеристик проекта
24	Согласованность	Учет приоритетности интересов и предпочтений участников проекта,
25	Неполнота информации	Учет неопределенности, необходимости управления рисками проекта
		Операционные принципы
26	Моделирование	Использование программных продуктов для анализа результатов проекта, создание моделей регионов
27	Компьютерная поддержка	Формирование баз данных, информационных ресурсов, компьютерное управление проектом в режиме on-line

обеспечить эффективную организационную структуру управления проектами, управление коммуникациями, персоналом и т.д.

Ресурсы, как правило, являются ограниченными в рамках конкретного пространственно-временного интервала. Следствием ограниченности имеющихся ресурсов является стремление к их наилучшему (оптимальному) использованию. Классификация видов ресурсов при управлении межрегиональными проектами представлена в таблице 2 (исп. [3, с.49]). Органы власти используют различные ресурсы, причем отдельные группы ресурсов в реальности представляют собой сложную комбинацию других видов ресурсов.

Перейдем далее к рассмотрению методов управления межрегиональными проектами.

Метод (от греч. methodos путь, способ исследования, обучения, изложения) это совокупность приемов и операций познания и практической деятельности; способ достижения определенных результатов в познании и практике. Метод управления – совокупность приемов и способов воздействия на управляемый объект для достижения поставленных организацией целей [7].

Универсальный комплекс методов и инструментов управления межрегиональными проектами невозможно разработать для успешной реализации всех проектов. Для определенных типов проектов, состава участников проектов, окружения проектов необходим эффективный выбор методов и инструментов управления (исп. [3, с.50], [8, с.68]). В таблице 3 авторами приведена классификация методов управления межрегиональными проектами.

методов и инструментов управления определяется особенностями межрегиональных проектов, к которым можно отнести следующие факторы [5 с.154]:

- сложность четкого определения приоритетов, целей, критериев, требований и реальных начальных условий, предметной области, реальных границ, состава участников и заинтересованных сторон, область

Таблица 2 - Виды ресурсов управления

№	Группа ресурсов (источник)	Вид ресурсов
1	Административные	Связи в государственных и местных органах власти, выполнение государственных заказов, участие в бизнесе государственных структур
2	Временные	Временные горизонты для принятия и исполнения решений, оперативность в принятии решений, трудоемкость операций
3	Информационные	Источники информации, информация по потребителям, рынку, производству, сбыту, отраслевая информация, базы данных, средства, способы и методы обработки информации
4	Материальные	Сырье, материалы, технологические услуги, комплектующие, товары и др.
5	Нематериальные	Лицензии, патенты и другие права, бренд, ноу-хау, инновации, программные средства, информационные базы данных, статистика, права пользования, идеи, проекты и др.
	Организационно-управленческие	Стратегия, система управления реализацией стратегии, организация бизнес - процессов, организационная структура, организационные процедуры, управленческая информация, управленческие технологии, система снабжения, планирования, распределения ресурсов, контроля, система измерения и оценки (показателей), система мотивации, концепция управления, скорость принятия решений, коммуникации, качество управления, гибкость управления и др.
	Природные	Географические особенности, климат, полезные ископаемые и др.
	Производственно-технические	Земля, природные ресурсы, здания, сооружения, средства производства, инфраструктура, производственные технологии
	Социальные и трудовые (кадровые): коллективные и личностные	Штат сотрудников, их численность, заработная плата и другие виды вознаграждения, предпринимательские способности, профессиональные требования (опыт, знания и умения), творческие и психологические качества работников, ожидания и стимулы трудовой деятельности, лидеры с предпринимательскими способностями, квалифицированные сотрудники, компетенции (знания, умения, навыки), команда, приемы и методы труда, коммуникации сотрудников с внешними контрагентами и др.
	Финансовые	Денежные средства, ценные бумаги (акции, облигации), пай и доли в уставных капиталах, векселя, кредиты, займы, договоры, обязательства, гарантии, залоги, страхование и др.

Таблица 3 - Классификация методов управления межрегиональными проектами

№	Признак	Вид метода	Характеристика метода
1	Факторы управления	Правовые	Своевременное выявление потребности правового обеспечения управления проектами, разработка и принятие соответствующего нормативного документа
		Экономические	Формирование экономических стимулов для субъектов экономической деятельности
		Административные	Применение органами власти в отношении субъектов проектной деятельности определенных приемов для того, чтобы побудить их следовать установленным нормам и правилам
2	Характер управленческих воздействий	Прямого воздействия	Региональные органы власти в инициативном порядке осуществляют определенные действия, используют принадлежащие им объекты и ресурсы, прямо влияют на субъекты экономической деятельности. Реализуются средствами административного влияния. Экономический и социальный эффект обеспечиваются оперативностью их применения и жесткой организационно-правовой регламентацией
		Косвенного воздействия	Воздействие управленческих структур на экономические интересы субъектов проектной деятельности, создание рамок, условий для их деятельности. Достоинством является возможность сбалансирования общественных и частных интересов. Недостаток – временной лаг между разработкой и применением мер и полученными изменениями в поведении и результатах деятельности субъектов экономической деятельности региона.
3	Используемые регулирующие инструменты	Административные (организационные)	Включают весь комплекс принятия нормативно-правовых документов, создающих и регулирующих правовые условия деятельности субъектов экономической деятельности с помощью разрешения, запрета, принуждения или ограничения. Методы являются формализованными, в основном предписывающими, по характеру воздействия преимущественно прямыми. Преимуществом является целенаправленность и оперативность решений и действий
		Экономические	Создают условия для выбора субъектами экономической деятельности необходимого поведения, позволяющего взаимо увязывать общественные и частные интересы. Методы могут быть формализованными и неформализованными, прямыми и косвенными.
		Институциональные	Создание и поддержка ряда институтов, необходимых для деятельности субъектов экономической деятельности и реализации стратегии развития региона
		Социально-психологические (мотивообразующие)	Способы воздействия, основанные на использовании социально-психологических факторов, направленные на управление социально-психологическими отношениями в экономике региона. Обеспечивают согласованность интересов субъектов экономической деятельности

Таблица 4 - Инструменты управления региональной проектной деятельностью

№	Методы управления	Инструменты управления
		Административные (организационные) методы
1	Прямые	Принятие законодательных актов, нормативных положений, касающихся регулирование проектной (инвестиционной, инновационной и др.) деятельностью в регионе, управление региональной собственностью, включая управление унитарными предприятиями госсектора, регистрация, лицензирование, квотирование, стандартизация, сертификация, экологическая экспертиза, приватизация, национализация, банкротство, антимонопольная политика, разработка и утверждение приказов, распоряжений, указов, принятие законодательных актов, нормативных положений, защита прав и законных интересов субъектов экономической деятельности, разработку и реализацию региональных программ развития.
		Экономические (прямые) методы
2	Бюджетные	- разработка, утверждение и финансирование межрегиональных проектов из средств регионального бюджета, конкурсный отбор проектов - контроль за целевым использованием бюджетных средств, выделяемых на финансирование утвержденных межрегиональных проектов - субсидии, дотации и субвенции, предоставляемые местным бюджетам на финансирование межрегиональных проектов - размещение на конкурсной основе средств бюджета субъекта РФ на финансирование утвержденных инвестиционных проектов - государственный заказ - компенсации - отсрочка по уплате долгов или списание долгов перед государственными предприятиями и организациями
3	Налоговые	Назначение и дифференциация налоговых ставок, порядка и сроков уплаты налогов, зачисляемых в региональный бюджет (с учетом действующих ограничений федерального законодательства), налоговые льготы при осуществлении капитальных вложений, налоговые каникулы, специальные налоговые режимы, экспортные и импортные таможенные пошлины и сборы (снижение либо отсутствие), амортизационная политика, инвестиционный налоговый кредит, льготный режим налогообложения при выплате дивидендов, прямые налоговые вычеты (скидки) по определенным видам затрат из налогооблагаемой прибыли, налоговые кредиты (скидки) при увеличении добавленной стоимости
4	Кредитно-денежные	Выпуск региональных ценных бумаг, получение доступа к льготному кредиту, лизингу, целевое кредитование, регулирование цен и тарифов
5	Рыночные	Вовлечение в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в региональной собственности, выдача разрешений на строительство, согласование землеустроительной, проектной документации, стимулирование спроса и регулирование цен, субсидирование затрат предприятий на патентование изобретений за рубежом, установление платежей за использование региональных и муниципальных ресурсов
		Экономические (косвенные) методы
6	Бюджетные	- предоставление бюджетных субсидий на развитие отсталых отраслей и территорий - установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов - бюджетные гарантии частным инвесторам - стимулирующие субвенции для предпринимателей, находящихся в сложных экономических условиях - реструктуризация задолженности предприятий перед бюджетом с последующей передачей имущества эффективным собственникам - бюджетный кредит, займы, государственные гарантии, поручительство
7	Налоговые	- предоставление налоговых льгот и специальных налоговых режимов инвесторам - упрощение системы налогообложения для предприятий малого бизнеса - внедрение льготного налогообложения для предприятий, производящих социально значимые товары и услуги
8	Кредитно-денежные	- предоставление гарантий по кредитам региональным предприятиям - создание системы кредитных союзов взаимопомощи гражданам - операции с ценными бумагами на фондовом рынке - гарантии и льготы кредитным учреждениям, направляющим инвестиции в экономику региона
9	Рыночные	- развитие конкурентной среды - предоставление региональных льгот в области внешних экономических связей для реализации проектов - предоставление, не противоречащих законодательству РФ, льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, находящихся в региональной собственности - привлечение иностранных инвестиций - управление рисками проектов, включая страхование рисков - предоставление комплекса информационных и консультационных услуг по организации бизнеса, управлению проектами, бизнес- планированию

		Институциональные методы
10	Косвенные	- создание региональных инвестиционных фондов, залогово- гарантийных, венчурных и инновационных фондов, страховых, аудиторских, лизинговых и консалтинговых компаний при участии администрации региона - определение стратегических партнеров администрации в области разработки и реализации региональной инвестиционной стратегии (банков, страховых, лизинговых, аудиторских компаний и пр.), наделение их соответствующими полномочиями - создание координирующего, межрегионального и межведомственного органа в области проектов, для выработки рекомендаций региональным органам власти в развитии и осуществлении региональной стратегии, учета интересов субъектов экономической деятельности и населения региона - создание (развитие) информационно-рекламной инфраструктуры реализации региональной стратегии развития. Инфраструктура должна состоять из специализированных фондов, информационных и рекламных агентств, выставочных, демонстрационных и бизнес-центров, технопарков, учебно-деловых центров и пр.
		Социально-психологические (мотивообразующие) методы
11	Прямые	- привлечение представителей субъектов экономической деятельности к работе в консультативно-совещательных органов регионального управления - содействие в формировании советов директоров предприятий, советов предпринимателей - информирование субъектов экономической деятельности о стратегии комплексного социально-экономического развития региона
12	Косвенные	Моральное поощрение, социальное планирование, убеждение, внушение, личный пример, регулирование межличностных и межгрупповых отношений, создание и поддержание морального климата.

допустимых решений, выбор лучших альтернатив концепций проекта, их проектный анализ;

- необходимость моделирования макроэкономических, социальных процессов, создания новых форм и методов планирования, контроля, регулирования проекта, обеспечение координации и взаимодействия частей проекта и его участников, осуществления проекта в условиях неопределенности и неустойчивости внешнего окружения;

- определение состава и формирование «сборной команды межрегионального проекта», обеспечение ее устойчивого функционирования, мониторинга и актуализации проекта с учетом его прогресса, изменений окружения, целей, ограничений, защита команды проекта от прессинга политиков и администраторов;

- необходимость учета «человеческого фактора» внутри и вне проекта, обеспечение гласности, объективной оценки результатов, учета общественного мнения в процессе всего жизненного цикла проекта

- сложность объективной оценки и однозначной интерпретации промежуточных и конечных результатов

- необходимость определения начальных внешних условий с учетом уникальной предыстории, внешних ограничений и требований к результатам, времени, ресурсам, экологии, учет исторических, культурных особенностей внешней среды и менталитета населения;

- учет и оценка возможных последствий реализации проекта.

Возможности использования прямых методов управления на уровне региона вытекают из Конституции РФ и федеральных законов, однако ими же они и ограничены. Кроме этого, регионы, в условиях дефицита специальных нормативных актов, могут задействовать механизм самоорганизации бизнеса, то есть формирование правил игры самими ее участниками в виде обычаев делового оборота и правил ведения бизнеса. Косвенное регулирование нацелено на декларирование стратегических целей развития региона, создание необходимых материальных условий развития бизнеса.

Прямые методы управления представляют собой комплекс обязательных для исполнения требований и распоряжений государства по отношению к субъектам экономической деятельности. Данные методы оказывают непосредственное воздействие на деятельность хозяйствующих субъектов, они вынуждают их принимать решения, основанные не на самостоятельном экономическом выборе, а на предписаниях государства [9].

Косвенные методы создают предпосылки к тому, чтобы при самостоятельном выборе субъекты выбирали варианты, соответствующие государственной экономической политике. Косвенные методы не нарушают рыночной ситуации, способны балансировать общественные и частные интересы, недостаток – определенный временной лаг, возникающий между моментом принятия государством мер, реакции на них экономики и реальными изменениями в хозяйственных результатах.

В таблице 4 авторами приведены инструменты управления региональной проектной деятельностью в зависимости от используемых методов (исп. [3, с.45-48], [4, с.30-39], [10, с. 101]).

В завершение статьи, авторы отмечают, что рыночные отношения обязательно включают в себя элемент государственного регулирования в различных его формах с использованием методов и инструментов, основанных на основополагающих принципах

управления. Формирование системы управления межрегиональными проектами необходимо начинать административными методами, с последующим использованием экономических инструментов.

В связи с этим перед органами управления субъектов РФ, отвечающим за развитие региональной экономики, ставится сложная задача создания эффективных механизмов управления проектной деятельностью в регионе с использованием различных экономических рычагов, разделением функций в зависимость от уровня управления, прав, ответственности, различного рода рисков и т.д.

Литература:

1. Виленский П.Л., Лившиц В.Н., Смоляк С.А. Оценка эффективности инвестиционных проектов: теория и практика: учебное пособие. Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ, Ин-т систем. анализа РАН, Центр. экон.-мат. ин-т РАН. М.: Дело, 2008.
2. Муринович А.А. О роли предварительного исследования в проектном управлении муниципальными программами // Самоуправление. 2014. № 5. С.28-30.
3. Парфенова Е.Н. Развитие организационно-экономических методов управления региональными инвестиционными проектами. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Белгород, 2011.
4. Малышев Д.П. Механизм управления региональными инвестиционными проектами. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Великий Новгород, 2012.
5. Зубенко В.С. Управление проектами развития регионального инвестиционно-строительного комплекса. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва, 2003.
6. Оценка потенциала саморазвития муниципальных образований: теория и практика / Тургель И.Д., Победин А.А., Трофимова О.М., Ручкин А.В., Шеметова Н.К. Екатеринбург, 2012.
7. Коробко В.И. Теория управления: учеб.пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. 383 с.
8. Логинов М.П. К вопросу о бюджетной модели ипотеки в России // Деньги и кредит. 2003. № 12. С. 67-69.
9. Самофалова Е.В. Государственное регулирование национальной экономики / 4-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2008. 272 с.
10. Тургель И.Д. Теоретико-методологические аспекты исследования жизненного цикла города // Вопросы управления. 2008. № 4. С. 94-104.

References:

1. Vilensky P.L., Livshits V.N., Smolyak S.A. Assessment of investment projects effectiveness: theory and practice: coursebook. Acad. Of nat. econ. under the RF Government, Inst. of syst. analysis RAS, Center. econ.-mat. inst RAS. M.: Delo, 2008.
2. Murinovich A.A. On the role of prior research in the project management of municipal programs // Samoupravlenie. 2014. № 5. P.28-30.
3. Parfenov E.N. Development of organizational and economic methods of management of regional investment projects. Dissertation for the degree of a candidate of Economics. Belgorod, 2011.
4. Malyshev D.P. The mechanism of regional investment projects management. Dissertation for the degree of candidate of Economics. Veliky Novgorod, 2012.
5. Zubenko V.S. Managing the development projects of regional investment and construction complex. Dissertation for the degree of a candidate of Economics. Moscow, 2003.
6. Assessing the capacity of municipalities' self-development: theory and practice / Turgel I.D., Pobedin A.A., Trofimova O.M., Ruchkin A.V. Shemetova N.K. Ekaterinburg 2012.
7. Korobko V.I. Theory of management: Coursebook. M: UNITY-DANA, 2009. 383 p.
8. Loginov M.P. On the issue of the budget model of the mortgage in Russia // Money and Credit. 2003. № 12. P. 67-69.
9. Samofalova E.V. Government regulation of the national economy / 4th ed., ster. M.: KNORUS, 2008. 272 p.
10. Turgel I.D. Theoretical and methodological aspects of studying the city life cycle // Management Issues. 2008. № 4. P. 94-104.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ГОРОДОВ: МАРКЕТИНГОВЫЙ ПОДХОД

Гладышева Я.С.

аспирант кафедры теории организации, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Россия), 117292, Россия, г. Москва, ул. Ивана Бабушкина д.9, к. 89, ygladysheva89@gmail.com

УДК 332.1
ББК 65.050.23

Цель: выявление роли маркетинга территории в процессе управления социально-экономическим развитием.

Методы: проанализированы тенденции развития управления социально-экономическим развитием на основе аналитического сопоставления теоретических и практических аспектов развития городов в России и за рубежом.

Результаты: определены основные тенденции современного состояния управления социально-экономическим развитием на примере России. Выявлено место маркетинга территории в системе муниципального управления, целесообразность и правомерность его использования.

Научная новизна: определено место маркетинга территории в системе муниципального управления, его взаимосвязь с управлением социально-экономическим развитием и его инструментами.

Ключевые слова: муниципальное управление, маркетинг территории, социально-экономическое развитие, маркетинговая стратегия, маркетинговые инструменты.

STRATEGIC URBAN DEVELOPMENT: MARKETING APPROACH

Gladysheva Ya.S.

postgraduate student of the Theory of Organization Department, National Research University "Higher School of Economics" (Russia), fl.89, 9 Ivan Babushkin str., Moscow, Russia, 117292, ygladysheva89@gmail.com

Purpose: to identify the role of territorial marketing in the process of socio-economic development.

Methods: Trends of socio-economic development based on an analytical comparison of the theoretical and practical aspects of urban development in Russia and abroad are analyzed.

Results: The main trends of the current state of socio-economic development are identified on the example of Russia. The place of the territorial marketing in the system of municipal management, appropriateness and legitimacy of its use are revealed.

Scientific novelty: The place of the territorial marketing in the municipal administration system is defined, its relationship with the management of the socio-economic development and its tools is provided.

Key words: municipal administration, territorial marketing, socio- economic development, marketing strategy, marketing tools.

© Гладышева Я.С., 2014

Вопросы, связанные с совершенствованием технологий и методов управления социально-экономическим развитием являются одними из первостепенных последние пятнадцать лет. В связи с проведением администрааивной реформы и реформы муниципального управления регионы и города получили больше самомстоятельности и ответсвенности. Все это привело к тому, что появилась необходимость внедрения элементов стратигического управления на региональном и муниципальном уровнях. Данное нововведение затронуло, в том числе, и сферу социально-экономического развития и потребовало новых инструменотов для достижения поставленных целей.

Одним из инструментов, который, по мнению многих исследователей и практиков, сможет помочь при стабилизации среды, в которой развиваются рос-

сийские регионы и горда последние десятилетия является маркетинг территории.

Включение маркетинга территории позволяет делать весь цикл социально-экономического развития более целостным и придает ему системность. То есть обеспечивается более четкое видение стратегических направлений развития регионов и городов, способствует формированию социальную и экономическую сферы, отвечающие потребностям общества, позволяет прогнозировать и планировать более рациональное использование ресурсов. И самое главное позволяет определить конкретные целевые группы на которые будут направлены те или иные аспекты развития. Данный аспект повышает актуальность изучения маркетинга территории и его роли в управлением социально-экономическим развитием.

Однако применение маркетинга территории в социально-экономическом развитии регионов и городов России связано с рядом проблем, в основе которых, согласно исследованию автора, лежит недостаточная разработанность теоретической базы и недостаточное понимание властными структурами, ответственными за маркетинг территории его сущности, а также роли в системе муниципального управления и социально-экономического развития[1, с.6-11].

За последние двадцать пять лет теоретическая и практическая база в рамках направлений управление социально-экономическим развитием и маркетинг территории постоянно развивалась. Например, маретинг территории из достаточно узконаправленной сферы, ориентированнгой на изучение влияния туристической сферы на развитие городов стал одним из важнейших направлений развития теории управления. Однако в существующих работах очень мало обращается внимания взаимодействию маркетинга территории и управлению социально-экономическим развитием. До сих пор нет четкого обоснования роли маркетинга территории в рамках управление социально-экономическим развитием, почему включение его инструментов в управленческий процесс позволит повысить его эффективность и т.д.

В данной статьи рассматривается роль маркетинга территории в процессе управления социально-экономическим развитием, а также правомерность и целесообразность данного взаимодействия.

Целью данной статьи является выявление роли маркетинга территории в процессе управления социально-экономическим развитием.

.Методологическую основу настоящего исследования составили, как теоретические разработки, которые содержатся в трудах отечественных и зарубежных специалистов по местному самоуправлению, социально-экономическому развитию и маркетингу территории. Также в основу статьи легли материалы и данные, полученные в ходе исследований автора.

Стратегическое управление на муниципальном уровне и концепция социально-экономического развития города

Динамические, технологические, демографические изменения и колебания экономики спровоцировали необходимость поиска путей модернизации и переориентации различных систем [2]. Данная проблема затронула не только различные сектора экономики, сферы политики и общественной жизни, но также коснулась системы управления на различных уровнях государства. Изменилось концептуальное видение управления государством на различных уровнях, что привело к реформам административного и муниципального управления.

Одной из основных тенденций реформирования стала адаптация и введение механизмов, использующихся в системе управления частного сектора в государственный сектор и систему управления государством на различных уровнях. Организация управления в целом значительно изменилась. Большое внимание стало уделяться разработке различных стандартов, стратегий, систем оценки и т.д.

Реформы привели к изменению понимания сущности городского пространства. Фактически был сформирован новый рынок – рынок городов и регионов, которые вступают во взаимоотношения между собой. В этих условиях появилась портребность к внедрению элементов стратегического управления и стратегического планирования. Также стал актуплным подход к развитию и продвижению городов и регионов с точки зрения социально-экономического развития.

Муниципальное социально-экономическое развитие - комплексный процесс изменений в экономике и социальной сфере муниципального образования, которые нацелены на улучшение качества жизни на данной территории [3, с.14-17].

Основной целью управления социально-экономическим развитием является улучшение качества жизни населения, а не повышения эффективности экономики, как это иногда случается на практике. В общем смысле качество жизни населения - это степень удовлетворенности граждан. Понятие "удовлетворенность" в данном аспекте включает в себя реализацию фундаментальных прав человека, закрепленных в Конституции РФ, создание благоприятных условий для жизни, предоставление возможности развития м самовыражения личности [4].

Фактически концепция социально-экономического развития в первоначальной формулировке включает в себя два компонента: экономическое развитие и социальное развитие.

Социальное развитие - это процесс, в рамках

ститутов, что позволяет обществу удовлетворять свои потребности более эффективно. В рамках данного процесса происходят качественные изменения в формировании общества и его деятельность. Например, причиной данных изменений может стать выбор местным сообществом более прогрессивных моделей поведения, принятие нововведений в различных процессах и т.д. [5].

М. Портер в своих исследованиях определяет экономическое развитие как "концепцию с широким кругом вопросов, которую может быть лучше рассматривать как процесс через который местное сообщество совместными усилиями составляет и реализует стратегию развития используя ресурсы территории наиболее эффективно" [6, с. 304]. В целом в рамках экономического развития получается стратегическое видение долгосрочных и среднесрочных целей и перспектив, за счет учета особенностей города, сильных и слабых сторон, возможностей и угроз[6, с.304-305]. Концепция экономического развития базируется на таких макроэкономических показателях как, например, доходы населения, занятости, объемы инвестиций, объемы потребления, экспорт [7, с.234].

Однако описанные выше виды развития не единственные составляющие современной концепции социально-экономического развития. Концепция экономического развития, несмотря на наличия четких индикаторов, по которым можно было бы оценить состояние экономики, упускает один очень важный момент. Она не гарантирует, что выгоды, полученные от развития экономики, будут равномерно распределены между различными социальными группами, которые, как известно, являются дифференцированными. В связи с этим концепция социально-экономического развития была дополнена концепцией развития человеческого потенциала. Суть данной концепция состоит в том, что экономическое разите должно при прочих равных условиях учитывать, что каждый человек нуждается в здравоохранении, образовании, защите своих прав. Также важным аспектом является внимание к местным и региональным особенностям [7, с.235].

Все указанные выше направления развития являются элементами, составляющими социально-экономическое развитие, где экономические задачи являются средством, а социальные задачи целью.

Роль местного сообщества в стратегическом управлении социально-экономическим развитием

В результате реформы местного самоуправления в России в его основу легла идея введения принципов стратегического управления на местном уровне власти. Одна из основных идей стратегического управления на местном уровне, концепция которого была заимствована из корпоративного управления и адаптирована, заключается в том, что основным действующим лицом процесса управления и ответственными за его подготовку, реализацию и оценку является местное сообщество. Понятие «местное сообщество» приобретает более значимый для России смысл в начале 90-х годов. В XX веке во всем мире в исследованиях, связанных с такими науками как социология, политология и т.д., часто встречалось понятие «местное сообщество». Проводилось множество исследований о влиянии местного сообщества на различные факторы, связанные с муниципальным образованием и результаты активно использовались на практике. В Советском Союзе данное понятие было на время забыто. Считалось, что все социалистические люди равны, они обладают разными правами, но управлять процессами в государстве будут сверху вниз, а не как на Западе снизу вверх. Соответственно, когда было принято решение о переходе к демократии и рыночной экономике, данное понятие "вспомнили". Самое простое определение характеризует данный термин как группу людей, которые живут на одной территории. Однако одной такой характеристики для конкретизации данного значения не достаточно, так как, например, данная характеристика присуща также понятию «социальная группа. Если рассматривать характеристики социальных групп, то можно выделить тот факт, что люди, объединенные в одинаковые социальные группы, зачастую не знают, к какой группе они отнесены [8]. Объединяясь в местные сообщества, люди ставят перед собой цели, ищут ресурсы для их достижения и т.д. Именно знание членов группы и наличие у них одинаковых целей, а также поиск ресурсов для их реализации и отличает местное сообщество от социальной группы. Существует еще множество определений данного термина, часть из них противоречива, но часть объединена общей идеей, которая также вытекает из приведенного выше рассуждения. Понятие «местное сообщество» характеризует тот факт, что люди, являющиеся членами данного сообщества, живут на одной территории и объединяются для реализации общих целей, идей и т.д. В состав местного сообщества входят представители исполнительно власти, местного бизнеса, некоммерческих организаций и т.д.

На данный момент повышение роли местного сообщества в управлении социально-экономическим развитием наблюдаеся и на практике. Если в первые годы внедрения концепции сциально-экономического развития на муниципальном уровне управления наблюдалась яроковыраженная инициация и реализация различного рода программ и политик исключительно со стороны местных властей и представителей науного сообщества, то на данный момент количество социальных групп, участвующих в данном процессе возрастает. Например, в регионах и городах появляется такой орган как Общественный Совет по вопросам социаль-

но-экономического развития в который входят не только указанные выше группы, но и бизнесмены, заинтересованные жители регионов и городов, эксперты и т.д. Согласно исследованию автора такого рода структуры существуют у 61% регионов Росии. Общественное участие в управлении социально-экономическим развитием проявлятся и вдругих формах.

Управление социально-экономическим развитием: российская практика

Необходимость управления социально-экономическим развитием и как следствие разработка портфеля муниципальных стратегий закреплена законодательно. В соответствии с п.1, под. п. 6, ст.17 ФЗ-№131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. (далее ФЗ-№131) в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладаю полномочиями по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального [9]. Что фактически означает передачу полномочий органам местной власти по обеспечению разработки и реализации стратегии социально-экономического развития города и других стратегических документов. Однако в российском законодательстве есть противоречие. В соответствие с Федеральным законом №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 23 июня 1995 года утверждается обязательность разработки прогнозов и программ социально-экономического развития, но данное полномочие закрепляется только за региональным уровнем, т.е. на уровне субъектов Российской Федерации [10]. По результатам пилотного исследования автора на практике практически у вех субъектов Российской Федерации есть действующие стратегии социально-экономического развития региона (81%), а действующие стратегии социально-экономического развития города составляют только (35%). Однако данная тенденция с каждым годом меняется и количество проектов стратегий социально-экономического развития городов и действующих стратегий социально-экономического развития городов постоянно растет. Например, на 2013 год количество проектов стратегий социально-экономического развития городов среди столиц регионов РФ равняется 9 при условии, что в 29 городах среди столиц субъектов они уже есть.

Это позволяет сделать вывод, что с практической точки зрения необходимость в разработке стратегий социально-экономического развития городов постепенно растет и противоречие в законодательстве не является большой проблемой. Одной из причин разработки стратегий социально-экономического развития городов представители местных властей чаще всего отвечают, что действующие стратегии социально-экономического развития регионов являются очень обобщенными и не полностью отражают цели и задачи развития каждого конкретного города региона.

В тоже время многие эксперты и практики уделяют много внимания оценке планирования и реализации управления социально-экономическим развитием. Реальность такова, что из-за комплексности объекта существуют проблемы решения задач, а также с изменением экономической, социальной и политической конъюнктур появляются новые задачи. В связи с этим существует необходимость разработки и проработки различных инструментов управления социально-экономическим развитием. Одним из таких инструментов является маркетинг территории. Практические примеры зарубежных стран показывают положительные эффекты при использовании маркетинга территории в управление социально-экономическим развитием. Однако в силу ряда причин его использование в максимально эффективной форме в России на данный момент затруднено.

Место маркетинга территории в системе муниципального управления

Наиболее популярными на данный момент остаются семь подходов к исследованию маркетинга территории. Например, Ф. Котлер и Т. Метаксас определяют маркетинг территории как «процесс управления» [11, с.8-9; 12, с.15-17]. Э. Браун классифицирует маркетинг территории как «инструмент» [13, с.29-30]. Согласно относительно новому подходу Г. Эшворта и М. Каваразиса маркетинг территории также как и у Ф. Котлера и его последователей определяется как «процесс», однако он имеет иную направленность. В данном случае маркетинговые инструменты используются для изменения уже существующего представления о городе у различных целевых групп [14, 150-165]. Один из новейших подходов, предложенных зарубежными авторами, заключается в определение маркетинга территории как «мер по управлению местом» [15, с.223-230]. Российские авторы А.П. Панкрухин и Д.В. Визгалов предлагают трактовать маркетинг территории как «маркетинг в интересах территории» [16, с.18] и «комплекс действий местного сообщества направленный на продвижение интересов территории» [17, с.11].

Однако, как бы, не трактовали данное понятие, все авторы сходятся на том, что это «что-то», направленное на изменение ситуации в различных сферах городского пространства. По мнению автора, каждый из последующих подходов к термину «маркетинг территории» является продолжением или адаптацией к иным условиям предыдущего. Изучение реальных практик показало, что маркетинг территории является доста-

точно сложным процессом или комплексом действий, направленность которых зависит от целей и задач, определяемых местным сообществом. Данное понятие включает в себя множество компонентов, направленных на развитие города и продвижение его интересов с целью удовлетворения потребностей местного сообщества и потенциальных партнеров для выполнения задач социально-экономического развития. "Потенциальные партнеры" - это группа людей, находящихся на территории временно или находящихся на другой территории и представляющих какой-либо интерес для местного сообщества и развития города.

О развитии городов начали думать уже после реформы местного самоуправления. В продвижение интересов территории на сегодняшний день заинтересованы практически все регионы России. Еще в 2008 году Министерство экономического развития включило продвижение территорий в раздел «инновации» [18]. Местные власти многих городов России активно начали, самостоятельно или с помощью привлечения экспертов, задумываться над проблемой привлекательности города для различных целевых аудиторий. Решение данной проблемы является актуальным, так как способствует развитию различных сфер города.

С одной стороны, из определения маркетинга территории вытекает, что исполнителем и инициатором маркетинга территории является местное сообщество, которое выполняет некий комплекс действий для продвижения своих интересов. С другой стороны, нельзя утверждать, что маркетинг территории осуществляется только за счет усилий резидентов, то есть индивидов или организаций, которые относятся территориально к той местности, в интересах, которой осуществляется маркетинг территории. Однако практика показывает, что, как правило, у истоков организации и реализации маркетинга территории на той или иной местности стоит местное сообщество. Однако из данного анализа неясно, каким образом маркетинг территории может быть вписан в систему муниципального управления.

Исследователи и практики выделяют два вида управления, которые осуществляются на уровне города – муниципальное управление и городской менеджмент. Часто данные понятия приводят в качестве синонимов, однако автор статьи придерживается точки зрения авторов, которые разделяют данные понятия. Термин «менеджмент» действительно можно перевести с английского как "управление", но в определении данного термина кроется одна очень важная особенность. Понятие «менеджмент» можно использовать для описания управления фирмой, действующей в рыночных условиях [19, с.562]. То есть, управляемый объект должен быть связан с рыночными отношениями. Этот факт на самом простом уровне подтверждает то, что городской менеджмент и муниципальное управление нельзя отождествлять, так как городской менеджмент должен быть связан с экономическими субъектами города, а муниципальное управление является более широком понятием, которое включает в себя управление всеми сферами городской жизни. Различия между данными видами управления прослеживаются также в субъектах, объектах и целях. Муниципальное управление осуществляется органами местного самоуправления, в качестве объекта управления выступает само муниципальное образование, а целью является удовлетворение потребностей и интересов общества. В случае с городским менеджментом, субъектом являются менеджеры разного уровня, которые наделены полномочиями по принятию решений, объектом - люди, работающие на муниципальном предприятии, в муниципальной организации, то есть являющиеся частью экономических субъектов, действующих в муниципальном образовании. Цель городского менеджмента заключается в получение прибыли на основе осуществления законодательной базы [20].

Городской менеджмент является одной из составляющих муниципального управления. Следовательно, под системой управления в данной статье подразумевается муниципальное управление, частью которого является городской менеджмент.

Стратегическое планирование, которое является одной из основных задач менеджмента в организации тоже входит в систему муниципального управления, как инструмент стратегического управления.

Место маркетинга территории в системе муниципального управления определить сложнее. С одной стороны, маркетинг оформляется в стратегию, что делает его элементом стратегического планировании. Однако мировые и российские практики показывают, что чаще всего маркетинг территории не всегда оформляется в самостоятельную единицу в виде стратегии маркетинга территории. Чаще всего его видение или инструменты прописаны в других стратегиях из портфеля социально-экономического развития.

Исходя из принципа необходимости взаимосвязанности по вертикали и горизонтали, т.е. всех действий, стратегий и программ между уровнями власти, а также в рамках одного из уровней власти деятельность по проведению маркетинга территории не может быть обособлена от других управленческих процессов, которые проводятся на данной территории. Проводя маркетинг территории необходимо учитывать и другие факторы, например, экономическую, социальную и другие политики, которые проводятся властями данного муниципального образования. Исходя из этого, логично предположить, что стратегия маркетинга территории должна разрабатываться с учетом направлений стратегического планирования и управления, которое проводится в рамках муниципального экономического разви-

тия, а даже, возможно, должно быть ее составляющей.

Маркетинг территории как инструмент социально-экономического развития города

Основной заачей маркетинга является привлечение и удержанеи потребителей за стчет построния системы отношений, которые появляются в рамках возникновения факта обмена. В связи с тем, что термин маркетинг пришел в городское управление, как и стратегическое планирование из корпоративного маркетинга, то несмотря на адаптацию инструментов терминология осталась прежней, что иногда вызывает некоторые проблемы. Его часто путают с процессом организации рекламной компании города, что не соответствует действительности. Маркетинг территории является более сложным и комплексным процессом. Обычно корпоративный маркетинг это управление отношениями между потребителем и производителем, с целью продвижения и улучшения продукции для удовлетворения потребностей покупателя. С продуктом, который продвигает маркетинг территории дело обстоит иначе - в городе потребители и производители местного продукта часто являются одними и теми же людьми, то есть нет четкого разделения на "покупатель"- "производитель". Цель данного взаимодействия - удовлетворение потребностей местного сообщества и внешних агентов с целью улучшения качества жизни в городе. Здесь просматривается параллель с основной целью управления муниципальным социально-экономическим планированием. Фундаментальная логика включения маркетинга территории стратегическое управление сводится к планированию и управлению комплексом маркетинговых инструментов [21]. Использование маркетингового подхода в управлении социально-экономическим развитием предполагает изучение и формирование спроса и предложения на муниципальные «товары и услуги», а также совокупный ресурсный потенциал территории. Спрос и предложение должнны быть удволетворены целевыми группами, находящимися на территории города и заинтересованными лицами за его пределами. Все это должно в итоге способствовать развитию и продвижению территории.

В соответствие с понятиями российского законодательства маркетинг территории, и его инструменты можно соотнести с содействием решению ряда групп вопросов местного значения. Здесь наблюдается параллель со стратегией социально-экономического развития, в основе которой также лежит ряд групп вопросов местного значения.

Анализ реальных мировых и российских практик показывает, что маркетинговые инструменты могут быть оформлены в отдельную маркетинговую стратегию города, что на данный момент не очень распространено. Наиболее часто решение о применении маркетинга территории и его конкретные инструменты прописываются в разделе стратегии социально-экономической развития города. Данная стратегия охватывает все сферы муниципальной политики и является средством привлечения ресурсов для развития территории. Стратерия социально-экономического развития состоит из комплекса стратегий, затрагивающих различные сферы, основной из которых является экономическая. Еще одна тенденция заключается в включение инструментов маркетинга территории в инвестиционный паспорт или инвестиционную стратегию города, а также городскую стратегию по туризму. Маркетинг территории является составляющей стратегий, входящих в портфель стратегий социально-экономического развития города.

Любое развитие предполагает, что будут сформированы различные системы управления, подходящии для той или иной сферыю. Специфика процесса муниципального управления, описанная выше, позволяет определить маркетинг территории как инструмент в рамках управления социально-экономическим развитием города. В связи с формированием нового вида «рынка муниципальных товаров и услуг» маркетинг территории, как и корпоративный маркетинг для фирмы, позволяет формировать адекватную динамическую среду и определенную систему управления социально-экономическим развитием.

Таким обоазлм из приведенного анализа можно сделать вывод о том, что управление социально-экономическим развитием направлено на повышение качества жизни местного сообщества. Маркетинг территории является одним из косвенных инструментов повышения качества жизни местного сообщества, так как по его средствам происходит развитие города за счет его продвижения на аренах различного уровня. Фактически маркетинг территории - это составляющая социально-экономического развития, а именно один из его инструментов, которпый позволяет формировать адекватную динамическую среду и определенную систему управления социально-экономическим развитием. Что делает его прямым инструментом управления социально-экономичеким развитием.

Литература:

1. Гладышева Я.С. Проблемы внедрения новых технологий управления городами: социально-психологический аспект // Психология обучения. 2014. №1. С. 6-11.
2. Toma S., Grigore A-M., Marinescu P. Economic development and entrepreneurship [электронный ресурс] // Procedia Economics and Finance. 2014. №8. С. 437. URL: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567114001117 (дата обращения

22.07.2014)
3. Мокрый В.С. Социально-экономическое развитие муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 4. С. 14-17.
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Ветров Г.Ю. Лекция №1 по дисциплине «Муниципальное экономическое развитие», «Понятие муниципального экономического развития и управления им». 06.09.2009.
6. Rodrнguez-Pose A., Palavicini-Corona E. Does local economic development really work? Assessing LED across Mexican municipalities [электронный ресурс] // Geoforum. 2013. № 44. C.304. URL: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718512001753. (дата обращения 22.07.2014)
7. Conti S., Giaccaria P. Local Economic Development [электронный ресурс] // International Encyclopedia of Human Geography. 2009. С. 234. URL: http://proxylibrary.hse.ru:2051/science/article/pii/B9780080449104002005. (дата обращения 22.07.2014)
8. Горный М.. Местные сообщества и местное самоуправление [электронный ресурс] // Пчела. 2003. №4. URL: http://www.pchela.ru/podshiv/41/control.htm. (дата обращения 22.07.2014)
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 21.07.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июня 1995 года №115-ФЗ (ред. от 21.07.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Metaxas T. Cities competition, place marketing and economic development in South Europe: The Barcelona case and FDI Destination [электронный ресурс] // Theoretical and Empirical Researches in Urban Management, 2010. № 5. С.8-9. URL: http://ideas.repec.org/a/rom/terumm/v5y2010i14p5-19.html. (дата обращения 22.07.2014)
12. Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. СПб.: Стокгольмская школа экономики в С.-Петербурге, 2005.
13. Braun E. City Marketing. Towards an integrated approach. Erasmus Research Institute of management RSM Erasmus University // Erasmus School of Economics Erasmus University Rotterdam, 2008. С. 29-30.
14. Kavaratzis M., Ashworth, G. Place Marketing: How Did we Get There and Where are we Going? // Journal of Place Management and Development. 2008. №1. С. 150-165.
15. Niedomysl T. & Jonasson M. Towards a Theory of Place Marketing // Journal of Place Management and Development. 2012. №3. С. 223-230
16. Панкрухин А.П. Маркетинг территории. Учебное пособие, 2-е изд., дополн. СПб.: Питер, 2006.
17. Визгалов Д.В. Маркетинг города. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.
18. Концепция продвижения национального и региональных брендов товаров и услуг отечественного производства на 2007-2008 годы [электронный ресурс]. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/brends/doc201001081527. (дата обращения 22.07.2014)
19. Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии: учебник для вузов / Пер. с англ. Под ред. Л.Г.Зайцева, М.И. Соколовой. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
20. Юшина Е.А. Теоретические аспекты муниципального управления [электронный ресурс] // Муниципальный консалтинг для органов местного самоуправления. URL: http://www.a-.ru/infoconsulting/mun_cons/1/consalting/ushina.htm. дата обращения 22.07.2014)
21. Deffner A., Liours C. City marketing: Asignificant planning tool for urban development in a globalised economy [электронный ресурс] // ERSA conference papers. 2005. URL: http://www.feweb.vu.nl/ersa2005/final_papers/395.pdf. (дата обращения 22.07.2014)

References:

1. Gladysheva Ya.S. Problems of new urban management technologies implementation: socio-psychological aspect // Psychology of training. 2014. №1. P. 6-11.
2. Toma S., Grigore A-M., Marinescu P. Economic development and entrepreneurship [e-resource] // Procedia Economics and Finance. 2014. №8. С. 437. URL: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567114001117 (access date 22.07.2014)
3. Mokryi V.S. Socio-economic development of municipalities in the conditions of local self-government reform // Public authority and local self-government. 2006. № 4. P. 14-17.
4. The Constitution of the Russian Federation, adopted by popular vote on December 12, 1993 [e-resource].

Access from ref.-legal system "Consultant Plus".
5. Vetrov G.Yu. Lecture №1 on "Municipal economic development", "The concept of municipal economic development and its management." 06.09.2009.
6. Rodrнguez-Pose A., Palavicini-Corona E. Does local economic development really work? Assessing LED across Mexican municipalities [e-resource] // Geoforum. 2013. № 44. C.304. URL: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718512001753. (access date 22.07.2014)
7. Conti S., Giaccaria P. Local Economic Development [e-resource] // International Encyclopedia of Human Geography. 2009. C. 234. URL: http://proxylibrary.hse.ru:2051/science/article/pii/B9780080449104002005. (access date 22.07.2014)
8. Gornyi M. Local communities and local government [e-resource] // Pchela. 2003. №4. URL: http://www.pchela.ru/podshiv/41/control.htm. (access date 22.07.2014)
9. On general principles of local self-government organization in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 № 131-FL (as amended on 21.07.2014) [e-resource]. Access from ref.-legal system "Consultant Plus".
10. On state forecasting and programs of socio-economic development of the Russian Federation: Federal Law of June 23, 1995 №115-FL (as amended on 21.07.2014) [e-resource]. Access from ref.-legal system "Consultant Plus".
11. Metaxas T. Cities competition, place marketing and economic development in South Europe: The Barcelona case and FDI Destination [e-resource] // Theoretical and Empirical Researches in Urban Management, 2010. № 5. C.8-9. URL: http://ideas.repec.org/a/rom/terumm/v5y2010i14p5-19.html. (access date 22.07.2014)
12. Kotler P., Asplund K., Rein I., Heider D. Marketing Places. Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations of Europe. SPb.: Stockholm School of Economics in Saint-Petersburg, 2005.
13. Braun E. City Marketing. Towards an integrated approach. Erasmus Research Institute of management RSM Erasmus University // Erasmus School of Economics Erasmus University Rotterdam, 2008. P. 29-30.
14. Kavaratzis M., Ashworth, G. Place Marketing: How Did we Get There and Where are we Going? // Journal of Place Management and Development. 2008. №1. P. 150-165.
15. Niedomysl T. & Jonasson M. Towards a Theory of Place Marketing // Journal of Place Management and Development. 2012. №3. P. 223-230
16. Pankrukhin A.P. Marketing territory. Coursebook, 2nd ed., add. SPb.: Piter, 2006.
17. Vizgalov D.V. Marketing city. M.: "Institute of Urban Economics" Foundation, 2008.
18. The concept of the promotion of national and regional brands of domestic goods and services for 2007-2008 [e-resource]. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/brends/doc201001081527. (access date 22.07.2014)
19. Thompson A.A., Strickland A.J. Strategic management. The art of strategy design and implementation; a coursebook for univ. students / Transl. from English ed. by L.G.Zaytseva, M.I. Sokolova. M.: Banks and stockexchange, UNITY, 1998.
20. Yushina E.A. Theoretical aspects of municipal governance [e-resource] // Municipal consulting for local governments. URL: http://www.a-.ru/infoconsulting/mun_cons/1/consalting/ushina.htm. (access date 22.07.2014)
21. Deffner A., Liours C. City marketing: Asignificant planning tool for urban development in a globalised economy [e-resource] // ERSA conference papers. 2005. URL: http://www.feweb.vu.nl/ersa2005/final_papers/395.pdf. (access date 22.07.2014)

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССОМ РЕОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДПРИЯТИЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА РОССИИ: СОВОКУПНОСТЬ ПРЕДПОСЫЛОК И АНАЛИЗ ПОСЛЕДСТВИЙ

Федоров Д.В.

кандидат технических наук, генеральный директор, ООО «Газпром энергохолдинг» (Россия), 119526, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 101, корп. 3, office@gazenergocom.ru

УДК 658.26
ББК 65.305.14

Цель. Провести анализ этапов реформирования структуры национального энергетического сектора, выявить предпосылки и последствия таких трансформаций.

Методы. На основании исторического опыта проанализирована динамика развития энергетического сектора, исследована взаимосвязь между социально-экономическими потребностями государства на определенном этапе своего развития и направлениями реформирования энергетики.

Результаты. Выявлены причинно-следственные связи этапов реформирования энергетического сектора, агрегированы общие итоги реорганизации предприятий электроэнергетики, определены новые участники электроэнергетического рынка.

Научная новизна. Выделены факторы, обусловившие необходимость в реформировании и реорганизации электроэнергетической отрасли, уточнены этапы реформирования отрасли, сформулированы позитивные и негативные характеристики электроэнергетики вследствие ее реформирования.

Ключевые слова: энергетический сектор, электроэнергетика, реформа.

MANAGING REORGANISATION OF ENERGY SECTOR ENTERPRISES: BACKGROUNDS AND CONSEQUENCES ANALYSIS

Fedorov D.V.
Candidate of Technical Sciences, CEO, OOO «Gazprom energoholding" (Russia), 101, Bldg. 3, Vernadsky Prospekt, Moscow, Russia, 119526, office@gazenergocom.ru

Purpose. To analyze the steps of reforming the structure of the national energy sector, to identify preconditions and consequences of such transformations.

Methods. On the basis of historical experience the dynamics of the energy sector development is analyzed, interconnection between socio-economic needs of state at a certain development stage and directions of reforming the energy sector is researched.

Results. Causal relations of the energy sector reform stages are revealed, general outcomes of energy sector enterprises reorganization are aggregated, new participants of the electrical-energy market are identified.

Scientific novelty. Factors that led to the need of reforming and reorganization of the electric power industry are defined, stages of reforming the industry are clarified, positive and negative characteristics of electric power due to reform formulate are formulated.

Key words: energy sector, electrical energy, reform.

Одной из современных тенденций эффективного развития многих отраслей российской экономики является проведение реорганизации крупных предприятий, обеспечивающих функционирование таких отраслей, в том числе и энергетического сектора страны. Указанные процессы способствуют адаптации предприятий к динамичным и трансформирующимся условиям деятельности посредством изменения управленческих и

© Федоров Д.В., 2014

плановых процессов на основе извлечения из них дополнительных преимуществ. Кроме того, реорганизация сопровождается сосредоточением капитала в центральных органах управления, принимающих решение о его направлении в более выгодные сферы использования.

Следует отметить о необходимости эффективной модели реорганизации предприятий в стратегически важных и социально-ориентированных отраслях экономики, перед которыми стоит приоритетная задача в обеспечении качественными и бесперебойными услугами население страны. Поэтому допущение ошибок при выборе направлений реорганизации предприятий энергетического сектора, особенно с участием бюджетных инициатив, может повлечь не только снижение финансовых показателей, но и составить угрозу энергетической безопасности с последующим нарушением работы всего топливно-энергетического комплекса [7, с. 50].

В энергетическом секторе России начиная с конца 90-х гг. и до настоящего времени происходят процессы реорганизации, проявляющиеся не только в создании новых компаний, но и в изменении организационно-правовой формы уже существующих, а именно присоединение, слияние, поглощение и пр. Также характерной чертой является ликвидация или банкротство энергетических предприятий с последующим движением капитала в наиболее рентабельные сферы деятельности. При этом энергетические холдинги остаются все же наиболее эффективной формой централизации капитала взаимосвязанных организаций, объединенных определенной внутренней структурой.

Активная интеграция России в мировое экономическое сообщество с присущими социально- экономическими и политическими трансформациями, определенным образом катализировала процессы образования холдинговых структур, как фактора повышения конкурентоспособности отечественных предприятий всех без исключения отраслей народного хозяйства. Указанная практика является наследием зарубежной экономики, которая свидетельствует о том, что посредством энергетических холдингов может быть создана законченная цепочка от добычи сырья до генерации и предоставления электроэнергии населению, что является далеко не единственным преимуществом такого рода образований [5, с. 38].

Структурные реформы и реорганизация ТЭК на протяжении 90-х гг. прошлого века были неизбежной необходимостью. В целях повышения экономической эффективности работы предприятий топливно-энергетического комплекса, а также для мобилизации дополнительных ресурсов и государственной инициативы требовалось стимулирование конкуренции и расширение форм собственности с уменьшением государственного участия, были необходимы принципиально новые подходы к управлению. Однако в ходе достигнутых реформ не удалось реализовать большинство заявленных направлений, в частности до сих пор в ТЭК преобладает роль государственного участия, чем уменьшается протекание конкурентных взаимоотношений. Решение поставленной задачи упирается в отсутствии ответов на ряд вопросов о числе конкурирующих субъектов ТЭК, о скорости их создания и институтах управления.

Таким образом, можно заключить, что реорганизация предприятий энергетического сектора в части топливно-энергетического комплекса не достигла тех эффективных индикаторов, которые были запланированы. Мы полагаем, что точкой преткновения является размер и глубина государственного регулирования развития входящих в ТЭК отраслей промышленности. Однако, поскольку топливно-энергетический комплекс является стратегически важной отраслью все еще сырьевой экономики России, то в ближайшей перспективе коренных изменений обозначенных направлений ожидать не следует. В данном контексте наиболее гибкими к реорганизационным преобразованиям выступили инфраструктурные отрасли энергетического сектора РФ, а именно электроэнергетика.

Первоначально необходимость реформы и реорганизации электроэнергетики была обусловлена техническими факторами, а именно особенностью системы российского электроснабжения, которая характеризовалась неравномерным размещением генерирующих мощностей, а также зависимостью многих регионов страны от межсистемных перетоков электроэнергии [6, с. 3].

В последующем весомое воздействие оказали также экономико-организационные факторы, характеризующиеся отсутствием отлаженной и эффективной системы межрегиональной оптовой торговли электроэнергией, а также неготовность федеральных органов власти к осуществлению эффективного регулирования рынка межсистемных перетоков. При сложившейся ситуации была велика угроза монополизма энергоизбыточных регионов с последующей дезорганизацией межсистемных перетоков. Для сохранения работоспособности электроэнергетической отрасли при учете указанных факторов было принято решение объединить все отраслевые управленческие функции в рамках единой холдинговой структуры, а также вывести крупные генерирующие мощности и межсистемные сети из состава региональных энергоснабжающих организаций [8, с. 126].

Одновременно с этим, в период экономического кризиса в России в 90-х гг. прошлого века, было отмечено снижение объемов генерации и потребления электроэнергии, а также остановка необходимого обновления мощностей. В обобщенном виде, предпосылки для

проведения реформ и реорганизаций в электроэнергетике можно схематически представить следующим образом (рис. 1).

Таким образом, сложившаяся в электроэнергетике ситуация прямо детерминировала необходимость к проведению изменений не только в технических аспектах функционирования отрасли, но и в организационно-управленческом плане.

С учетом отмеченного, в 1992 г. в российском энергетическом секторе началась реорганизация предприятий электроэнергетики на основе акционирования и частичной приватизации. Указанные процессы имели цель обеспечить надежность электроснабжения, сохранить централизованное управление режимов создаваемого оптового рынка электроэнергии. В соответствии с реформами в составе холдинга РАО «ЕЭС России» было предусмотрено агрегирование отраслевых объектов межсистемного значения, а именно: крупные тепловые станции (установленная мощность от 1000 МВт и выше); гидравлические станции (установленная мощность от 300 МВт и выше); системообразующая высоковольтная сеть; центральное и объединенные диспетчерские управления; прочие отраслевые предприятия и организации.

Указанные структурные подразделения должны были стать дочерними компаниями РАО «ЕЭС России» с передачей 100% акций в ее управление данному холдингу. При этом контрольный пакет акций РАО «ЕЭС России» был закреплен за государством для сохранения контроля над отраслью.

На практике же указанный план реорганизации предприятий электроэнергетики в полном объеме заявленных направлений реализован не был. Причиной этому была несогласованность между некоторыми субъектами РФ и центральным органом управления холдинга, однако, в ходе длительных переговорных процессов были достигнуты определенные компромиссы:

- в собственность энергохолдинга вошли только 32 из планируемых 51 электростанций;
- форма собственности образованных акционерных обществ энергетики и электрификации (АО-энерго) имела следующий вид:

10 АО-энерго на 100% принадлежали РАО «ЕЭС России»;

в 16 АО-энерго холдингу принадлежали от 51 до 100%



Рис. 1. Схема факторов, обуславливающих необходимость в реформировании и реорганизации электроэнергетической отрасли в 90-х гг. XX ст.

в 6 АО-энерго холдингу принадлежали менее 51% собственности.

Проведенная реорганизация предприятий энергетики в холдинговую структуру полностью решила поставленную задачу в части отказа от централизованного планирования с последующим переходом к рыночным отношениям. Было обеспечено надежное и устойчивое снабжение населения электрической и тепловой энергией при полном отсутствии государственного финансирования и в условиях высоких темпов инфляции и острого кризиса неплатежей. В результате реформы сохранились технологические основы, а также были созданы структурные предпосылки к формированию и развитию федерального оптового рынка электроэнергии.

В результате реформы структура отрасли поменялась также и в функционально-целевом плане:

- разделение естественно-монопольных функций (произошла передача электроэнергии в оперативно-диспетчерское управление);

- трансформация конкурентных функций (отдельно были выделены структуры по производству и сбыту электроэнергии, ремонту и сервису энергооборудования).

В результате видоизмененной структуры электроэнергетической отрасли функционально разделенные компании (генерирующие, сбытовые и ремонтные) перешли в частное управление и смогли конкурировать друг с другом. Одновременно с этим, естественно-монопольные компании наоборот находились под усиленным государственным контролем. Были созданы условия для формирования конкурентного рынка электроэнергии, на котором цены устанавливаются под воздействием спроса и предложения, а не регулируются государством. Преимуществом такого рынка сразу стало снижение издержек его участников, которые активно конкурировали между собой. Обобщенные итоги первоначального этапа реорганизации предприятий энергетического сектора РФ представлены на рис. 2.

Таким образом, создание энергохолдинга РАО «ЕЭС России» и формирование конкурентного рынка электроэнергии к 2000 г. повлекли за собой и некоторую трансформацию самого ТЭК России. Однако продолжающиеся реформы привели не к консолидации отрасли, а к дальнейшей ее дезинтеграции. Причиной этого было то, что начатые реформы энергетического сектора привели к росту государственного регулирования одних отраслей (нефтегазовая промышленность), при одновременном его уменьшении в других отраслях (электроэнергетика). Однако в этот период возросла роль государственных компаний, но осталась нерешенной проблема их управления и эффективного развития, что и обусловило необходимость проведения второго этапа реформ, сутью которого была жесткая вертикальная дезинтеграция, а также запрет совмещения естественно-монопольных видов деятельности с потенциально конкурентными.

Придерживаясь принципа дезинтеграции, реорганизация предприятий энергетического сектора в период 2001-2003 гг. происходит на основе учреждения новых участников рынка:

- Администратор торговой системы (ОАО «АТС»);

- Федеральная сетевая компания (ОАО «ФСК ЕЭС»);

- Системный оператор ЕЭС России (ОАО «СО ЕЭС»);

- Оптовые генерирующие компании (ОГК);

- Территориальные генерирующие компании (ТГК);

- распределительные и межрегиональные сетевые компании (РСК и МРСК).

Перманентные преобразования и реорганизация предприятий электроэнергетики завершились структурным реформированием созданного холдинга РАО «ЕЭС России», прекратившего свою деятельность в 2008 г. путем обособления всех компаний целевой структуры отрасли, таких как ФСК, ОГК, ТГК и пр. Однако в естественно-монопольном секторе электроэнергетики был сохранен государственный контроль посредством владения определенным процентом акций: 100% - ОАО «СО ЕЭС»;75% - ОАО «ФСК ЕЭС»; более 52% - ОАО «ГидроОГК», ОАО «Холдинг МРСК» и ОАО «РАО ЕЭС Востока». Отечественными учеными справедливо отмечено, что национальная электроэнергетика по глубине рыночных преобразований стала одним их мировых лидеров. Отличительной особенностью российской реформы было то, что основным инициатором проведения трансформаций была та естественная монополия (РАО «ЕЭС России»), которая по итогам трансформаций должна была прекратить свое существование [8, с. 163].

Реформирование электроэнергетики на основе реорганизации предприятий данной отрасли в конечном итоге привело к деформации многих ее основных функциональных направлений:

- проблематичность и высокая стоимость подключения к электроэнергетической сети не только жилищного строительства и бизнеса, но также и индивидуального населения (стоимость колеблется в диапазоне 40-100 тыс. руб. за 1 кВт);

- спад спроса на электроэнергию при устойчивом росте тарифов стало обременительным для промышленности, которая потребляет около 55% всей производимой в стране электроэнергии;

- неуправляемый рост транзакционных издержек, в том числе управленческих расходов, по причине разбиения единого технологического процесса;

- искусственно созданные рынки не привели к ожидаемому росту конкуренции на них, при этом, наиболь-

шую прибыль стали получать не генерирующие компании, что логично исходя их специфики отрасли, а крупные государственные компании и сбытовые структуры;

- физические перетоки энергии и финансовые потоки распределялись неоднородно, со значительным перекосом в сторону последних, что снизило приоритетность основных задач отрасли (надежность энергоснабжения, своевременное обновление основных фондов, энергоэффективность, требования безопасности).

Указанные тенденции обусловили необходимость привлечения усиленного государственного контроля за функционированием энергетического сектора в 2011 г. Вновь была заявлена необходимость оптимизации организационной структуры в электроэнергетике, что связано с продолжающейся реорганизацией отношений в отрасли, ставящих перед собой цель по развитию рынков и модернизации экономики. Становится очевидным, что в энергетических холдингах приоритетными должны быть вопросы организации производственного процесса и процесса управления, поскольку, во-первых, ценовая дисциплина на рынке не позволяет увеличивать затраты и поддерживать неэффективную структуру управления, а во-вторых – условия жесткого государственного регулирования повышают требования к эффективности управления компанией в целом [3, с. 23].

Таким образом, реорганизация предприятий энергетического сектора результировала образование множества холдинговых структур. Одни из них были созданы на основании реорганизации холдинга

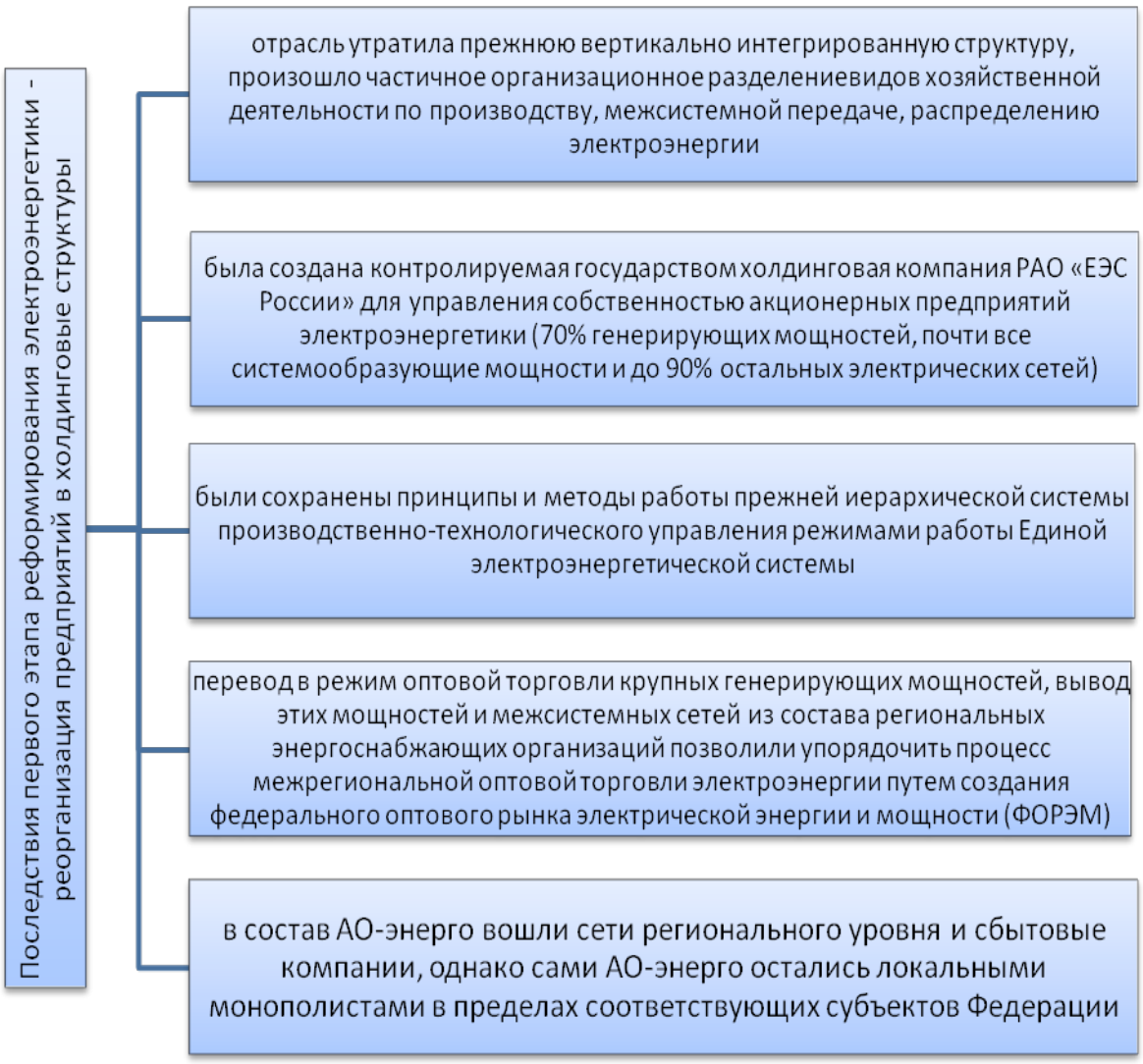


Рис. 2. Агрегированная схема общих итогов реорганизации предприятий электроэнергетики в ходе первого этапа реформирования (по данным РАО «ЕЭС России»)

РАО «ЕЭС России» (ОАО «ФСК ЕЭС», ОАО «Холдинг МРСК» и пр.), а другие образовались в составе уже существующих крупных энергетических компаний, как, например, ООО «Газпром энергохолдинг». Указанные преобразования вновь обусловили вопросы поиска изменений не только в структуре энергетического сектора, но также и в организационно-управленческом аспекте для составляющих его предприятий. В связи с этим, можно с уверенностью предположить, что процесс реформирования отрасли не окончен и будет продолжаться в ближайшей перспективе.

Литература:

1. Горбунов А.Р. Дочерние компании, филиалы, холдинги. Организационные структуры. Консолидированный баланс. М.: «АНКИЛ», 1997. 150
2. Дементьев В. А. Интеграция предприятий и экономическое развитие. М.: ЦЭМИ РАН, 1998. 249
3. Жиров А.С. Предпосылки реформирования и актуальные проблемы развития отраслей электроэнергетики в России в контексте опыта индустриальных государств // Вестник Академии. 2001. №2. С. 22-27.
4. Конопляник А.А. Развитие энергетических рынков, глобальная энергетическая безопасность, Россия и энергетическая Хартия // Материалы международной конференции GLOBE. МГИМО (У) МИД РФ, 2009.
5. Макарова В.А. Организация финансового управления холдинговых структур. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ - Санкт-Петербург, 2011. 177 с.
6. Оптимизация организационной структуры энергетического холдинга // И.О. Волкова, Д.Г. Шувалова, А.А. Боглай // Вестник ИГЭУ. № 2. 2012. С. 1-6.
7. Петлин, В.А. Управление энерго-сбытовыми компаниями в условиях конкурентного рынка / А.П. Егоршин, В.А. Петлин // Вестник ИНЖЭКОН. СПб. 2007. С. 46-62.
8. ТЭК и экономика России: вчера, сегодня, завтра (1990-2010-2030) / под. ред. Ю.К. Шафраника. М.: ИЦ «Энергия», 2011. 488 с.

References:

1. Gorbunov A.R. Subsidiaries, affiliates, holdings. Organizational structures. Consolidated balance sheet. M.: «ANKIL», 1997. 150 p.
2. Dement’ev V.A. Enterprise integration and economic development. M.: CEMI, 1998. 249 p.
3. Jirov A.S. Preconditions to the reform and urgent problems of the power sector development in Russia in the context of the experience of industrialized countries // Bulletin of the Academy. 2001. №2. P. 22-27.
4. Konoplyanik A.A. Development of the energy markets, global energy security, Russia and the Energy Charter // Proceedings of International Conference GLOBE. MGIMO(U) MFA Russia, 2009.
5. Makarova V.A. Organization of financial management of holding structures. SPb .: Department of offset printing NRU HSE - St. Petersburg, 2011. 177 p.
6. Optimization of the organizational structure of the energy holding // I.O. Volkova, D.G. Shuvalova, A.A. Boglay // Bulletin ISEU. № 2. 2012. P. 1-6.
7. Petlin V.A. Managing energy-supply companies in a competitive market / A.P. Egorshin, V.A. Petlin // INGECON Bulletin. SPb. 2007. P. 46-62.
8. FEC and the economy of Russia: yesterday, today and tomorrow (1990-2010-2030) / ed. by Yu.K. Shafranik. M.: IC «Energy», 2011. 488 p.

ФОРМИРОВАНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ПАРАДИГМЫ ЗЕЛЕНОЙ ЭКОНОМИКИ (НА ПРИМЕРЕ РЕКРЕАЦИОННОГО РЕГИОНА РОССИИ): УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Довготько Н.А.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономической теории и прикладной экономики, Ставропольский государственный агарный университет (Россия), 355017, Россия, г. Ставрополь, пер. Зоотехнический, д. 12, ndovgotko@yandex.ru

УДК 602:338 (470.638)
ББК 65.28 (2Рос-4Ста)

Цель. Оценка состояния современного природопользования в современных эколого-экономических системах и территориях. На примере отдельно взятой территории РФ - курортного субрегиона Кавказские Минеральные Воды - рассматриваются вопросы формирования и реализации модели управления развитием территорий с учетом порога экологической безопасности.

Методы. Исследование базируется на теории устойчивого развития, сравнительного анализа элементов экономического механизма природопользования в странах с рыночной экономикой.

Результаты. Раскрываются возможные пути формирования пространственной парадигмы зеленой экономики и предлагаются перспективные методы управления экологически ориентированным развитием рекреационной территории с учетом использования мирового опыта устойчивого развития. На основе научно обоснованных подходов, а также собственных выводов исследована взаимосвязь между целями экономического развития и экологически безопасным состоянием эколого-экономических систем и территорий.

Научная новизна. Обоснована специфика влияния форм и методов зеленой экономики на экологически устойчивое развитие рекреационных территорий. Выявлены перспективные формы и методы управления сферой природопользования в рамках теории устойчивого развития.

Ключевые слова: природопользование, устойчивое развитие, экологическая безопасность, зеленая экономика, рекреационный регион.

FORMATION OF SPATIAL PARADIGM OF GREEN ECONOMY (EXEMPLIFIED BY THE RECREATIONAL REGION OF RUSSIA): MANAGERIAL ASPECT

Dovgotko N.A.

Candidate of Economics, Associate Professor, Assistant Professor of the Department of Theory of Economics and Applied Economics, Stavropol State Agrarian University (Russia), 12, Zootechnicheskyi str., Stavropol, Russia, 355017, ndovgotko@yandex.ru

Purpose. Assessment of the current state of natural resources use in modern ecological-economic systems and territories. On the example of a territory of the Russian Federation - CMW resort sub-region - issues of formation and implementation of the territorial development management model considering the environmental safety threshold.

Methods. The study is based on the theory of sustainable development, a comparative analysis of the elements of the economic mechanism of natural resources use in countries with market economies.

Results. Possible ways of forming the spatial paradigm of the green economy are revealed and promising practices of managing environmentally oriented development of recreational areas considering the world experience of sustainable development are offered. On the basis of evidence-based approaches as well as the own conclusions the relationship of the objectives of economic development and environmentally safe condition of ecological and economic systems and territories is researched.

Scientific novelty. The author justifies the specifics of influence of the forms and methods of green economy on the ecologically sustainable development of recreational areas. Potential forms and methods of management in the field

© Довготько Н.А., 2014

of nature use in the framework of sustainable development theory are also identified.

Key words: nature use, sustainable development, environmental security, green economy, recreational area.

Формирование и реализация экологически ориентированной «зеленой экономики» в настоящее время жизненно необходимы для перехода современных стран к устойчивому развитию, в рамках которого принципиально важное значение приобретает поиск путей управления рациональным использованием природного капитала и сохранения эколого-экономических систем и территорий. В предыдущих публикациях автором отмечалось, что в последние десятилетия экологический кризис в странах с рыночной экономикой только обострился, происходит дальнейшая экологическая деградация территорий в результате нерационального управления сферой природопользования и отсутствия стимулирующих к экологически безопасным производствам мероприятий со стороны государства [1, с.166]. В этих условиях весьма актуальным представляется формирование и реализация пространственной парадигмы зеленой экономики стран с учетом специфики и функциональной ориентированности их территорий.

В настоящее время в мировой науке и практике все большее внимание уделяется экономической роли природных и экологических услуг, а экологический фактор все чаще учитывается как на микроэкономическом уровне при разработке различных технологий использования природного капитала, так и на макроэкономическом уровне при выборе социально-экономического направления развития страны. Особенно актуально проблема сохранения природного капитала и экологически безопасного развития стоит в современной России, так как природный капитал в экономике этой страны имеет особое значение. Действительно, по оценкам Всемирного банка, в развитых странах на долю природного капитала приходится лишь незначительная часть общественного богатства: соотношение между природным, человеческим и физическим капиталом составляет 2-5%:68-76%: 18-20%, но принципиально иная ситуация в России, где на долю природного капитала приходится более двух третей: 70%:20%:10% [2 , с.21].

По сути, обеспечения экономического роста в России связано с ростом загрязнений и деградации природного капитала. Все это актуализирует изучение экономического регулирования природопользования, основным элементом которого является стимулирование. Указывая на важность исследования проблемы формирования зеленой экономики, напомним, что начавшийся в 2008 году мировой экономический кризис показал исчерпание потенциала экспортно-сырьевой экономики России: за последние 50 лет около 60% мировых экосистемных услуг подорваны в результате антропогенного воздействия, и их скоро будет явно недостаточно при сохраняющихся темпах экономического роста и исчерпания природных ресурсов [3]. Известный американский эколог Л. Браун в качестве примера данного утверждения приводит Китай: для достижения стандартов жизни населения США этой стране понадобится нефти и бумаги больше, чем все их мировое производство (и это без учета 3 млрд. людей, живущих в развивающихся странах - Индии, Бразилии) [4, с.84].

Очевидно, что мировая экономика оказывается в затруднительном положении в рамках имеющихся экологических ограничений и современной модели неустойчивого развития. Поэтому важной чертой новой модели мировой экономики должна стать именно экологическая устойчивость и стимулирование интеграции экологического фактора в процесс природопользования. То есть, по сути, речь идет о формировании экономики, которую мы называем «зеленой». Справедливости ради отметим, что многие государства в последние годы активно включились в процесс формирования зеленой экономики. Так, суммой в 10 миллиардов долларов оцениваются расходы федеральных агентств США даже в период кризиса на сохранение и восстановление экосистемных услуг, проводя необходимые сокращения бюджета за счет расходов на оборону и социально-экономические программы [5].

Полагаем, что для поддержки функций природного капитала и формирования, в конечном счете, зеленой экономики, очевидно, необходимы целостные, ненарушенные, здоровые территории и экосистемы. Отметим, что формирование пространственной парадигмы зеленой экономики в региональном контексте является важной методологической задачей не только в связи с необходимостью более глубокого научного осмысления экологической ориентации общественного производства, но также в плоскости решения проблем регионального развития.

Именно регионы РФ становятся ныне главными субъектами различных общественно-политических и социально-экономических преобразований, нуждающиеся в конструктивной региональной политике, создающей экологические ориентиры экономическому росту и устойчивому развитию, адекватные специфике хозяйственного уклада и структурно-функциональным параметрам региональных экосистем. Состояние последних, в условиях жестких природно-ресурсных ограничений, деградации жизнеобеспечивающих и экосистемных функций окружающей природной среды все в большей мере детерминирует региональное развитие.

На наш взгляд, в этой связи правомерно рассматривать каждый регион страны в качестве региона-экосистемы с уникальным набором экосистемных функций (благ, услуг), позволяющим реализовать конкурентный экологический (природно-ресурсный и экосистемный) потенциал, а также расширить научные представления региональной экономики о содержании и специфике развития экологически ориентированных пространственных социально-экономических систем в хозяйственном комплексе страны в условиях стремительно растущей экологической ориентированности общественного производства.

Рассмотрим возможный вариант формирования и развития зеленой экономики на примере курортного субрегиона Российской Федерации - Кавказских Минеральных Вод (далее - КМВ), входящего в состав Ставропольского края.

Несомненно, города-курорты Кавказских Минеральных Вод играют особую и весьма значимую роль в социально-экономической жизни российского общества, успешно решая на протяжении более чем двухсот лет важную государственную задачу повышения качества здоровья россиян, восстановления трудового потенциала страны. Подобная роль городов-курортов в общегосударственной системе санаторно-курортного лечения в очередной раз нашла подтверждение в Постановлении Правительства РФ от 17 января 2006 года № 14 «О признании курортов Ессентуки, Железноводск, Кисловодск и Пятигорск, расположенных в Ставропольском крае, курортами федерального значения и об утверждении положений об этих курортах» [6, с.30].

В силу наличия уникальных лечебных факторов и ресурсов основное назначение экосистемы территории КМВ состоит в оказании обществу рекреационных услуг и, прежде всего, курортных. Позиционирование КМВ в качестве региона-экосистемы с уникальным набором рекреационных функций (благ, услуг) позволяет субрегиону мобилизовать внутренние источники экономического роста, максимально реализуя эколого-ресурсные «сравнительные преимущества» в оказании курортных услуг и актуализирует необходимость наращивания и эффективного использования экосистемного потенциала. Подобный сценарий развития способствует озеленению регионального хозяйства, вписывая КМВ в общемировой и национальный тренды «озеленения».

Если обратиться к мировому опыту, то в последние годы рассмотрение экосистем, в том числе и рекреационных, как капитала получило свою практическую интерпретацию в проектах и разработках Экологического департамента Всемирного Банка. В частности, в работе С. Паджиолы, К. фон Риттера и Дж. Бишопа «Оценивая экономическую ценность сохранения экосистем» [7] предлагается рассматривать экосистемы в качестве одной из форм капитала. Например, леса – это богатство с точки зрения древесины и недревесных продуктов, а также услуг, которые они предоставляют.

Среди перспективных научных работ в области подходов к оценке развития использования различных экосистем следует также отметить Доклад «Об измерении экономического развития и социального прогресса» [8]. В частности, в нем отмечается, что ВВП не охватывает различные социальные процессы, изменения в окружающей среде, некоторые явления, которые принято называть «устойчивостью» развития. Следовательно, создание на уровне федеральных и региональных органов власти эффективных косвенных и прямых экономических инструментов и регуляторов для развития эколого-адаптированных видов деятельности, предпринимательства будет способствовать адекватной оценке экоресурсов и экосистем.

Так, на КМВ экологические инициативы муниципального уровня реализуются в рамках специализированных муниципальных программ. В частности, в субрегионе повсеместно реализуются энергосберегающие проекты и программы. Например, в городе-курорте Пятигорске реализуется муниципальная программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности города-курорта Пятигорска на 2011 - 2015 годы», в городе-курорте Кисловодске - «Энергосбережение на территории городского округа города-курорта Кисловодска Ставропольского края на 2010-2013 годы», а в городе-курорте Ессентуки - «Комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры города Ессентуки на 2012-2017 гг.» [9].

В литературе отмечается, что конструктивными институтами продвижения инноваций в сфере природопользования и включения их в хозяйственный оборот в пространстве южнороссийских регионов следует рассматривать экологические (зеленые) центры инновационной активности, которые целесообразно приурочить к конкретным отраслям и видам хозяйственного природопользования, и в рамках сетевого взаимодействия они могут трансформироваться в экологические, или «зеленые» кластеры [10, с.19]. Подобные формы инновационного развития природохозяйственной системы южнороссийских регионов в формате кластерных образований представлены в таблице 1.

Полагаем, что подобная практика выделения особых групп природохозяйственных систем может способствовать интенсификации внедрения инновационных форм управления в сфере природопользования.

Отметим, что важное место в «зеленом» развитии КМВ должно отводиться решению задач в области водоснабжения и водоотведения. В частности, в рамках уже разработанной Стратегии развития субре-

гиона предполагается строительство инженерной инфраструктуры всеобщего канализования населенных пунктов и очистных сооружений, обеспечивающих нормативную очистку сточных вод и увеличивающих ее производительность с 360 до 550 тыс.м^3/сут.

Кроме того, зеленые перспективы развития транспортного комплекса в субрегионе КМВ связываются с осуществлением технического перевооружения транспортных средств для обеспечения выхода на уровень стандартов ЕВРО-4 и ЕВРО-5 по выбросам загрязняющих веществ. Например, в городе-курорте Кисловодске предполагается выделение района с ограничением въезда личного легкового автотранспорта, оснащенного двигателем, не соответствующим стандарту евро-3 и выше к 2033 г., а также развитие электромобилей, включая автобусы. По оценке автора, к 2033 году автомобили жителей Кисловодска с электродвигателем должны составить не менее 35% парка личного автотранспорта.

Отметим, что большинство зеленых инициатив в городах-курортах КМВ предусмотрены в рамках реализации стратегий их развития. Так, в Стратегии развития города-курорта Пятигорска до 2020 года экологические ориентиры города тестируются в формате парка «Экология жизни», включающего направления: «Экология человека» - создание экологически безопасной и комфортной среды проживания населения, мест его работы и отдыха, иной социальной активности; «Экология природной среды» - сохранение и защита природной среды, поэтапное сокращение уровней воздействия на окружающую среду от всех антропогенных источников; «Экологический бизнес» - создание эффективного экологического сектора экономики; «Экологические инновации» - разработка и внедрение экологически-чистых и ресурсосберегающих технологий и инновационных методов курортного, реабилитационного и иных видов медицинского лечения [12].

Рассматривая планируемые и уже реализуемые мероприятия в рамках создания зеленой экономики рекреационного региона, отметим, что здесь критически важным является достижение эффекта «декаплинга» (decoupling), являющегося является стратегической основой движения к экологически устойчивой экономике, позволяющий рассогласовать темпы роста благосостояния людей, с одной стороны, и потребления ресурсов и экологического воздействия, с другой [13]. Считаем, что на Кавказских Минеральных Водах обеспечение экологической безопасности и развитие «зеленой» экономики с помощью декаплинга является крайне важным, поскольку рекреационные территории требуют особого режима природопользования.

Итак, в данной статье показано, что происходящие в современном мире в целом и в России, в

Таблица 1- Типология природохозяйственных кластеров на Юге России [11]

Республика Калмыкия	Энергетический кластер
	Промышленный кластер
	Туристско-рекреационный кластер
	Агропромышленный кластер
	Транспортно-логистический кластер
Республика Северная Осетия - Алания	Транспортно-логистический кластер
	Кластер по производству строительных материалов и изделий на базе местного сырья
	Кластер пищевой и перерабатывающей промышленности
Чеченская республика	Кластер в Чири-Юртовской зоне опережающего развития
	Кластер в Аргунской зоне опережающего развития
	Кластер в области телекоммуникаций
	Транспортно-логистический кластер
Краснодарский край	Территориально-производственный кластер в г.Армавире
	Лесопромышленный кластер
	Туристско-рекреационная особая экономическая зона
Волгоградская область	Текстильный кластер «Поволжье»
	Туристический кластер
Ростовская область	Агропромышленный кластер
	Кластер сельхозмашиностроения
	Кластер производства строительных материалов
	Туристический кластер
Астраханская область	Агропромышленный кластер
	Туристический кластер

частности, неблагоприятные эколого-экономические процессы могут нарушить баланс развития, если в процессе природопользования и при изменении экономической структуры не будет придаваться должного значения экологическому фактору. Сохранения эколого-экономических систем можно достичь только при условии формирования и реализации «зеленой» экономики, способствующей действительно экологически безопасному развитию как стран в целом, так и территорий с учетом их функциональной ориентированности. Вектор реализации зеленой экономики следует направить на разработку модели эколого-экономического развития территорий, сочетающей различные формы и методы государственного и муниципального регулирования сферы природопользования, а также частной инициативы.

Литература:

1. Dovgot'ko N.A., Kusakina O.N., Skiperskaja E.V. Use of Natural Resources as an Object of Economic Incentive. Life Science Journal. 2014. 11(1s): 166-170. [e-resource]. URL: http://www.lifesciencesite.com/lsj/life1101s/ (дата обращения 12.04.2014)
2. Бобылев С.Н., Захаров В.М. Модернизация экономики и устойчивое развитие. М.: Экономика, 2011. 295 с.
3. Millennium Ecosystem Assessment. UNEP, 2005 [e-resource]. URL: http://www.millenniumassessment.org/en/BoardStatement.html (дата обращения 10.04.2014)
4. Brown L.R. Eco-Economy. Building an Economy for the Earth. Earth Policy Institute. New-York. London: W.W. Norton&Company, 2001. 333 p.
5. The President's Council of Advisors on Science and Technology Executive Report «Sustaining Environmental Capital: Protecting Society and the Economy». July, 2011 [e-resource]. URL: www.whitehouse.gov (дата обращения 10.04.2014)
6. Стратегия социально-экономического развития особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации - Кавказские Минеральные Воды до 2020 года. Часть 1. Ессентуки, 2006.130 с.
7. Pagiola S., Ritter K. von, Bishop J. Assessing the Economic Value of Ecosystem Conservation. World Bank, 2004 [e-resource]. URL: http://128.118.178.162/eps/othr/papers/0502/0502006.pdf (дата обращения 10.04.2014)
8. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. J.E. Stiglitz, A. Sen and J-P. Fitoussi [e-resource]. URL: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr (дата обращения 05.04.2014)
9. Об утверждении Муниципальной программы «Комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры города Ессентуки на 2012-2017 годы»: Решение Совета города Ессентуки от 14.03.2012 г. №11 // Официальный портал органов местного самоуправления [электронный ресурс]. URL: http://www.adm-essentuki.ru/gorsovet/doc (дата обращения 08.04.2014)
10. Медяник Н.В. Инновационные ориентиры развития природохозяйственной системы Юга России // Вестник Алтайской академии науки и права. 2014. № 2(34). С. 17-21.
11. Сводная база данных по кластерам в России [электронный ресурс]. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/politic/doc201001081707 (дата обращения 05.04.2014)
12. Об утверждении Стратегии развития города-курорта Пятигорска до 2020 года: Решение думы города Пятигорска № 84-86 ГД от 24.09.2009 года [электронный ресурс]. URL: http://www.pyatlgorsk.org/ city/business/ strateglya-razvitiya-goroda-kurorta- pyatigorska-do-2020_goda/ (дата обращения 10.04.2014)
13. Бюллетень Института устойчивого развития Общественной палаты РФ «На пути к устойчивому развитию». 2012. № 60 [электронный ресурс]. URL: www.oprf.ru (дата обращения 01.04.2014)

References:

1. Dovgot'ko N.A., Kusakina O.N., Skiperskaja E.V. Use of Natural Resources as an Object of Economic Incentive. Life Science Journal. 2014. 11(1s): 166-170. [e-resource]. URL: http://www.lifesciencesite.com/lsj/life1101s/ (access date 12.04.2014)
2. Bobylev S.N., Zakharov V. Me Modernization of Economy and sustainable development. M .: Economics, 2011. 295 p.
3. Millennium Ecosystem Assessment. UNEP, 2005 [e-resource]. URL: http://www.millenniumassessment.org/en/BoardStatement.html (access date 10.04.2014)
4. Brown L.R. Eco-Economy. Building an Economy for the Earth. Earth Policy Institute. New-York. London: W.W. Norton&Company, 2001. 333 p.
5. The President's Council of Advisors on Science and Technology Executive Report «Sustaining Environmental Capital: Protecting Society and the Economy». July, 2011 [e-resource]. URL: www.whitehouse.gov (access date 10.04.2014)
6. The strategy of social and economic development of specially protected eco-resort region of the Russian Federation – Caucasian Mineral Waters up to 2020.

Part 1. Yessentuki, 2006, 130 p.
7. Pagiola S., Ritter K. von, Bishop J. Assessing the Economic Value of Ecosystem Conservation. World Bank, 2004 [e-resource]. URL: http://128.118.178.162/eps/othr/papers/0502/0502006.pdf (access date 10.04.2014)
8. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. J.E. Stiglitz, A. Sen and J-P. Fitoussi [e-resource]. URL: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr (access date 05.04.2014
9. On Approval of the Municipal program «Integrated development of utility infrastructure of the city of Yessentuki for 2012-2017»: Yessentuki City Council Decision of 14.03.2012 №11 // The official portal of local government [e-resource]. URL: http://www.adm-essentuki.ru/gorsovet/doc (access date 08.04.2014
10. Medyanik N.V. Innovative development guidelines of the nature management system of the South of Russia // Bulletin of the Altai Academy of Science and Law. 2014. № 2 (34). P. 17-21.
11. Consolidated database of clusters in Russia [e-resource]. URL:
12. On Approval of the Development Strategy for the resort city of Pyatigorsk up to 2020: The Decision of the Duma of Pyatigorsk № 84-86 CD of 24.09.2009 [e-resource]. URL: http://www.pyatlgorsk.org/city/business/ strateglya-razvitiya-goroda-kurorta-pyatigorska-do-2020_goda/ (access date 10.04.2014)
13. Bulletin of the Institute of Sustainable Development of the Public Chamber of the Russian Federation «On the way to sustainable development.» 2012. № 60 [e-resource]. URL: www.oprf.ru (access date 01.04.2014)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФАКТОРНОГО АНАЛИЗА ПРИБЫЛИ КАК ИНСТРУМЕНТА УПРАВЛЕНИЯ ХОЛДИНГОВОЙ КОМПАНИЕЙ

Ковалевская Е.А.

Киевский университет управления и предпринимательства (Украина), 01042, Украина,
г. Киев, ул. Глазунова 2/4, ekovalevskaya@print.blitz.kiev.ua

УДК 658.11
ББК 65.292.341

Цель. В статье рассматриваются особенности применения факторного анализа прибыли холдинговой компании в условиях рыночных преобразований. Исследовано влияние интересов заинтересованных сторон на формирование прибыли холдинга.

Методы и методология. Поставлена задача совершенствования теоретико-методических основ факторного анализа.

Результаты и научная новизна. Усовершенствованы критерии факторного анализа прибыли холдинговой компании. Рассмотрено применение данного подхода на примере украинской холдинговой компании.

Ключевые слова: прибыль, интерес, заинтересованная сторона, фактор, критерий, факторный анализ.

IMPROVEMENT OF FACTOR ANALYSIS OF PROFITS AS A TOOL OF HOLDING COMPANY MANAGEMENT

Kovalevskaya E.A.
Kyiv University of Management and Entrepreneurship (Ukraine), 2/4 Glazunov str, Kiev, Ukraine, 01042,
ekovalevskaya@print.blitz.kiev.ua

Purpose. In the article the author examined putting into practice factor analysis of the profit of a holding company in the conditions of market transformations. She investigated the influence of sides' interests on forming a profit of holding company.

Methods and methodology. The problem of improving theoretical and methodical bases of factor analysis was set.

Results and scientific innovation. The author improved the criteria of factor analysis of the profit of a holding company and applied this approach on the example of the ukrainian holding company.

Key words: profit, interest, interested side, factor, criteria, factor analysis.

In the conditions of market transformations an effective profit management plays an important role in the maintenance of competitive advantages of a company. It is important to educe and analyze various factors that influence on its forming, because a profit represents the effectiveness of functioning. This question acquires the special actuality within the research of a holding structure in the context of contradiction interests of corporate (daughter, subsidiary) enterprises and a managing (mother) company according allocation resources and a profit.

Research of theory and practice of forming a profit has showed that authors, among whose [2; 4 − 9], while using factor analysis estimate the changes of such factors:

− the volume of sales, the assortment and the cost of sales, the price of sales;

− the quantity and the staff of personnel, workers' economic stimulation, labour productivity;

− the state of material and technical bases, fixed assets turnover ratio;

− the indexes of the financial station and others like that. However, the development of a large business in the conditions of transformation from industrial to postindustrial society needs corresponding adaptation of the tool of forming a profit. In this connection the

© Ковалевская Е.А., 2014

profit setting is rethought from the point of view of cooperation the interests of interested sides − shareholders, top-managers, workers, customers, creditors, suppliers, transporters, society and et cetera. We should notice that modern conception of interested sides [1] represents research of the business problems of mutual relations and society in economic literature, but its instrumental application needs further development. Therefore, certain interest can present improving factor analysis of a profit on the base of sides' interests.

Putting into practice the conception of interested sides to the analysis of forming a profit of a holding company needs, first of all, clear determination of the set of interested sides. In the work of J. E. Post, L. E. Preston and S. Sachs «Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organizational Wealth» investors (shareholders and creditors), workers, trade unions, customers, associations of suppliers, partners, local unions and citizens, government, regulative agencies, public organizations were taken to interested sides [10]. We suggest considering persons or organizations, whose interests substantially influence on forming a profit of a holding company – the basic interest of shareholders, to be the interested sides. As a result suppliers, workers of productive direction, top-managers and workers of administrative direction of corporate enterprises, top-managers and workers of a managing company, transporters, creditors, customers made the set of interested sides (table 1).

Division of the workers of corporate enterprises on productive (basic and auxiliary workers, specialists and leaders of middle link of management of productive direction) and administrative (specialists of financial, transport, ware-house, economic, commercial subdivisions and et cetera) directions was caused by the difference of their interests. In spite of coinciding administrative workers' interests with productive workers' interests in part of providing deserving payment and terms of labour, their fulfilling depends on satisfaction the interests of the top-managers of corporate enterprises. Therefore, interests of these groups are incorporated. For this reason the interests of the top-managers and the workers of a managing company are incorporated too. Trade unions, public organizations, local unions, regulative agencies did not make the set, as their impact is secondary and it is rather difficult to mark them out in number from the impact of the interested sides. Returning to factor analyze of a profit, we suggest considering the criteria of factor analysis to be the certain interests of the interested sides counted in number (see table 1).

We suggest classifying factors depending on the direction and the source of impact (figure 1). The factors of the interests of the interested sides who directly influence on the effectiveness of the activity of a company are related to the internal factors − workers of production direction, top-managers and workers of the administrative direction of corporate enterprises, top-managers and workers of a managing company. The reason is that namely these sides take part in the production and the sales of goods of a holding company. The interests of customers, suppliers, transporters, creditors, who have indirect influence on the process of forming a profit and its effective usage, become external factors.

All the factors except the customers' factor are reverse factors, as they subtract from net sales revenues in calculation of a profit (*П*):

$$П = fl - \sum_{i=2}^{/} fi \,, \qquad (1)$$

Table 1 - Impact of the interested sides on forming the profit of a holding company [done by author]

Interested side	Interest	Factor
Customers	Increase the volumes of purchase of goods due to the reduction of price	Net sales revenues
Suppliers	Increase the price and the amounts of material supplying	Material
Workers of production direction	Deserving wages and working conditions	Expenditure nomenclature
Top-managers and workers of the administrative direction of corporate enterprises	Control the usage of productive resources	Variable and fixed expenses of production and management
	Deserving wages and working conditions	
Top-managers and workers of a managing company	Deserving wages and working conditions	Expenses of a managing company
Transporters	Increase the tariffs on freight transportations	Transport
Creditors	Payment of credit and bank percents	Bank expenses

where fi − factor of forming a profit, i – an amount of factors.

The factors are calculated by chain increase and growth rate, and their changes are characterized by:

− the increase of net sales revenues − the increase of the size of this factor due to the reduction of the price related to the level of customers' satisfaction conduces to the reduction of a profit;

− the increase of material − the increase of the size of the factor related to the level of suppliers' satisfaction, first of all, influences on the increase of cost of production and reduces a profit;

− the increase of expenditure nomenclature [3] (wages, social deductions, maintenance of the objects of social and cultural purpose, medical insurance and service, labour protection, safety engineering and protection surrounding, studying and improving workers qualification, bonus, professional literature, quality of production, improving technology production organization, corporate informational systems) related to the level of the satisfaction of the workers of corporate enterprises decreases a profit;

− the increase of variable and fixed expenses of production and management (power mediums, depreciation, total manufacturing expenses, administrative, selling and other operating expenses except the components of expenditure nomenclature) − their increase related to the level of satisfaction of the top-managers of corporate enterprises and the workers of administrative direction raise a total cost of production and ,hereupon, diminishes a profit;

− the increase of the expenses of a managing company (the component of administrative expenses for functioning the personnel of a managing company) − their increase related to the level of the satisfaction of the top-managers and the workers of a managing company conduces to the reduction of a profit in connection with the increase of total cost of production;

− the increase of transport (the component of selling expenses) − their increase related to the level of transporters' satisfaction influences on the increase of total cost of production that reduces a profit;

− the increase of bank expenses (the component of other operating expenses) − their increase related to the level of creditors' satisfaction conduces to the increase of total cost of production and reduces a profit.

The results of implication suggested factor analysis to the analysis of the profit of one of the industrial ukrainian holding company are shown in the table 2.

We see, that the shareholders of the holding company received on 22 377 thousands grn less profit in 2013 comparatively with 2012. The factor analysis has determined that the internal (on 18,92 %) and the external (on 19,46 %) factors almost equally influenced on reduction of the profit of the company. The analysis of the external factors has showed that suppliers (f2 = −109 793 thousands grn) received as much as possible, the next were customers who received money due to the reduction of the prices of goods − (−68 907 thousands grn), then creditors (f7 = −12 704 thousands grn).

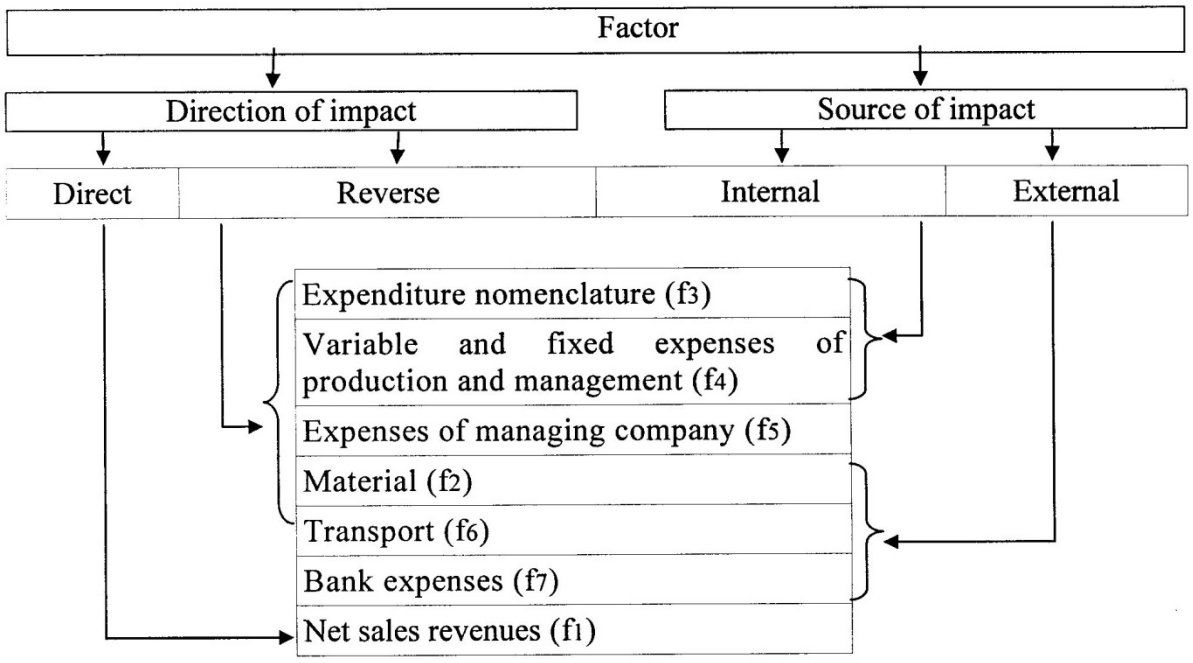


Fig. 1. Classification of impact factor that form the profit of a holding company [done by author]

The substantial reduction of orders on freight transportations (f6 =16 816 thousands grn) pointed to the low level of satisfaction of transporters' interests.

Among the internal factors considerable impact on the reduction of the profit was entailed by the increase of variable expenses of production (f4 = −5 156 thousands grn), which was caused by the increase of production due to the reduction of prices. The increase of the expenses of the managerial company (on −8 820 thousands grn) became the next influential factor; the growth rate of interests of the managing company was 25,66 %. And although the raise of the interests of the top-managers of the corporate enterprises rate 16,78 % was less than index of the managing company, but in terms of money their part was rather substantial (−21 112 thousands grn). The least influence on the reduction of the profit was the indicator of the satisfaction of the interests of the workers of productive direction f3, whose increase was (−6 608 thousands grn), and growth rate 15,02 %.

It is necessary to note that unprofitable activity and the fact of that the company works on satisfaction the interests of the suppliers, the customers, the managing company and the creditors does not cause disturbance for shareholders who due to the own interests are ready to finance the persons. The dynamics of the interests of the interested sides testifies to it (figure 2).

So, the factor analysis has defined the impact of satisfaction sides' interests on the reduction of the profit (−22 377 thousands grn): suppliers − (−109 793 thousands grn), clients − (+125 000 thousands grn); top-managers and workers of the managing company − (−8 820 thousands grn), creditors − (−12 704 thousands grn), top-managers of the corporate enterprises and workers of the administrative direction − (−26 268 thousands grn), workers of the productive direction − (−6 608 thousands grn), transporters − (+16 816 thousands grn). The analysis has showed that the holding company works on the external interests, satisfying suppliers, customers, creditors, forgetting about pro

Table 2 - Factor analysis of the profit of the holding company in 2012-2013 years (thousands grn)

Factor	2012	2013	Increase, thousands grn	Growth rate, %
1. Profit (loss) before taxes	−121 113	−143 490	−22 377	18,48
2. Internal factors	−220 414	−262 110	−41 696	18,92
including:				
f3	−44 002	−50 610	−6 608	15,02
f5	−125 806	−146 918	−21 112	16,78
f8	−34 370	−43 190	−8 820	25,66
f4	−16 236	−21 393	−5 156	31,76

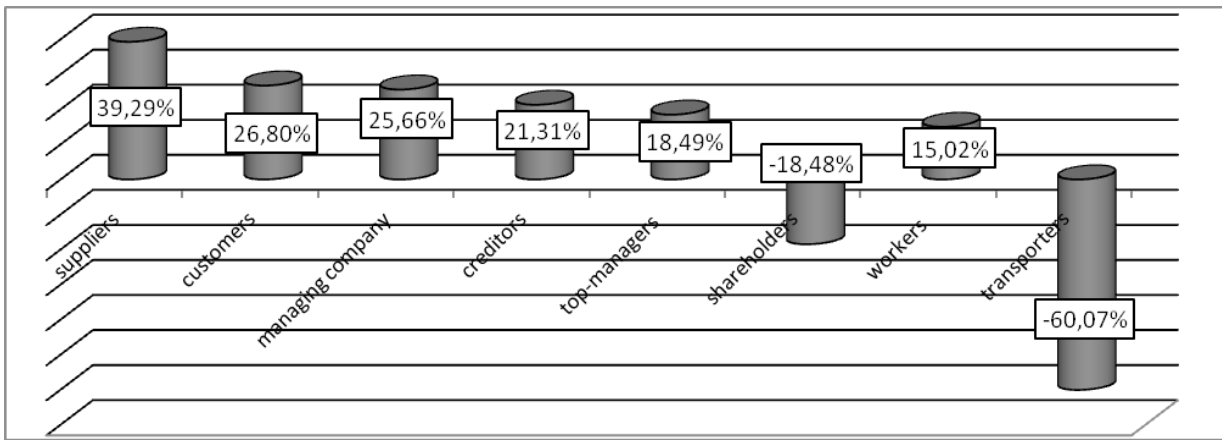


Fig. 2. Dynamics of growth rate of the interests of the interested sides of the holding company in 2013 year

ducer's interests. However, the interests of a managing company, that is responsible for effective division, purchase and usage of resources, have been satisfied. We think that this impact factor can be the source of the increase of the profit of the holding company. The necessity of existence such a kind of a managing company is doubtful, and expenses on its functioning are too high.

Finally, we have improved the criteria of the factor analysis of the profit of a holding company, that, unlike existing, are based on the interests of the interested sides, in number expressed by the components of forming the profit of a holding company and classified depended on the direction and the source of an impact. This method gives us the opportunity to estimate in number impact of sides' interests on a profit and define the source of its increase that is in the range of the interests of the interested sides. In its turn that motivate the top-managers to find the ways of improving mechanism of the organizationally-economic impact of the factors on a financial result. The factor analysis on the base of the interests of the interested sides raises the efficiency of profit management of a holding company.

Литература:

1. Благов Ю.Е. Бизнес и общество: новая парадигма исследований [электронный ресурс]. URL: http://www.rjm.ru (дата обращения 17.06.2014)
2. Іщенко Н.А. Факторний аналіз формування прибутку підприємства [электронный ресурс]. URL: http://www.kntu.kr.ua/doc (дата обращения 17.06.2014)
3. Ковалевська К. Підвищення продуктивності праці топ-менеджерів холдингової компанії машинобудівної галузі // Вісник Донецкого. національного университету економіки і торгівлі ім. М. Туган-Брарановського. Серія Торгівля і ринок України. 2013. № 36. С. 50–60.
4. Конкурентоспроможність підприємства: оцінка рівня та напрями підвищення: монографія / за заг.ред. О.Г. Янкового. Одеса: Атлант, 2013. 470 с.
5. Кривицька О.Р. Формування прибутку підприємств у ринкових умовах: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. екон. наук : спеціальність 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит». Тернопіль, 2010. 18 с.
6. Лобачева І.Ф. Аналіз факторів, що впливають на прибуток підприємства [электронный ресурс] / І.Ф. Лобачева, К.А. Коцюбинська, Ю.В. Василенко. URL: http://www.rusnauka.com (дата обращения 17.06.2014)
7. Оцінка економічних результатів діяльності підприємств корпоративного типу: монографія / В. Я. Нусінов [та ін.]. Кривий Ріг: Кн. вид-во Кірєєвського, 2012.
8. Склярук І. Теоретичні аспекти факторного аналізу прибутку [электронный ресурс]. URL: http://www.papers.univ.kiev.ua (дата обращения 17.06.2014)
9. Сучасні проблеми розвитку економічного аналізу як інструменту ефективності діяльності [электронный ресурс] / за ред. Волкової Н.А. URL: http://www.dspace.oneu.edu.ua (дата обращения 17.06.2014)
10. Post J. E. Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organizational Wealth [электронный ресурс] / J. E. Post, L. E. Preston, S. Sachs . URL: http://www.onlinelibrary.wiley.com (дата обращения 17.06.2014)

References:

1. Blagov Yu.E. Business and society: a new research paradigm [e-resource]. URL: http://www.rjm.ru (date of access 17.06.2014)
2. Ishchenko N.A. Factor analysis of the formation of the company profits [e-resource]. URL: http://www.kntu.kr.ua/doc (date of access 17.06.2014)
3. Kovalev'skaya K. Increased productivity of top managers of a holding company in engineering industry // Bulletin of Donetsk. National University of Economics and Trade after M. Tugan-Braranovskoho. Series Trade and market in Ukraine. 2013. № 36. P. 50-60.
4. Competitiveness of enterprises: assessment of the level and areas of enhancement: Monograph / chief ed.O.H. Yankovoy. Odessa: Atlant, 2013. 470 p.
5. Krivits'ka O.R. Formation of the profits of enterprises in market conditions: Abstract. Dis. for the degree of Cand. Econ., specialty 08.00.08 "Money, Finance and Credit". Ternopil, 2010. 18 p.
6. Lobacheva I.F. Analysis of factors affecting the profits of the enterprise [e-resource] / I.F. Lobacheva, K.A. Kotsyubyns'ka, Yu. V. Vasilenko. URL: http://www.rusnauka.com (date of access (17.06.2014)
7. Assessment of the economic performance of enterprises of corporate type: monograph / V. Ya. Nusinov [et al.]. Kriviy Rig: Kiryeyevskyi publishing house, 2012.
8. Sklyaruk I. Theoretical aspects of profit factor analysis [e-resource]. URL: http://www.papers.univ.kiev.ua (date of access 17.06.2014)
9. Modern problems of economic analysis as a tool of effective performance [e-resource] / ed. by Volkova N.A. URL: http://www.dspace.oneu.edu.ua (date of access 17.06.2014)
10. Post J. E. Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organizational Wealth [e-resource] / J. E. Post, L. E. Preston, S. Sachs . URL: http://www.onlinelibrary.wiley.com (date of access 17.06.2014)

СОЗДАНИЕ МОДЕЛИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДПРИЯТИЕМ (НА ПРИМЕРЕ ЛОГИСТИЧЕСКОЙ КОМПАНИИ)

Буньковский Д.В.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики предприятий и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет экономики и права (Россия),
664058, Россия, г. Иркутск, ул. Бажова, д. 19, к. 38, bdv611@yandex.ru

УДК 65.012
ББК 65.291.213-592

Цель. Развитие теоретико-методических основ оценивания влияния интересов заинтересованных сторон на формирование прибыли холдинговой компании.

Методы. Усовершенствование факторного анализа выполнено с использованием методов научной абстракции, моделирования, анализа и синтеза, методов коэффициентов, группировки, дедукции и индукции.

Результаты. Предложенный факторный анализ позволяет оценить влияние интересов на прибыль и определить источник ее повышения, что находится в кругу интересов заинтересованных сторон. Это, в свою очередь, побуждает топ-менеджеров к соответствующим шагам относительно совершенствования механизма организационно-экономического влияния факторов на финансовый результат холдинговой компании. Факторный анализ с учетом интересов заинтересованных сторон может способствовать повышению эффективности управления прибылью холдинга.

Научная новизна. Научная новизна заключается в усовершенствовании критерий факторного анализа прибыли холдинговой компании, что основываются на интересах заинтересованных сторон, количественно выраженных составляющими формирования прибыли холдинговой компании и классифицированных в зависимости от направления и источника влияния.

Ключевые слова: прибыль, интерес, фактор, критерий, факторный анализ.

CREATING THE MODEL OF STARATEGIC MANAGEMENT OF AN ENTERPRISE (EXEMPLIFIED BY A LOGISTICS COMPANY)

Bunkovskyi D.V.
Candidate of Economics, Associate Professor, Assistant Professor of the Department of Economy of Enterprises and Entrepreneurship, Baikal State University of Economics and Law (Russia), r. 38, 19 Bazhov str., Irkutsk, Russia, 664 058, bdv611@yandex.ru

Purpose. Development of theoretical and methodological foundations for assessment of the impact of stakeholders' interests on the formation of a holding company profits.

Methods. Improvement of factor analysis is performed using the methods of scientific abstraction, modeling, analysis and synthesis techniques, ration method, grouping, deduction and induction.

Results. The proposed factor analysis allows evaluating the impact of interests on income and identifying the source of its increase, which is in the range of stakeholders' interests. This in its turn encourages top managers to the appropriate steps to improve the mechanism of organizational and economic factors influence on the financial outcome of the holding company. Factor analysis with regard to the stakeholders' interests can contribute to increasing effectiveness of profit management of a holding company.

Scientific novelty. Scientific novelty is in improvement of criteria of factor analysis of profit of the holding company based on the stakeholders' interests, which in quantitative terms is components forming the profit of a holding company and classified according to the direction and source of influence.

Key words: profit, interest, factor, criterion, factor analysis.

© Буньковский Д.В., 2014

В условиях активно развивающегося рынка транспортно-логистических услуг, усиление конкурентной позиции становится наиважнейшей задачей любой логистической компании. Для этого необходимо перейти с интуитивного метода управления, который сформировался на отечественных предприятиях, на систематизированный метод, то есть стратегическое управление. Количество вопросов, накопившееся за последние годы на отечественных предприятиях уже сложно решить, отдавая распоряжения отдельным работникам, необходимо подвести компании к комплексному решению всех проблем.

Рассмотрим подход к созданию модели стратегического управления предприятием на примере ООО «Транспортная Логистическая Компания» (ООО «ТЛК»). Общество является одной из крупнейших логистических компаний Иркутской области. Оно является правопреемником ОАО «Фирма «Галантерея», которое осуществляет свою деятельность с 1953 года.

ООО «ТЛК» выполняет услуги по ответственному хранению товаров различных отраслей промышленности (в том числе пищевой, парфюмерно-косметической, текстильной, табачной), обработке товара (сборка заказов, переупаковка, перемаркировка и стикерение), сдаче складов и офисов в аренду, осуществляет погрузочно-разгрузочные работы, кросс-докинг и транспортные услуги в г. Иркутске, Иркутской области, Красноярском крае, Республике Бурятия и Забайкальском крае. Компания обладает уникальным опытом работы на логистическом рынке, развитой ж/д и автомобильной инфраструктурой, а также удачным расположением в промышленной зоне недалеко от федеральной магистрали М-53. В целом можно отнести ООО «ТЛК» к категории 3PL-провайдеров (Third Party Logistics – логистика третьей стороны), однако, для получения абсолютного статуса необходимо проработать систему управления и внедрить единую систему управления складом (Warehouse Management System — WMS).

На сегодняшний день в компании отсутствуют какие-либо стратегические концепции. Однако, можно сказать, что подобная ситуация и к лучшему, поскольку внедрение модели управления с нуля гораздо удобнее – не требуется бороться с устаревшими принципами и идеями. Кроме того, положительными сторонами разработки модели управления являются готовность руководства к принятию курса на изменение и обеспеченность различными видами ресурсов. Анализ деятельности ООО «ТЛК» показал, что условия для создания модели можно оценить, как достаточные.

Предполагается разработка и внедрение модели стратегического управления, реализация которой приведет ООО «ТЛК» к достижению уровня 3PL-оператора, способного составлять конкуренцию компаниям не только в Иркутской области, но и на всей территории России.

Процесс разработки и внедрения модели можно разделить на несколько типовых этапов:

1. Выбор базовой модели стратегического управления и ее адаптация к специфике предприятия;
2. Реализация процессов модели с контролем и поэтапными корректировками;
3. Составление схемы адаптированной модели с подробным описанием для дальнейшего ее использования в стратегическом управлении компанией;
4. Определение экономической эффективности и целесообразности инвестиций во внедрение модели стратегического управления;
5. Оценка модели руководством компании.

В качестве базовой модели принята модель стратегического управления Фреда Р. Дэвида. Модель имеет достаточно простой и понятный процесс, видение. Она включает в себя следующие элементы:

- Разработка миссии и видения;
- Проведение стратегического анализа предприятия (внутреннего и внешнего);
- Формулировка стратегических целей;
- Разработка, оценка и выбор стратегии;
- Внедрение стратегии (уровень менеджмента);
- Внедрение стратегии в маркетинг, финансы, бух учет, отдел развития и пр.;
- Оценка работы предприятия после внедрения стратегии;
- Планирование повторного проведения стратегического анализа.

Процесс разработки и корректировки видения и миссии можно проиллюстрировать на рисунке 1.



Рис. 1. Разработка и корректировка видения и миссии предприятия

Видение. На сегодняшний момент компания занимается услугами ответственного хранения и можно было бы взять за основу следующее: «Наше видение – стать лидирующей компанией на территории Иркутской области по предоставлению услуг ответственного хранения». Однако, в связи с видоизменением структуры транспортно-логистической системы России, необходимо следовать новым тенденциям и теперь стараться не просто быть лидером по ответственному хранению, но получить статус 3PL-оператора на собственных складах. Такой вариант подразумевает огромное количество работ, в том числе строительство склада категории А или даже А+, разработку грамотной схемы менеджмента, организации документооборота, установления и адаптации специализированного программного обеспечения. Однако, следует обратить внимание на то, что в случае удачного решения всех вопросов, компания может входить на конкурентный рынок логистических операторов страны и свободно расширяться в регионы с уже готовой отлаженной проработанной до мелочей системой управления. Таким образом видение будет звучать следующим образом: «Наше видение – стать лидирующим поставщиком 3PL-услуг в Иркутской области и близлежащих регионах».

Миссия. Поэлементно миссия выглядит следующим образом:

- Клиенты – торгово-производственные компании, работающие в различных регионах страны и по миру, требующие наилучшего качества работы с их продукцией;
- Услуга – ответственное хранение товара, направление на 3PL-услуги;
- Рынок – рынок транспортно-логистических услуг Иркутской области, направление на близлежащие регионы;
- Технология – современное складское оборудование, автоматизация производства, направление на WMS, ERP;
- Концепция развития – расширять производственные площади, совершенствовать технологии процессов;
- Философия – минимум издержек – максимум результата;
- Самооценка – высокое качество обслуживания, удачное расположение, индивидуальный подход к клиентам;
- Забота об окружающей среде – бумажные и полиэтиленовые продукты, используемые в процессе производства, отправляются на переработку; вторичное бумажное сырье используется для бытовых нужд;
- Забота о персонале - вознаграждения за хорошую работу, упорный труд.

Миссия ООО «ТЛК» может выглядеть следующим образом:

«Наша миссия – предоставлять нашим клиентам весь спектр 3PL услуг на высшем уровне, индивидуально продумывая систему отношений с каждым. Мы используем современное складское оборудование под управлением компетентного персонала, и все это – для получения в результате гарантированного качества в любое время и всегда в срок».

Для адаптации разрабатываемой модели необходимо составить схему анализа. Схема проведения внешнего анализа предприятия приведена на рис. 2.

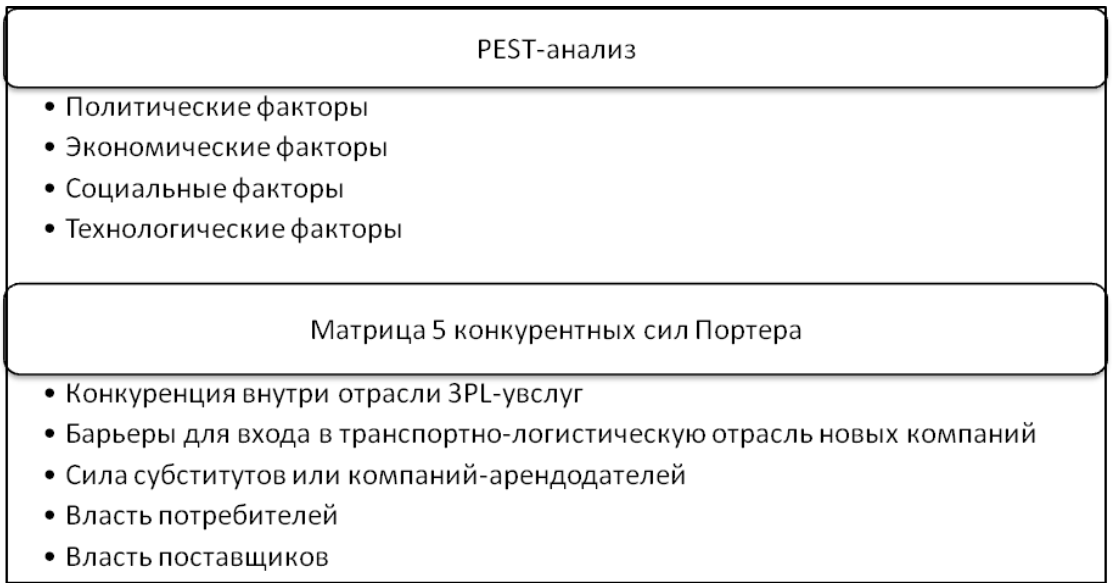


Рис. 2. Проведение внешнего анализа предприятия

Схема проведения стратегического анализа предприятия приведена на рисунке 3.

Для большей эффективности процесса следует составить правила использования каждого инструмента и формы заполнения.

Необходимо составить по ним матрицу SWOT-стратегий (рисунок 4), которая позволит определить несколько стратегий для управления внутренней и внешней средой. Принцип действия: Стратегии OS (Opportunity+Strength) – максимальное использование сильных сторон для использования возможностей. Стратегии OW – исключение слабых сторон за счет достижения возможностей; TS – использование сильных сторон для исключения угроз; TW – минимизация проявления слабых сторон и избежание угроз.

Следует учитывать, что большинство указанных стратегий высокозатратные и не могут быть осуществлены одномоментно. Однако, осуществление всех SWOT-стратегий не только избавит предприятие от текущих слабых сторон, но и существенно изменит его конкурентную позицию на рынке Иркутской области и регионов.

SPACE-матрица предназначена для формирования базового профиля стратегического позиционирования компании путем оценки параметров внешней и внутренней среды [1]. Факторы и их характеристики представлены в таблице 1.

Необходимо оценить каждый параметр по шкале от 0 до 6, среднее значение принять, как значение фактора и сформировать по полученным значениям график (рисунок 5), который отразит наиболее сильное возможное направление развития компании.

Компания находится на границе консервативного и агрессивного положения с небольшим перевесом агрессивного. Консервативное положение обычно наблюдается на стабильных рынках с низкими темпами роста. Особых конкурентных преимуществ компании в таком положении не имеют, а все усилия направлены на достижение собственной финансовой стабильности. Для повышения конкурентоспособности предпринимаются попытки снижения себестоимости совместно с повышением качества или сокращение объема производства и выход или переход на более перспективные рынки.

Агрессивная стратегия подходит для финансово обеспеченных компаний с достаточно высокими конкурентными преимуществами в стабильной развивающейся отрасли. Действия направлены на увеличение объемов производства, освоение новых ниш рынка, ценовую войну и продвижение бренда.

Для ООО «ТЛК» лучшим вариантом является агрессивная стратегия.

Определение стратегических целей заключается в формировании пирамиды целей, состоящей из 3-х слоев: стратегический (верхний) – главная цель компании; тактический – краткосрочные цели, ближайшие цели для исполнения; операционный – задачи, способствующие достижению целей.

Схематично цели компании приведены на рисунке 6.

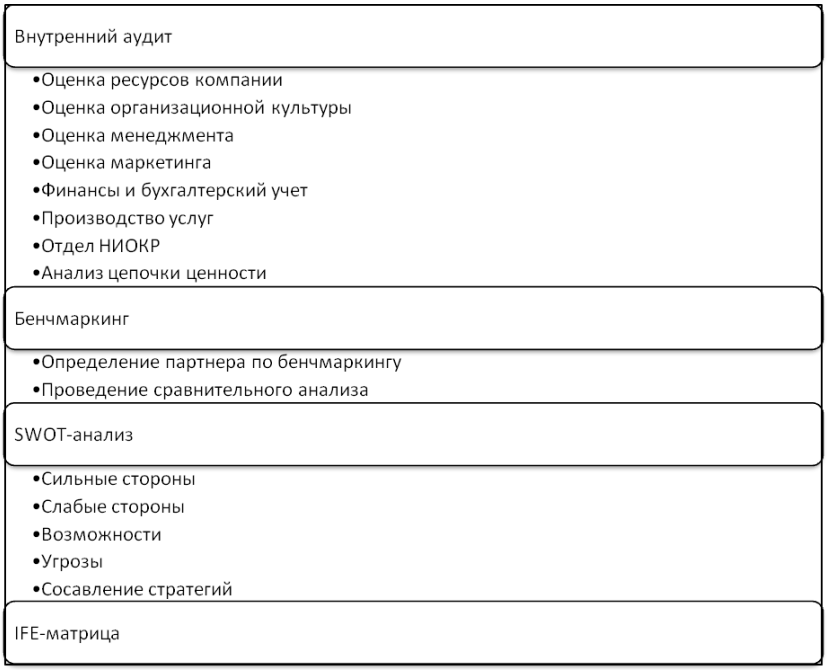


Рис. 3. Проведение стратегического анализа предприятия

	Сильные стороны (S): 1. Категория складов В; 2. Принцип работы 24/7; 3. Ассортимент услуг; 4. Работа с нестандартным товаром; 5. Индивидуальное ценообразование; 6. Удачное расположение; 7. 1,5 км от трассы М-53; 8. Собственные ж/д ветка и два тупика; 9. Собственный автопарк; 10. Площадка для стоянки и маневрирования 10000 м^2; 11. Парковка для легковых а/м; 12. 11 авто и 11 ж/д доков погрузки/разгрузки; 13. Крытые пандусы; 14. Огороженная и круглосуточно охраняемая, освещенная территория; 15. Офисный центр 1 500 м^2 и вспомогательные помещения; 16. Регулируемый температурный режим; 17. Холодильная камера от 0 до +7° С; 18. Центральное отопление, водопровод, канализация телекоммуникации; 19. Две электроподстанции; 20. Финансовая стабильность; 21. Готовность руководства к изменениям.	**Слабые стороны (W):** 1. Отсутствие склада А; 2. Отсутствие профессиональной системы управления складским комплексом; 3. Отсутствие системы менеджмента качества; 4. Пересортица при отгрузке заказа – 1,1% (что подразумевает, 1 отгрузка из 100 содержит пересортицу); 5. Недовложение при отгрузке заказа – 0,6%; 6. Сложность соблюдения принципов FIFO; 7. Потеря специфических знаний о товаре при увольнении специалиста; 8. Отсутствие бренда; 9. Отсутствие корпоративной культуры.
Возможности (O): Увеличение емкости складов за счет стеллажей; Строительство терминала категории А; Внедрение системы автоматизации; Внедрение системы менеджмента качества; Разработка бренда; Создание сайта; Расширение в соседние регионы; Установка систем спутникового мониторинга в своем автопарке.	**OS1:** O1, S19, S20 – закупка стеллажного оборудования **OS2:** O2, S10, S19, S20 – строительство терминала А **OS3:** O6, S21 – разработка сайта **OS4:** O7, S20, S21 – поиск земли или базы под обустройство нового складского комплекса на территории соседних регионов **OS5:** O8, **S9 – установка систем спутникового мониторинга**, либо +S21 – аутсорсинг транспортных услуг у компаний с необходимыми системами	**OW1:** O2, O3, **W6, W7 – выбор** и установка системы WMS **OW2:** O3, **W4, W5 – установка** системы штрихкодирования **OW3:** O4, **W3, W4, W5 – разработка** системы менеджмента качества (СМК) **OW4:** O5, **W8, W9 – разработка** бренда
Угрозы (T): Резкий приток клиентов; Повышение тарифов на энергоносители; Сбои электроснабжения; Сбои связи.	T1 – расширение площадей по стратегии OS2 решит проблему **TS1:** T2, **T3, T4, S16, S17, S18, S19 – разработать** более экономичную схему энергоснабжения комплекса	**TW1:** строительство терминала А (OS2) **TW2:** T2, **T3, T4, W2 – разработка** и внедрение системы управления ресурсами - ERP

Рис. 4. SWOT-стратегии

Таблица 1- Характеристики комплексных параметров SPACE-матрицы

Факторы	Характеристики
Факторы стабильности обстановки (ES) **2,8**	- технологические изменения - 3 - темпы инфляции - 2 - изменчивость спроса - 1 - диапазон цен конкурирующих продуктов - 2 - препятствия для доступа на рынок – 6
Факторы промышленного потенциала (IS) **5**	- потенциал роста и прибыли - 6 - финансовая стабильность – 6 - уровень технологии - 3 - степень использования ресурсов - 5 - производительность – 5
Факторы конкурентных преимуществ (CA) **5**	- доля рынка - 6 - качество услуги - 6 - жизненный цикл продукта - 5 - лояльность покупателей - 6 - вертикальная интеграция – 2

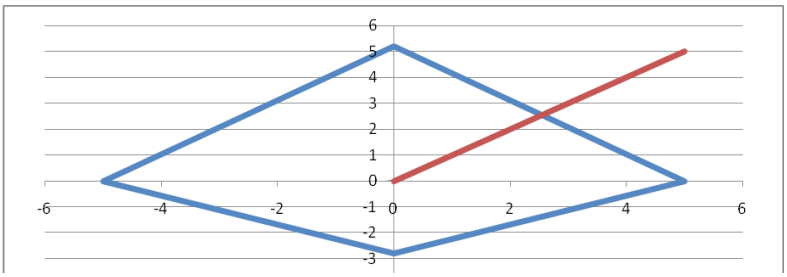


Рис. 5. SPACE-матрица

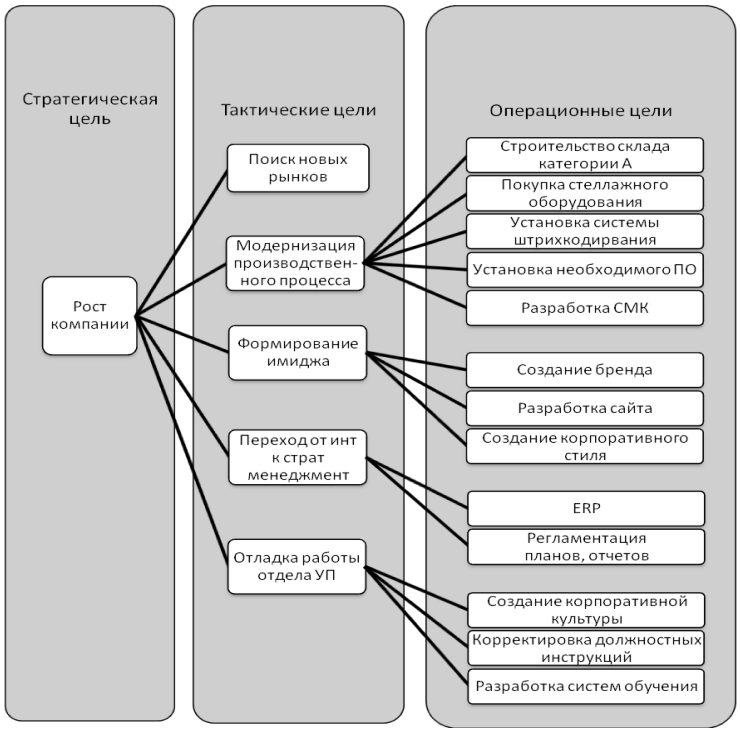


Рис. 6. Пирамида целей

Стратегическая цель ООО «ТЛК» – рост компании. Необходимо развиваться во всех направлениях, поэтому тактических целей будет несколько: в первую очередь – модернизация производственного процесса, которая будет предполагать исполнение таких задач, как строительство склад класса А, установка системы штрихкодирвания, установка необходимого ПО, разработка СМК; определение позиционирования компании, основными задачами которой будут создание бренда для продвижения на рынке, создание корпоративного стиля, определение своей деятельности на рынке и укрепление за счет раскрутки бренда в отрасли; менеджмент – регламентация планов, отчетов; отладка работы отдела управления персоналом – создание корпоративной культуры, корректировка должностных обязанностей; поиск земель или баз в соседних регионах.

Необходимо понимать, что для получения лучшего результата, большей эффективности любая цель должна соответствовать стандарту SMART (specific – специфичная, особенная, measurable – измеримая, achievable/attainable – достижимая, relevant – уместная и time-based – ограниченная по времени) или любому другому принятому на предприятии стандарту. В таком случае, конкретизировать стратегическую цель можно следующим образом: увеличить производственные мощности (складские площади и оборудование) в 1,5 раза в срок до 2020 года, при этом увеличив прибыль хотя бы в 2 раза.

Каждый инструмент стратегического анализа и стратегический элемент предполагают наличие некоторой точки влияния на стратегию. Ниже описаны стратегии, раскрытые в процессе применения каждого отдельного инструмента:

1. Бенчмарк-анализ выводит компанию на стратегию догоняющего: основная идея – прикрепиться за какой-либо крупной компанией в своей отрасли (для анализа была выбрана лидирующая в отрасли компания STS Logistics) и «дублировать» все ее шаги и действия, чтобы достичь приближенного к ней успеха или большего.

Достоинства: повторять за кем-то проще, чем придумывать самому, можно провести операцию промышленного шпионажа или постараться собрать данные по деятельности компании из платных источников.

Недостатки: дефицит открытой информации о компании для полного следования ее примеру, по имеющимся на сегодняшний день данным – это только строительство широкой сети новых складов и повышение категорийности; невозможность получить информацию по всем деталям производственного процесса, а ведь именно детали, самые маленькие процессы и идеи – источник успеха, экономической выгоды и производственного превосходства.

2. Видение компании говорит о стремлении к более высоким стандартам через позиционирование (и фактическое представление) себя как оператора 3PL-услуг. Главным стратегическим направлением компании становится опять-таки развитие услуги (как совершенствование услуги ответственного хранения с комплексом дополнительных услуг до 3PL-услуг, подразумевающий осуществление процессов от доставки товаров до адресного хранения до отслеживания процесса движения товара и управления заказами), что более конкретно в данном контексте представляет собой концентрированный рост, при этом подразумевается не только совершенствование услуг, но и создание сети или расширение в регионы.

3. Агрессивная стратегия по SPACE-матрице предполагает увеличение объемов производства (в данном случае – увеличение складских площадей), освоение новых ниш рынков (склады более высоких категорий, работа с мелкими предприятиями, а также как вариант – выход на рынок соседних регионов), ценовая война и продвижение бренда. ООО «ТЛК» финансово стабильная компания с уверенными конкурентными преимуществами в активно развивающейся отрасли, что удовлетворяет условиям осуществления стратегии. И в конечном итоге в третий раз все сводится к интенсивному росту компании.

Итак, стратегия ООО «ТЛК» - интенсивный рост, несколько вариантов ее достижения:

1. Поиск путей увеличения объема сбыта существующих услуг на существующих рынках с использованием гораздо более агрессивного маркетинга. Для этого можно стимулировать текущих клиентов увеличивать свои объемы, а также рекомендовать ООО «ТЛК» своим партнерам; привлечь клиентов конкурирующих организаций, предложив более низкие цены или уникальную или наилучшую на всем рынке характеристику услуги; привлечь новых потенциальных клиентов, т. е. не пользующихся в настоящее время услугами ответственного хранения, но, к примеру, имеющих склад в аренду, обосновывая как более выгодное предложение.

2. Расширение границ рынка – увеличение объема продаж через внедрение существующей услуги на новые рынки. Для этого можно начать распространение своих складских услуг на новых географических рынках (в первую очередь региональных, а в перспективе национальных и даже международных), где раньше этого товара не было; придать специфические характеристики услуги, чтобы заинтересовать новые сегменты рынка, к примеру, установить морозильные камеры и работать с производителями мороженного, построить навес для уличного хранения и др.

3. Совершенствование товара – увеличение объема продаж за счет создания новых услуг или усо-

вершенствования существующих для существующих рынков. Первое и главное при реализации стратегии – согласование планов с руководством компании и убеждение в необходимости перемен. Без поддержки руководства любые изменения приобретают нулевой, если не негативный исход. Важно привлечь руководителя и заинтересовать его перспективным результатом работы. Руководитель ООО «ТЛК» достаточно высоко оценивает необходимость систематизации изменений и проявляет особый энтузиазм в текущей работе. Вторым важным моментом составления программы внедрения стратегии является назначение ответственного за исполнение плана, можно обозначить должность руководителя проекта.

Стратегический план развития предприятия состоит из нескольких отдельных направлений, некоторые из них возможно осуществлять параллельно.

Самым простым направлением является формирование имиджа – поскольку проводится начальный этап создания имиджа, требуется только визуальное оформление компании. Таким образом, направление наименее затратное. Данный этап подразумевает визуальное и «текстовое» оформление компании: сначала оформление видения и миссии компании, определение целевой аудитории; далее следуют **визуальные стандарты, а именно брендбук** – документ, отображающий основополагающие визуальные константы бренда. Обычно, такими константами служат логотип, символ, дизайн и т.п. Работа с клиентами международного уровня неумолимо требует наличие сайта-визитки в интернет. Таким образом, третьим этапом будет именно разработка сайта.

Следующее по сложности направление – формирование системы управления персоналом. В основном это направление предполагает корректировку должностных инструкций в соответствии со спецификой предприятия, разработку систем обучения персонала, включая оформление проводимых инструктажей на производстве, и формирование корпоративной культуры, что однако возможно только после создания визуального

Таблица 2 - Структура затрат стратегического плана

Стратегия продвижения	**Руб.**
1. Разработка бренд-бука	25 000
2. Разработка сайта	15 000
Итого на продвижение	**40 000**
Развитие систем автоматизации	
1. Внедрение системы штрихкодирования	495 000
2. Введение новой системы складского учета	
Покупка лицензии БИТ: Управление складом	90 000
Обучение пользователей	52 000
Разработка тех. задания	52 000
Разработка средств интеграции с 1С	150 000
Оборудование рабочих мест опреаторов	60 000
3. Внедрение системы финансового учета для руководства компании	38500
Итого на автоматизацию	**937 500**
Расширение складских площадей	
1. Строительство новых складских помещений площадью 3 600 м2 (по предварительным расчетам компании Lindap за конструкции)	~70 000 000
Металлокаркас	45 000 000
Фундамент	10 000 000
Пол с антипылевым, износостойким покрытием	5 800 000
Электропроводка, ворота и прочее	~10 000 000
2. Установка стеллажного оборудования в имеющихся складских помещениях	3 280 000
Итого на расширение площадей	**48 280 000**
ИТОГО	**49 257 500**

оформления компании и официального оформления корпоративных элементов (видение, миссия, цели).

Далее, более сложное направление – переход от интуитивного менеджмента к стратегическому. Следует заметить, что сам факт составления рассматриваемого плана является одним из первых шагов на пути к успешному переходу компании к системному управлению. Таким образом, регламентация планов и отчетов должна способствовать продвижению культуры стратегического управления в компании. А внедрение ERP-системы поможет контролировать функционирование предприятия в целом.

Наиболее сложным направлением, пожалуй, будет поиск новых рынков. Основная сложность заключается в получении земли. Земля сегодня на вес золота, поэтому подходящее место для хорошей базы будет тяжело найти, с одной стороны из-за занятости самых привлекательных участков, с другой стороны из-за высокой цены на те, что еще свободны. Тем не менее, деятельность по этому направлению будет развиваться, хотя вероятнее всего медленнее, чем все остальные.

Наиболее затратным направлением без сомнений является направление модернизации производственного процесса. Установка системы штрихкодирования и внедрение WMS-системы обойдется примерно в 0,5 млн.руб. каждая, покупка стеллажного оборудования – примерно в 1,5 млн.руб, строительство склада категории А обойдется компании примерно в 70 млн. руб. Более подробно структура затрат приведена в таблице 2. Однако, именно это направление создает условия для достижения поставленной стратегической цели: увеличить площади и прибыль. Система штрихкодирования позволит минимизировать человеческий фактор из процессов приемки/отгрузки, что позволит исключить факты пересорта и недостач полностью. Кроме того, эта система будет оказывать непосредственное влияние на формирование имиджа компании, ведь она позволит усилить положительную репутацию компании на рынке и заявлять о современном технологическом оснащении и действительно наивысшем качестве и времени обслуживания клиентов. При внедрении системы штрихкодирования придется отказаться от используемой программы в пользу интегрированной с 1С, чтобы упростить работу операторов и кладовщиков. На данный момент в компании отлажен бухгалтерский учет и складской учет. Однако контрольной версии программного обеспечения для руководства нет. Установка подобного ПО позволит руководству тщательнее следить за деятельностью компании и вовремя реагировать на изменения.

Структура затрат получается существенно неравномерной, так как строительство склада является высокозатратным. Однако, для дальнейшего развития компании этот шаг необходим.

Литература:

1. Арутюнова Д.В. Стратегический менеджмент. Таганрог: Изд-во ТТИ ЮФУ, 2010. 122 с.

References:

1. Arutyunov D.V. Strategic management. Taganrog: TTI UFU Publishing, 2010. 122 p.

УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОПЫТ ПРАКТИКИ В РЕГИОНАХ УРАЛЬСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Качанова Е.А.

кандидат экономических наук, доцент, декан факультета экономики и менеджмента 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. 514, elena.kachanova@uapa.ru

Кузнецова Е.В.

кандидат социологических наук, доцент кафедры теории и социологии 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. 507, elena.kuznetsova@uapa.ru

УДК 37.07 (470.5)
ББК 65.497.5 (2Рос-15)

Цель. Данная публикация рассматривает реальную ситуацию в области практики организации деятельности, приносящей доход (предпринимательской), учреждениями общего образования разного правового типа в условиях реализации второго этапа реформы общественного сектора экономики России.

Методы и научная новизна. В качестве аналитической базы исследования используются сравнительные данные по субъектам Российской Федерации, входящим в Уральский федеральный округ, позволяющие проследить тенденции правового регулирования предпринимательства подведомственных учреждений на локальной территории.

Результаты. Особое внимание авторами уделено проблемам финансового и управленческого характера, тормозящим эффективное развитие предпринимательской деятельности в школах, и рекомендациям по оптимизации механизма оказания дополнительных платных услуг.

Ключевые слова: учреждения общего образования, источники финансирования услуг в области общего образования, деятельность, приносящая доход, предпринимательская деятельность бюджетных и автономных учреждений.

© Качанова Е.А., Кузнецова Е.В., 2014

MANAGING PROFITABLE EDUCATIONAL INSTITIUTIONS: COMPARATIVE EXPERIENCE OF THE URAL FEDERAL DISTRICT

Kachanova E.A.
Candidate of Economics, Associate Professor, Dean of the Faculty of Economics and Management of the Ural Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 514, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, elena.kachanova@uapa.ru

Kuznetsova E.V.
Candidate of Sociology, Associate Professor of the Theory and Sociology of Management Department of the Ural Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 507, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, elena.kuznetsova@uapa.ru

Purpose. The publication considers real situation in the field of practical experience of organizing profitable (entrepreneurial) activities in the secondary education institutions of different legal types in the conditions of the second stage of the reform of the public sector of the Russian economy.

Methods and scientific novelty. As the analytical framework of the research comparative data on the subjects of the Russian Federation within the Ural Federal District is used allowing the authors to identify the trends of the legal regulation of entrepreneurship of the subordinate institutions in a local territory.

Results. Particular attention is paid to the problems of financial and managerial hindering of the efficient development of entrepreneurship at schools, and to recommendations for the optimization of the mechanism for providing additional paid services.

Key words: institutions of secondary education, sources of funding services in the field of secondary education, profitable activities, entrepreneurial activity of budgetary and autonomous institutions.

В условиях длительного и сложного процесса реформирования российской системы образования перед образовательными учреждениями с постоянной регулярностью возникают новые задачи, не имеющие однозначных решений [2]. Накладывается на эти процессы также реализуемая в настоящее время реформа государственных и муниципальных учреждений, предполагающая изменение их правовых типов и источников финансирования деятельности в рамках стандартов государственных и муниципальных услуг [3]. Все это обуславливает необходимость образовательных организаций изыскивать дополнительные (внебюджетные) источники финансирования образовательного процесса, эффективно использовать бюджетные ассигнования [4]. Благодаря полученным из внебюджетных источников средствам образовательные учреждения также могут укреплять свою материально-техническую базу, обеспечивать стабильность профессионального кадрового состава, оказывать социальную поддержку отдельным категориям персонала и обучающихся и т.п. [5]

Особую значимость при этом имеют учреждения общего образования как учреждения, услугами которых пользуется большинство населения локальных территорий, опосредующие не только качество и доступность социально-значимых муниципальных услуг, но и качество жизни, социально-экономический микроклимат территории. Данные учреждения сейчас имеют разные правовые типы (казенное, бюджетное, автономное), находятся в муниципальной собственности, финансируются за счет средств местного бюджета и субвенции из бюджета субъекта РФ на основании муниципального задания [1].

Практика работы образовательных учреждений в настоящее время свидетельствует, что они активно заинтересованы в реализации деятельности, приносящей доход. Здесь следует отметить, что речь может идти либо о деятельности, приносящей доход - в отношении казенных учреждений как дополнительном источнике обеспечения сметы доходов и расходов, либо о доходах от предпринимательской деятельности – в отношении бюджетных и автономных учреждений как дополнительном источнике обеспечения плана финансово-хозяйственной деятельности (ФХД) [6]. Однако, несмотря на наличие законодательства, регламентирующего такие виды деятельности, относительную схожесть социально-экономических условий регионального развития, успешность этой деятельности в учреждениях общего образования различна.

В связи, с чем авторам представляется необходимым проанализировать региональную практику организации деятельности, приносящей доход в образовательных учреждениях разного типа. Выбор регионов обусловлен реализацией программы подготовки высших руководящих кадров в системе общего образования в связи с реализацией федеральной программы «Подготовка управленческих кадров в сфере здравоохранения и образования в 2011-2014 годах» в субъектах РФ, входящих в Уральский федеральный округ на базе Уральского института управления - филиала РАНХиГС, в которой авторы принимают непосредственное участие. В качестве регионов будет представлен опыт организации предпринимательской и деятельности, приносящей доход общеобразовательных учреждений на территории Свердловской, Тюменской областей, Ханты-Мансийского автономного округа (ХМАО-Югры) и Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО) в период реализации второго этапа федерального закона № 83-ФЗ в 2013-2014гг [3].

Следует отметить, что установление правовых типов учреждений общего образования в рассматриваемых регионах отличается статистически: в Свердловской области на данный момент наибольшее число учреждений имеют статус бюджетных, представлены также казенные (в основном, в сельской местности, на периферии), автономные (как многопрофильные в городских округах); в Тюменской области все учреждения имеют статус автономных (регион выбран пилотным при реализации федерального закона №83-ФЗ), но финансируются на практике как бюджетные; в ЯНАО представлены все правовые типы при существенном преобладании бюджетных учреждений; в ХМАО - также все 3 типа, но с явным перевесом бюджетных уч-

реждений. Основным источником финансирования деятельности учреждений общего образования в современных условиях выступают бюджетные ассигнования, доля внебюджетных источников весьма незначительна, по мнению экспертов не более 3-5 % от сметы или плана ФХД [3].

Данные анализа, представленные участниками и модераторами программы на основании экспертных опросов, результатов проведения деловой игры, анкетирования слушателей позволяют выявить следующие источники формирования доходов от предпринимательской и деятельности, приносящей доход общеобразовательных учреждений.

Для учреждений общего образования Свердловской области, в качестве видов деятельности приносящих дополнительные доходы чаще всего фигурируют: услуги по подготовке воспитанников детских дошкольных учреждений к школе; дополнительные услуги и факультативы художественно-эстетической направленности; услуги логопеда; доходы от сдачи помещений в аренду; организация научно-практических семинаров для основного и вспомогательного персонала образовательных учреждений; издательская деятельность. Как видим представленные виды услуг достаточно традиционны, предоставляются с правом индивидуального выбора клиентов, не требуют значительных затрат и специальной подготовки персонала. Сами руководители учреждений отмечают, что деятельность приносящая доходы весьма затруднительна в сельской местности, на периферии, когда услуги предоставляются эксклюзивно, население не готово и не хочет за них платить при достаточно низком платежеспособном спросе.

В отношении учреждений общего образования Тюменской области, где как уже говорилось, все школы функционируют в качестве автономных учреждений и осуществляют предпринимательскую деятельность, спектр ее видов включает множество наименований: организация питания учащихся, в основном методом аутсорсинга; доходы от сдачи автотранспорта и помещений в аренду; услуги по подготовке к школе; группы продленного дня для учащихся начальной школы; обучение 2-му иностранному языку; репетиторство по отдельным предметам итоговой аттестации; платные консультации узких специалистов, например, логопеда, психолога; услуги ИЗО-студии; организация семинаров и конкурсов для педагогов и учащихся, специализированных курсов для населения и педагогов; организация платных классов с особыми условиями – малая наполняемость, индивидуальный подход к особенностям ученика и т.д.; разведение на базе подсобного хозяйства животных и растений для продажи. Естественно широкий спектр дополнительных слуг предполагает хорошую материально-техническую базу учреждений образования, мобильность педагогического персонала и руководства учреждения в плане развития и продвижения «платности» в общем образовании с учетом индивидуальных предпочтений различных слоев и групп местного населения.

В отношении новопромышленных регионов России, к которым относятся ХМАО и ЯНАО следует отметить наличие существенного по объему источника доходов общеобразовательных учреждений в виде целевых государственных и муниципальных грантов и целевых субсидий из окружного и местных бюджетов, а также спонсорских средств целевого назначения от градообразующих и социально-значимых организаций, родителей учащихся. Движимое и недвижимое имущество общеобразовательных учреждений здесь находится в достаточно хорошем состоянии, технически и технологически оснащено, что и позволяет предоставлять большое количество дополнительных услуг в рамках эксклюзивности деятельности школы на локальной территории.

Для учреждений общего образования ХМАО в качестве видов деятельности, приносящих дополнительные доходы чаще всего отмечены: доходы от аренды спортивных помещений и спортивного инвентаря; организация летнего отдыха детей; компьютерные курсы, а также сетевое взаимодействие по проведению курсов для отдельных слоев населения; организация профильного профессионального обучения учащихся (швея, слесарь, автокурсы); содержание кружков художественно-эстетической направленности; группы продленного дня для учащихся начальной школы. Следует отметить, что уровень доходов основной категории пользователей услуг в регионе достаточно высок и позволяет оплачивать дополнительные услуги шире основного стандарта общего образования.

Учреждения общего образования ЯНАО, работающие, в основном, со статусом бюджетных осуществляют деятельность приносящую доход по услугам ряда направлений**:** научно-техническое направление (электронная музыка, робототехника); военно-спортивное направление (ЛФК, бассейн); биолого-химическое направление (теплицы); социально-педагогическое (дефектолог, логопед, «школа будущего первоклассника», изучение русского языка); культурологическое (выставки, иностранный язык); художественно-эстетическое (театр, хореография, ТВ-студия); услуги копицентра; обучение выживанию в тундре «Кочевые школы Ямала»; подготовка к сдаче ГИА, ЕГЭ. Как видно, услуги достаточно разнообразны, учитывают специфику природно-географического расположения и структуры местного населения.

Сравнение регионального опыта в качестве примера наилучшей практики позволяет авторам выделить опыт Тюменской области, которая при сравнительно среднем уровне финансирования сферы общего об-

разования и доходов населения позволяет развивать предпринимательскую деятельность школ в новых условиях, учитывая индивидуальный выбор потребителей и реалии нового времени. Безусловно, более высокий уровень финансовой и имущественной самостоятельности автономных учреждений общего образования, позволяет регулировать ассортимент и тарифы на платные услуги учреждений, взаимодействовать с арендаторами, собственниками, внешними органами управления и широкой общественностью в рамках осуществления предпринимательской деятельности.

Таким образом, анализ практики учреждений общего образования по организации деятельности, приносящей доход (предпринимательской), позволил авторам выявить ряд управленческих и финансовых проблем в ее осуществлении и эффективном развитии:

1. Низкая рентабельность при предоставлении услуги на основании установленных муниципалитетами тарифов.
2. Противоречивость и несовершенство нормативной базы, проявляющаяся в отсутствии единого официального определения деятельности, приносящей доход, неопределенности полномочий учебного заведения на осуществление данного вида деятельности.
3. Более высокий уровень налогообложения при осуществлении дополнительной или предпринимательской деятельности.
4. Незаинтересованность (отсутствие стимулирования) директора и администрации школы в развитии дополнительных видов деятельности.
5. Длительный и сложный механизм согласования права на аренду имущества и низкие ставки арендной платы.
6. Слабая материально-техническая база учреждений, не всегда позволяющая осуществлять предпринимательскую деятельность.
7. Малая наполняемость групп (классов) в силу неблагоприятной демографической ситуации.
8. Отсутствие согласованности спроса потребителей на отдельные виды платных услуг и возможностей школы.
9. Сложность согласования перечня платных услуг с учредителями.
10. Низкий уровень платежеспособности населения, несвоевременность (отсутствие) оплаты дополнительных услуг, невостребованность платных услуг у населения (особенно в сельских школах).
11. Отсутствие в образовательных учреждениях узкоспециализированных квалифицированных кадров.
12. Слабая мотивация и стимулирование высококвалифицированных кадров участвовать в реализации платных услуг.
13. Отсутствие нормативно закрепленного права образовательного учреждения самостоятельно распределять средства от оказания платных услуг, что ведет к невозможности реализации собственных целей.

Разрешение представленных проблем видится авторам в отработке механизма оказания дополнительных платных услуг и реализации следующих мероприятий:

1) Внести изменения и дополнения в федеральную законодательную базу с целью закрепления полномочий за органами местного самоуправления по регулированию тарифов на платные образовательные услуги с учетом специфики территории.
2) Предусмотреть в локальных нормативных актах муниципалитетов расширение прав общеобразовательных учреждений в распределении средств от предпринимательской деятельности.
3) Упростить механизм согласования сдачи движимого и недвижимого имущества общеобразовательных учреждений в аренду и установить ставки арендной платы в зависимости от зонирования.
4) Закрепить за общеобразовательными учреждениями право вносить изменения в типовые договоры по оказанию платных услуг с целью учета себестоимости услуги и потребностей населения по результатам анализа сметы или плана финансово-хозяйственной деятельности.
5) Регулярно проводить маркетинговые и социологические исследования с целью изучения потребностей местного населения в платных услугах и сопоставлять их с возможностями школ.
6) Развивать современные форматы предоставления образовательных услуг, активно используя информационные технологии [7].

Одним из существенных моментов при реализации предлагаемых рекомендаций в целях организации деятельности, приносящей доход образовательному учреждению, авторы видят необходимость учета интересов различных социальных групп, в качестве которых выделяют:

- учредителей общеобразовательных учреждений (собственники);
- родителей (законные представители) учащихся;
- руководителей и персонал общеобразовательных учреждений.

Каждая из указанных групп формирует собственное представление о критериях успешности деятельности, приносящей доход. По мнению авторов, такими критериями могут быть следующие:

для учредителей общеобразовательных учреждений (собственников): законодательная база, экономический эффект, востребованность, ресурсное и кадровое обеспечение.

для родителей (законных представителей) учащихся: актуальность (востребованность на рынке) услуги, доступность, результативность, ре-

сурсная база, вариативность, организованность (удобство+модульность).

для руководства и персонала общеобразовательных учреждений: материальная заинтересованность, самореализация, конкурентоспособность (рейтинг школы), уровень организованности.

Подводя итог, следует отметить, что авторы, осознавая сложность рассматриваемой темы, не претендуют на исчерпывающую характеристику всех проблем, ограничивающих возможности образовательных учреждений на получение дохода, и тем более их всестороннее решение. Проведенная работа дает лишь основания для убедительного вывода о необходимости комплексного исследования приносящей доход деятельности образовательных учреждений, по результатам которого следует сформулировать выводы, разработать теоретические определения и критерии, внести предложения по совершенствованию правового регулирования и подготовить методические рекомендации в данной сфере для руководителей органов власти и общеобразовательных учреждений.

Литература:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (с доп. и изм. от 03.02.2014) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
2. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (в ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ. 10.05.2010. № 19. Ст. 2291.
4. Программа повышения эффективности бюджетных расходов: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р (в ред. от 07.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 12.07.2010. № 28. Ст. 3720.
5. Вавилов А.И. Правовые основы приносящей доход деятельности образовательных учреждений // Нормативные документы образовательного учреждения. 2011. № 10.
6. Качанова Е.А. Оценка влияния реформы бюджетного сектора экономики на структуру местного бюджета: современное состояние; перспективы развития // Финансы. 2011. № 1. С.3-15.
7. Качанова Е.А., Кузнецова Е.В. Организация предоставления муниципальных услуг в электронной форме как способ совершенствования муниципального управления // Пространственная политика развития экономики субъекта федерации: выравнивание или дифференциация. Междун. научно-практич. конфер. Екатеринбург. 16-17 октября 2013 г. С. 83-88.

References:

1. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law of 31.07.1998, № 145-FL (as amended on 02.03.2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 03.08.1998. № 31. Art. 3823.
2. On Education in the Russian Federation: Federal Law of 29.12.2012 № 273-FL (as amended on 05.05.2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 31.12.2012. №53 (p. 1). Art. 7598.
3. On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the legal status of the state (municipal) institutions: Federal Law of May 8, 2010 № 83-FL (as amended on 05.05.2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 10.05.2010. № 19. Art. 2291.
4. The Program of increasing of efficiency of budget spending: Regulation of the Russian Federation Government of June 30, 2010 № 1101-r (as amended 07.12.2011) // Collected Legislation of the Russian Federation. 12.07.2010. № 28. Art. 3720.
5. Vavilov A.I. Legal basis for income-generating activities of educational institutions // Normative documents of educational institutions. 2011. № 10.
6. Kachanova E.A. Assessing the impact of the reform of the budget sector of the economy on the structure of local budget: the present state; development prospects // Financy. 2011. № 1. P.3-15.
7. Kachanova E.A., Kuznetsova E.V. The organization of municipal services in electronic format as a way of improving municipal management // Spatial Development Policy of the economy of a federal subject: leveling or differentiation. Intern. scientific-practical. conf. Ekaterinburg. 16-17 October 2013 P. 83-88.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

СПОРНЫЕ КОНСТРУКЦИИ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ВЫБОРАХ

Выдрин И.В.

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой 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.vydrin@uapa.ru

УДК 342.8 (470)
ББК 67.400.8 (2Рос)

Цель: Рассмотрение отдельных нормативных конструкций российского избирательного права, получивших неоднозначную оценку в процессе правоприменения и ставших в силу этого обстоятельства предметом конституционного надзора.

Методы: В ходе исследования применяются формально-юридический, формально-логический и социологический методы научного познания. В процессе изучения прежних законодательных конструкций о выборах используется метод сравнительно-правового анализа.

Результаты: Рассмотрены позитивные и негативные стороны конструкций «муниципального фильтра» на выборах глав субъектов РФ, досрочного голосования и ограничений пассивного избирательного права лиц, осужденных к лишению свободы. Выявлены достоинства и недостатки названных выборных институтов.

Научная новизна: Дана авторская оценка новациям избирательного законодательства в части досрочного голосования, поддержки кандидатов на выборах руководителей регионов, иных нормативных конструкций, а также правовых позиций Конституционного Суда РФ, касающихся спорных и проблемных выборных институтов.

Ключевые слова: законодательство, выборы, правоприменение, избирательное право.

CONTRAVERSIAL STRUCTURES IN THE RUSSIAN LEGISLATION ON ELECIONS

Vydrin I.V.

Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and International Law Department of the Ural Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 425, 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, igor.vydrin@uapa.ru

Purpose: Consideration of certain regulatory structures of the Russian electoral law controversially assessed in the course of law enforcement and through that circumstance becoming an object of constitutional supervision.

Methods: In the course of the research the legalistic, formal-logical and sociological methods of scientific knowledge are applied. The method of comparative legal analysis is used for examining the prior legislative structures on elections.

Results: The author considers positive and negative sides of the "municipal filter" structures in the election of heads of the RF subjects, the early voting and restrictions of the passive electoral rights of individuals sentenced to imprisonment. Also, advantages and disadvantages of these elected institutions are identified.

© Выдрин И.В., 2014

Scientific novelty: The author's assessment is provided of the innovations in electoral legislation in the part of the early voting, supporting candidates in elections of regional leaders, other regulatory structures and legal positions of the RF Constitutional Court regarding the controversial and problematic electoral institutions.

Key words: legislation, elections, law enforcement, electoral law.

За последние два с половиной года в российском избирательном законодательстве произошли качественные изменения, которые нельзя назвать новаторскими, хотя бы в силу того, что прежде они получали нормативное выражение. Однако недавнее восстановление «в правах» отдельных избирательных конструкций определенно возвращает нас к выборной демократии начала 2000-х гг.

В первую очередь речь идет о возврате к практике прямых выборов руководителей субъектов Российской Федерации – значимое событие в политической жизни страны, ставшее частью пакета законодательных инициатив Президента Медведева в начале 2012 г. «Предложенные меры, - уверял глава государства, - сделают политическую систему России более эффективной, лучше представляющей интересы граждан» [1]. Подобных заявлений, связывающих реанимированные выборы глав регионов с приближением к стандартам народовластия, тогда было очень много. Но чем громче они звучали, тем обоснованнее звучал вопрос о разумности и оправданности отмены губернаторских выборов в 2004 г. Как квалифицировать то, что некогда выборный, а, значит, априори демократический порядок замещения губернаторских должностей, был заменен неким суррогатом, процедурой, названной «наделением гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ» [2].

Практика «наделения полномочиями», до сих пор воспринимаемая многими как назначение руководителей субъектов Федерации, получила свою порцию критики. Она, по мнению недовольных, «лишила регионы конкурентной среды», «заставила воспринимать субъекты Федерации вроде отделов кремлевской администрации, куда достаточно назначить надежного, лично знакомого человека», «породила противостояние назначенного губернатора и местной элиты, находящейся в скрытой ему оппозиции» [3]. Автору же данной статьи видится главный недостаток института «наделения полномочиями» в другом: он отлучил российских граждан от участия в выборах, которые, между прочим, являются высшим непосредственным выражением власти народа, качественным проявлением народного суверенитета (ч. 2 и 3 ст. 3 Конституции РФ). К примеру, в Свердловской области выборы губернатора не проводились уже в течение десяти лет и, возможно, что их не будет вплоть до 2017 г.

В утверждении об отступлении от требований российской Конституции нет ничего максималистского, ведь выборы, по сути, единственный способ (форма) осуществления прямого народного волеизъявления, и ограничивать его даже под благовидным предлогом было верхом несправедливости. Но, что случилось, то случилось.

Казалось бы, в настоящее время статус-кво восстановлен, выборы глав регионов, начиная с октября 2012 г., последовательно проводятся то в одном, то в другом субъекте Федерации. Вместе с тем они породили новые спорные конструкции в современном избирательном праве России. Одна из таких конструкций, названная «муниципальным фильтром», вокруг которой было сломано много копий, представляет собой новый (прежде незнакомый российскому избирательному законодательству) способ поддержки кандидата на должность регионального руководителя.

О чем идет речь? Претендента должны поддержать от 5 до 10% депутатов местных представительных органов и (или) избранных на муниципальных выборах глав местного самоуправления. В числе лиц, поддержавших кандидата, должно быть от 5 до 10% депутатов представительных органов и (или) избранных на выборах глав местного самоуправления – представителей исключительно муниципальных районов и городских округов. При этом кандидат должен быть поддержан не менее чем в трех четвертях муниципальных образований именно этих типов.

Эти процентные показатели являются частью федерального законодательства о выборах, которое предложило субъектам Федерации определиться с точным количеством поддерживающих претендента сторонников. Такова особенность принятой законодательной модели: общие подходы устанавливает Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», детали находят отражение в региональном законодательстве о выборах. Субъекты РФ, первыми проводившие после перерыва выборы губернаторов (Амурская, Белгородская, Брянская, Новгородская и Рязанская области), установили собственный фильтр муниципальной поддержки. В Брянской области, к примеру, он насчитывает 7%, в Амурской – 7,5%, а в Рязанской и Новгородской областях равен максимальным 10 процентам. В регионах Уральского федерального округа минимально необходимый уровень поддержки установлен в Тюменской области – 5%, максимальный – в Ямало-Ненецком автономном округе. В «особенной» во всем Свердловской области он равен 7,9%.

Первыми о конструктивной сложности и спорности «муниципального фильтра» заговорили оппозиционеры. Он, говорили они, чреват опасностью удаления с электорального поля кандидатов от оппозиции, которые просто не смогут набрать необходимого количества подписей депутатов и глав муниципальных образований. В особенности последних, ведь муниципальные руководители в первую очередь сориентированы на установки региональных властей. Высказываемые опасения не казались напрасными, ведь «муниципальный фильтр» легализовал фактические преимущества правящей политической партии «Единая Россия», которая имеет в среднем по стране более 65% депутатов и глав местного самоуправления. Депутат Государственной Думы, секретарь ЦК КПРФ В. Соловьев признал, что на первых выборах губернаторов в октябре 2012 г. коммунистам «приходилось вести серьезные переговоры с представителями партии власти, чтобы они разрешили своим депутатам поставить свои подписи за наших кандидатов» [6]. Что интересно региональные власти охотно шли навстречу оппозиции, поскольку прекрасно понимали, что выборы не могут быть безальтернативными и лишенными соотязательности, а потому начали страховать своих кандидатов поддержкой оппозиции. А всего-то следовало не задирать до максимума процентный уровень муниципальной помощи.

Эта главная мысль, содержащаяся в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012г.: конкретизация процентной «вилки» в избирательном законодательстве субъектов РФ должна исходить из «конкретных условий развития партийно-политических отношений» в том или ином регионе, исключать возможность «создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов» [7]. «Муниципальный фильтр» необходимо соотносить с уровнем зрелости партийно-политических отношений, - комментировал вывод Суда судья-докладчик Н.С. Бондарь, - а не устанавливать везде, под одну гребенку, предельное требование 10% от числа выборных лиц местного самоуправления» [8].

Таким образом, Конституционный Суд защитил «муниципальный фильтр» в принципе. Его внедрение в избирательную материю вовсе не противоречит Конституции РФ, более того, по мнению автора, «муниципальный фильтр» есть не что иное, как новая форма поддержки кандидата наряду с давно существующим в нашем избирательном законодательстве сбором подписей избирателей. Потому ничего предосудительного в нем нет, что и подтвердил Конституционный Суд. А в имеющих место перегибах повинны субъекты Федерации, не умеющие найти правильный баланс между неоправданно высоким процентом требуемой муниципальной поддержки и расстановкой политических сил в регионе.

Заметим, правда, что неудовлетворенные таким выводом люди все равно остались. Они никак не могут согласиться с решением Суда, хотя бы потому, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, а, значит, на них нельзя было возлагать государственные полномочия в виде обязательного сбора подписей муниципальных глав и депутатов. Сейчас, когда прошла новая волна губернаторских выборов, оппозиция высказывает новые претензии, она, например, называет результаты победы глав регионов – представителей «Единой России» - «не выборами, а согласованием назначенных кандидатур с населением». Имеется в виду высокий уровень поддержки избирателей (как правило, более 80% голосов) [9].

За кадром осталась еще одна проблема губернаторских выборов. Конституционный Суд ее вообще не рассматривал, а, между тем, вопрос, по нашему мнению, не исчерпан. Дело в том, что федеральный законодатель предусмотрел возможность самовыдвижения претендентов на должность руководителя субъекта Федерации, но с оговоркой, что перспективу его применения определяют все-таки законы субъектов РФ. На деле большинство российских регионов просто отвергло самовыдвижение. К примеру, в первых пяти регионах, где проводились выборы губернаторов в октябре 2012 г., ни в одном самовыдвижение не предусматривалось. В субъектах Федерации в составе Уральского федерального округа самовыдвижение кандидатов принято только в Тюменской области.

Получается, что федеральный законодатель санкционировал право субъектов РФ учреждать институт самовыдвижения, а воспользуются ли они этим правом не его забота. Целесообразность и полезность самовыдвижения кандидатов следует доказывать в самих регионах. Это в корне неверный подход, поскольку Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав уже предусмотрел самовыдвижение в качестве обязательного способа появления кандидатов как таковых. А потому, учитывая базовый статус данного законодательного акта, принимая во внимание императивность самовыдвижения как одного из трех возможных вариантов заявить о себе в качестве кандидата, судьба этого института никак не должна зависеть от усмотрения субъектов Федерации. Она уже решена и решена в его пользу.

Весьма спорным положением российского избирательного законодательства является норма об участии или, напротив, неучастии в выборах лиц, имевших в прошлом судимость. Разумеется, речь идет о реализации права быть избранным. В настоящее время вопрос этот стал отдельной историей, основные вехи которой связаны с корректировкой самого предмета правового регулирования.

Первоначально законодательство впустило в сферу избирательных правоотношений всех желающих без какой-либо необходимой оглядки или оправданной осторожности на этот счет. А они, конечны, уместны в данном случае, поскольку избрание открывает прямой путь в органы публичной власти, требования к которой при любой системе власти и в любых политических условиях должны быть повышенными. Так вот изначально кандидатами могли быть граждане, имевшие судимость, сведения о которой (номер и наименование статьи УК РФ) они вправе и не указывать, если та оказалась снятой или погашенной. В противном случае о факте судимости следовало сообщить в отдельных избирательных документах (например, в подписном листе, официальной информации о кандидате, размещаемой на избирательных участках, в избирательном бюллетене).

Такая степень либерализации избирательного законодательства вызывала серьезные нарекания, поскольку не то, что не предотвращала от проникновения во власть лиц с криминальным прошлым, но, напротив, как будто даже поощряла их. В стране было зафиксировано несколько громких, получивших общественный резонанс случаев, связанных с избранием на высокие выборные должности людей, которых нельзя было допускать к власти, что называется, на пушечный выстрел. Федеральные органы, фактически и юридически допустившие это, не знали, как поступить: то ли запретить всем когда-либо осужденным избираться, что, наверное, стало бы чрезмерным ограничением конституционного права, то ли найти приемлемое решение в виде избирательных ограничений для отдельных категорий граждан, осужденных, скажем, за преступления против личности.

В итоге Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» [10] установил следующее. Он зафиксировал, что осужденные к лишению свободы за совершение тяжких (наказание за которые превышает 5 лет лишения свободы) и (или) особо тяжких преступлений (наказание за которые превышает 10 лет лишения свободы), не имеют права быть избранными вообще, если на день голосования судимость за данные преступления не снята и не погашена. В эту же группу отнесли тех, кто был осужден за преступления экстремистской направленности, и на тех же условиях – если судимость не снята и не погашена.

В мае 2012 г. с принятием Федерального закона № 40-ФЗ [11] соответствующая конструкция претерпела очередное изменение. Пассивного избирательного права отныне лишались граждане, осужденные когда-либо вообще к лишению свободы за совершение тяжких (особо тяжких) преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния перестают считаться таковыми. На этот раз возобладал самый жесткий (фактически пожизненный) вариант ограничения права быть избранным в органы государственной и муниципальной власти. Однако просуществовал он совсем недолго, поскольку уже на выборах в сентябре 2012 г. конституционность новых дискриминационных мер была поставлена под большое сомнение.

Рассматривавший данный вопрос Конституционный Суд РФ принципиально решил, что совершение когда-либо в прошлом тяжкого или особо тяжкого преступления является обстоятельством, влияющим на оценку избирателями репутации претендента на выборную должность. Исходя из этого, ограничение пассивного избирательного права, по мнению Суда, есть мера, необходимая и целесообразная, направленная на предотвращение подрыва социальной поддержки и легитимности органов публичной власти, преследующая конституционно значимые цели повышения конституционной ответственности и действенности принципов правового демократического государства, предупреждения криминализации власти.

Казалось бы, данными выводами все и ограничится. Но нет, Суд пустился в витиеватые рассуждения относительно того, что вводимые законом ограничения никак не могут быть несоразмерными, т.е. не препятствующими свободному волеизъявлению народа и отдельных категорий граждан его образующих (в т.ч. осужденных). Соответствующую правовую позицию Конституционный Суд обильно сдабривал ссылками на мнение Европейского Суда по правам человека о соразмерности ограничения пассивного избирательного права, которая достигается его дифференциацией в зависимости от характера и категории преступления. Автоматическое же и недифференцированное лишение избирательных прав группы лиц независимо от срока наказания, характера или тяжести совершенного преступления, заключил Суд, несовместимо с международно-правовыми документами, постановлениями ЕСПЧ, вынесенными им по конкретным делам.

Вот почему, Конституционный Суд признал «бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан, осужденных к лишению свободы за тяжкие и особо тяжкие преступления», в сформулированном законом виде, не соответствующим Конституции РФ [12].

Данное обстоятельство повлекло за собой очередное изменение нормативной конструкции. Теперь, осужденные за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, не допускаются к участию в выборах только до истечения десяти лет со

дня снятия или погашения судимости. Соответственно, осужденные за особо тяжкие преступления (судимость которых снята или погашена), лишены пассивного избирательного права до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости.

Специально введены дополнительные нормы, уточняющие потенциальные избирательные возможности осужденных. К примеру, если срок действия ограничений пассивного избирательного права истекает в период избирательной кампании до дня голосования на выборах, гражданин, пассивное право которого в связи с судимостью было ограничено, может быть выдвинут кандидатом на этих выборах. Если деяние в связи с принятием нового уголовного закона перестает быть тяжким или особо тяжким, действие ограничений избирательного права прекращается со дня вступления в силу этого уголовного закона.

По-прежнему, не имеют права быть избранными граждане, осужденные к лишению свободы за тяжкие (особо тяжкие) преступления, преступления экстремистской направленности, если на день голосования у них неснятая и непогашенная судимость.

Удивительна поспешность, с которой Конституционный Суд рассмотрел данное дело, объединив жалобы шестерых бывших осужденных граждан в одно производство. В перечне преступлений, которые они в свое время совершили: кража, грабеж, вымогательство и даже покушение на убийство. При всем при этом им очень хотелось стать депутатами или главами муниципальных образований! Без этого порыва, без этого демонстративного стремления к публичности они, по всей видимости, обойтись не могли или же считали свою жизнь недостаточно яркой.

Сторону таких людей принял высший орган конституционного надзора. По его мнению, ограничения пассивного избирательного права *не позволяют проследить между совершенным преступлением и дальнейшим запретом на занятие любой выборной публичной должности иную связь, кроме предположения о том, что лицо, когда-либо осужденное к лишению свободы, недостойно осуществлять публичные властные и управленческие функции*. А разве это не так!? И разве этого мало!?

Но Конституционный Суд идет еще дальше: «нелимитированное по времени ограничение федеральным законом пассивного избирательного права не может быть оправдано одним фактом судимости», «такое ограничение не может быть необратимым, оно всего лишь временная мера», диктуется «гуманизацией уголовных наказаний и предоставлением осужденным за преступления возможности исправления». Примеры других категорий граждан, для которых установлен пожизненный запрет на занятие должностей в разных сферах государственной деятельности в связи с имеющейся или имевшейся судимостью (государственные гражданские и муниципальные служащие, судьи, прокурорские работники, сотрудники полиции и следственного комитета, лица, осуществляющие трудовую деятельность в сфере образования, воспитания несовершеннолетних), Конституционный Суд не смущают. «Бессрочное же лишение гражданина права быть избранным представляет такое ограничение данного права, - переходит на пафос Конституционный Суд, - которое затрагивает само его существо, делает невозможным осуществление права как такового ни в какой форме на протяжении всей жизни гражданина и после отбытия наказания».

Впрочем, цитировать выводы Конституционного Суда можно до бесконечности, пусть читатели сами решат, что правильнее. Автору же представляются суждения Суда спорными, кажется, что комментируемое Постановление написано больше в угоду Европейскому Суду по правам человека.

В перечне нормативных конструкций, продолжающих вызывать споры, остается досрочное голосование избирателей. Оно, то вводилось в самом широком объеме, то урезалось; в настоящее время вновь расширено до максимума. Дело в том, что Федеральный закон от 5 мая 2014 г. [13] вернул возможность досрочного голосования всем избирателям, которые в день голосования по уважительной причине будут отсутствовать по месту своего жительства и не смогут прибыть в помещение для голосования, на котором они включены в избирательные списки. Законодатель не поленился назвать причины участия в досрочном голосовании: отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья, иные уважительные основания. Словом, в досрочном голосовании потенциально может принять участие любой избиратель, оказавшийся в ситуации, когда голосовать надо, но нет возможности сделать это непосредственно в день выборов.

Досрочное голосование распространяется также на избирателей, находящихся в труднодоступных или удаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях и тому подобных экстремальных местах.

Изначально досрочное голосование адресовалось самому широкому контингенту избирателей, что находило отражение в российском избирательном законодательстве. Но к этому институту выборов часто и, к сожалению, обоснованно предъявлялись претензии относительно злоупотребления им недобросовестными кандидатами, организующими досрочное голосование в свою пользу. Подобного рода нарушения стали непременными спутниками многих избирательных кампаний. Федеральный законодатель в целях предот-

вращения злоупотреблениями старался ужесточить требования к процедуре и участникам досрочного голосования, не отменяя ее в принципе. Например, если число проголосовавших досрочно превышает один процент от общего числа избирателей на участке, на оборотной стороне «досрочных» бюллетеней ставится печать участковой комиссии. Информация о досрочно проголосовавших избирателях передается участковыми комиссиями в вышестоящий избирком для осуществления контроля за этим процессом. Бюллетени досрочно проголосовавших хранятся в специальных непрозрачных конвертах, словом, целая система мер, направленных на воспрепятствование нарушениям закона о выборах.

И, тем не менее, претензии к досрочному голосованию не прекращались. В итоге в 2010 г. его сохранили только для отдельных групп избирателей, скажем, находящихся на полярных станциях, в иных труднодоступных и удаленных местностях или за пределами территории России. Досрочное голосование с этого времени стало уделом ограниченного круга лиц. Однако уже в апреле 2014 г. Конституционный Суд РФ посчитал, что законодательные ограничения лишили значительную часть граждан возможности реализовать свое активное избирательное право. Инициаторы обращения в Конституционный Суд из Законодательного Собрания Владимирской области особо настаивали на том, что единый день голосования (второе воскресенье сентября) приходится на период отпусков, а это резко увеличивает число избирателей, которые не смогут проголосовать на участках.

Откровенно говоря, у Конституционного Суда, как представляется, не было иного выхода, как вернуть досрочное голосование в его прежнем (широком) виде [14]. «Действующая редакция оспариваемой нормы, - посчитал Суд, - ограничивает активное избирательное право тех, кто по уважительным причинам не могут в день голосования прибыть на избирательный участок. Это ограничение в системе действующего правового регулирования не компенсируется иными установленными избирательным законодательством гарантиями».

Итак, досрочное голосование возвращено, а с ним вернулись и споры относительно целесообразности его существования. Проводившиеся в сентябре 2014 г. выборы в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления только подтвердили это.

Спорной остается конструкция обжалования избирателями итогов голосования в судебном порядке (п. 10 ст. 75 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав), возвращение графы «против всех» на муниципальных выборах и, напротив, невозвращение ее на выборах иных уровней власти [15]. Словом, все как обычно. Споры вокруг них продиктованы либо целесообразностью правового закрепления самого института (как в случае с досрочным голосованием или обжалованием избирателями итогов голосования), либо состоянием нормативной конструкции (как в случае с реализацией права быть избранными).

Литература:

1. Послание Президента Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. 2011. 23 декабря.
2. Выдрин И.В. Выборы глав субъектов Российской Федерации в системе народовластия // Право в современном мире: Материалы Международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 7 декабря 2012 г. В 2 ч. Часть 1. Екатеринбург: Уральский институт – филиал РАНХиГС при Президенте РФ. 2012.
3. Между выборами и вертикалью. За четыре года стало ясно, за что увольняют губернаторов, но осталось непонятно, за что их назначают // Коммерсант. 2012. 18 мая.
4. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.
5. Борисова М.М., Дудко И.Г. Конституционно-правовой статус Субъекта Российской Федерации. М., 2010.
6. И фильтр на радость. Конституционный Суд узнал, как выбрать губернатора // Российская газета. 2012. 14 ноября.
7. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.
8. Свобода на гарантии. Конституционный Суд вполне доволен выборами губернаторов // Российская газета. 2012. 25 декабря.
9. Выбор Президента одобрен. В УрФО избраны три губернатора // Коммерсант. 2014. 16 сентября.
10. Гражданский процессуальный кодекс Российской

Федерации: Федеральный закон от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.
11. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.
12. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П // Собрание законодательства РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.
13. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 19. Ст. 2300.
14. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ. 2014. № 16. Ст. 1922.
15. О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный за кон от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ // Российская газета. 2014. 6 июня.

References:

1. Address of the President D.A. Medvedev to the Federal Assembly of the Russian Federation of December 22, 2011 //Rossyiskaya gazeta. December 23, 2011.
2. Vydrin I.V. Elections of heads of subjects of the Russian Federation in the system of democracy // Law in the Modern World: Proceedings of the International scientific and practical conference. Ekaterinburg, December 7, 2012. In 2 p. Part 1: Ekaterinburg: Ural Institute – branch of RANEPA under the RF President. 2012.
3. Between the election and the vertical. Within four years, it has become clear what governors are dismissed for, but it remained unclear why they are appointed // Commersant. 2012. May 18th.
4. On the case of inspecting the constitutionality of certain provisions of the Federal Law «On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation»: Regulation of the RF Constitutional Court of December 21, 2005 № 13-P // RF CL. 2006. № 3. Art. 336.
5. Borisova M.M., Dudko I.G. Constitutional-legal status of a subject of the Russian Federation. M., 2010.
6. And the filter to the delight. The Constitutional Court has learned how to elect a governor // Rossiyskaya Gazeta. 2012. November 14.
7. On the case on inspecting the constitutionality of certain provisions of the Federal Law «On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation» and the Federal Law «On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation» in connection with the enquiry of a group of the State Duma deputies: Regulation of the RF Constitutional Court of December 24, 2012 № 32-P // RF CL. 2012. № 53 (p. 2). Art. 8062.
8. Guaranteed freedom. The Constitutional Court is quite satisfied with the election of governors // Rossiyskaya Gazeta. 2012. 25 December.
9. The President's choice approved. In the UFD three governors have been elected // Commersant. 2014 September 16.
10. Civil Procedure Code of the Russian Federation: Federal Law of 14.11.2002, № 138-FL // Collected Legislation of the Russian Federation. 2006. № 50. Art. 5303.
11. On Introducing Amendments to the Federal Law «On eneral principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation» and the Federal Law «On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in Referendum of Citizens of the Russian Federation», Federal Law of May 2, 2012 № 40-FL // Collected Legislation of the Russian Federation. 2012. № 19. Art. 2274.
12. On the case on inspecting the constitutionality of subclause «a» of Clause 3.2 of Article 4 of the Federal Law «On Basic Guarantees of Electoral Rights and

the Right to Participate in Referendum of Citizens of the Russian Federation», the first part of Article 10 and the sixth part of Article 86 of the Criminal Code of the Russian Federation in connection with the complaints of the citizens G.B. Egorov, A.L. Kazakov, I.Y. Kravtsov, A.V. Kupriyanov, A.S. Latypov and V.Y. Sin'kov: Regulation of the RF Constitutional Court of October 10, 2013 № 20-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 2013. № 43. Art. 5622.

13. On Introducing Amendments to the Federal Law «On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in Referendum of Citizens of the Russian Federation», Federal Law of May 5, 2014 № 95-FL // Collected Legislation of the Russian Federation. 2014. № 19. Art. 2300.
14. On the case on inspecting the constitutionality of Clause 1 of Article 65 of the Federal Law «On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in Referendum of Citizens of the Russian Federation»: Resolution of the RF Constitutional Court on April 15, 2014 № 11-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 2014. № 16. Art. 1922.
15. On Amending the Federal Law «On Ensuring the Constitutional Rights of Citizens of the Russian Federation to Elect and Be Elected to Bodies of Local Self-government» and the Federal Law «On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in Referendum of Citizens of the Russian Federation», Federal Law of 4 June 2014 № 146-FL //

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ОПЫТ СИНГАПУРА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Вейберт С.И.

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин
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. 47, sofja-uapa@rambler.ru

УДК 342.5 (592.3)
ББК 67.401.02 (5Син)

Целью работы является исследование нормативного регулирования противодействия коррупции в Сингапуре; анализ нормативно-правовых актов Сингапура, образующих основу реализации антикоррупционной политики Сингапура.

В качестве методологической основы исследования выступают общенаучные методы познания (анализ, обобщение, аналогия, классификация, сравнение), системный и историко-сравнительный методы.

В результате исследования проведен анализ основополагающих нормативно-правовых актов Сингапура и иных зарубежных стран (Гонконга, Великобритании, США) в сфере противодействия коррупции. Выявлены предписания уголовно-правового характера, содержащиеся в «позитивном» законодательстве. Выявлены тенденции деятельности публичных структур и частных организаций в сфере противодействия коррупции. Проанализированы недочеты в антикоррупционной политике Сингапура, выделяемые экспертами Transparency International.

Научная новизна характеризуется проведением анализа правовой основы противодействия коррупции в Сингапуре; представлением с использованием компаративистского подхода результатов исследования нормативно-правовых актов Сингапура.

Ключевые слова: противодействие коррупции, компаративистика, Сингапур, зарубежный опыт, уголовное право.

REGULATORY AND MANAGERIAL EXPERIENCE OF SINGAPORE IN COMBATTING CORUPTION

Veibert S.I.

Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the Criminal and Legal Department of the Ural Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 47, 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, sofja-uapa@rambler.ru

The purpose of the research is to study statutory regulations combating corruption in Singapore; analysis of legal acts in Singapore which form the basis of the implementation of anti-corruption policy of Singapore.

The methodological basis of the research is general scientific methods of cognition (analysis, synthesis, analogy, classification, comparison), systemic and historical - comparative methods.

As a result of the research the basic legal acts in Singapore and other foreign countries (Hong Kong, UK, USA) in the field of combating corruption have been analyzed. Legal provisions under criminal law have been identified in "positive" legislation. The trends of the public and private agencies performance in the field of combating corruption have been revealed. The shortcomings in the anti-corruption policy of Singapore pointed out by Transparency International experts have been analyzed.

Scientific novelty is provided through analyzing legal framework of combating corruption in Singapore; through presentation using comparativist approach of the outcomes of researching regulatory legal acts of Singapore.

Key words: fight against corruption, comparativistics, Singapore, foreign experience, criminal law.

© Вейберт С.И., 2014

В настоящее время Россия находится в той ситуации, когда созданы, впервые за много лет, предпосылки для полноценной работы по противодействию коррупции. На всем протяжении существования Российской Федерации, начиная с 1993 г., законодательными органами РФ предпринимались шаги по созданию полноценной нормативной базы борьбы с коррупцией, которая стала бы основой для полномасштабного противостояния этому негативному явлению. Трижды осуществлялись попытки придать статус законов соответствующим законопроектам, что послужило бы основой для эффективно функционирующей политики государства в данной сфере. Сегодня принят Федеральный закон о противодействии коррупции[1], утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2014-2015 гг. [2], создаются и начинают функционировать специальные структуры, направленные именно на противодействие коррупции.

Однако, по итогам анализа данных 2013 года, Россия занимает 127-е место в рейтинге Transparency International (что свидетельствует о высочайшем уровне коррупции), **первое место по склонности бизнесменов давать взятки при ведении дел за границей** [3]**. Одной из стран, наименее пораженных коррупционными явлениями в соответствии с указанным рейтингом, является Сингапур, занимающий пятое место в рейтинге. Считаем интересным изучение опыта построения законодательства этой страны, и основанной на нем уголовной политики, отличающейся достаточно результативными подходами в сфере** противодействия коррупционным преступлениям, а также низким уровнем коррупции.

Подчеркнем, что в настоящее время опыт Сингапура является самым жизнеутверждающим примером победы над коррупцией. Отметим, что в момент обретения независимости в 1965 году, Сингапур был страной с очень высоким уровнем коррупции [4]. За относительно короткий исторический период с момента получения самоуправляемости в составе Британской империи в 1959 году до 1990 года уже в статусе полностью независимой страны Сингапур прошёл путь от бедной страны до высокоразвитой, с высоким уровнем жизни и постиндустриальными секторами экономики. Этот путь стал реализацией выбора, сделанного в 1959 году премьер-министром Сингапура Ли Куан Ю. Именно он решил из портового города, в который завозилась даже пресная вода и строительный песок, сделать финансовый и торговый центр Юго-Восточной Азии. Для этого было необходимо существенно снизить уровень коррупции. Стратегия её снижения была комплексной. Регламентировали действия чиновников, устраняли двусмысленности во всех законах, отмену многих разрешений и лицензирования, последовательно и неукоснительно соблюдали принцип верховенства закона и равенства всех перед законом, упрощали процедуры деятельности органов власти, стали строго следить за соблюдением этических стандартов [5].

Отметим, что исследований, делающих акцент на опыте противодействия коррупции в Сингапуре, относительно немного. Среди ученых, занимающихся указанными проблемами, следует выделить работы, например, И.В. Бочарникова [6], Э.Л. Раднаевой [7], Е.В. Усовой [8], А.И. Уткина [4], А.Б. Шагдыровой [7]. Однако необходимо заметить, что исследования названных авторов посвящены анализу общих тенденций государственной политики противодействия коррупции в зарубежных странах, в том числе, и Сингапура. Правовые аспекты исследований, затрагивающие анализ антикоррупционного законодательства Сингапура, представлены в меньшей степени, в связи с чем основной целью данной работы является исследование основных положений нормативных предписаний регулирующего характера, направленных на противодействие коррупции, а также устанавливающих ответственность за совершение правонарушений коррупционного характера.

Сингапур ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции 2003 года [9] в ноябре 2009 года, а также является членом ФАТФ и АТГ с 1992 года и 1997 года соответственно. Сингапур был принят в члены Эгмонтской группы подразделений финансовой разведки в 2002 году. Сингапурская система криминализации взяточничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе основана главным образом на законе и прецедентном праве, интерпретирующим закон.

Основными законами, представляющими интерес при осуществлении уголовной политики в сфере противодействия коррупции в Сингапуре, являются, например, следующие: Закон по обеспечению более действенного предупреждения коррупции 1993 года [10], Закон по обеспечению конфискации выгоды, получаемые от коррупции, незаконного оборота наркотиков и других серьезных преступлений и в целях, связанных с ними 1992 года [11], Закон о выдаче 1968 года [12]. Подробнее о законодательстве:

1. Закон по предупреждению коррупции. Прежде всего, необходимо отметить, что данный нормативно-правовой акт содержит предписания уголовно-правового характера, устанавливающие наказания за коррупционные правонарушения: собственно коррупцию, коррупционные сделки с агентами, нарушения правил осуществления закупок путем тендера, подкуп членов парламента, подкуп членов государственного органа. Также им регулируются такие вопросы как определение специальных правил презумпции коррупции, сочетание наказаний между собой и другие вопросы. Остановимся более подробно на некоторых из перечисленных коррупционных правонарушений (при их характеристике в данной работе используется исследо-

вание по оценке и анализу криминализации взяточничества, являющегося ядром коррупции, для стран Азии и Тихого океана, проведенное Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), совместно с Азиатским банком развития (АБР), в 2010 году [13]). Данный закон содержит положения (ст.ст. 5 и 6), которые запрещают взяточничество в целом, а также ряд положений, запрещающих взятки в конкретных ситуациях. Общие запреты касаются как частной коммерческой деятельности, так и актов публичного характера, и дарителя и получателя взятки, и распространяется на частных лиц и государственных служащих. Кроме того, существуют конкретные положения Закона (ст.ст. 11 и 12), касающиеся национальных государственных должностных лиц. Конкретно о подкупе иностранных государственных должностных лиц речь в данном Законе не идет, хотя такая форма взяточничества может подпадать под сферу действия общих запретов.

2. Уголовный кодекс Сингапура [14]. Уголовный кодекс также содержит положения (ст.ст. 161 и 165), которые касаются подкупа государственных должностных лиц. Эти положения действуют в следующих случаях: если государственный служащий принимает подношения, не являющиеся законными, за совершение официального акта; если человек принимает вознаграждение в целях оказания влияния на государственного служащего, коррумпированным или иным незаконным способом; если человек принимает вознаграждение за осуществление личного влияния на государственного служащего; если происходит подстрекательство к совершению государственным служащим одного из указанных выше преступлений. В УК Сингапура сформулирован термин «государственный служащий», который определен достаточно широко как внутренние государственные чиновники. К примеру, ст. 21 УК Сингапура включает в понятие «государственный служащий» офицера в Вооруженных Силах Сингапура, сотрудника аппарата правительства Сингапура, офицера, действующего от имени правительства Сингапура, должностное лицо государственной или правовой службы. Следует также отметить, что законы Сингапура интерпретируют определение «государственного служащего» как «лица, выполняющего государственные функции по поручению Правительства Сингапура».

3. Закон по обеспечению конфискации выгоды, получаемой от коррупции, незаконного оборота наркотиков и других серьезных преступлений и в целях, связанных с ними, 1992 года. Прежде всего, содержит нормативные предписания относительно отмывания денег. Валютное управление Сингапура выдает отдельное руководство по профилактике отмывания денег [15] в зависимости от типа финансового учреждения (банки, торговые банки, финансовые компании, страховые компании, инвестиционные компании, обменные пункты и пункты перевода денежных средств). Содействие платежами в соответствии с указанным нормативно-правовым актом были исключены из деловой практики, и сегодня рассматриваются как одна из форм коррупции, предусмотренных Законом о предупреждении коррупции.

4. Закон о ценных бумагах и фьючерсах 2001 года (SFA, полностью реализован в 2002) [16] представил целый ряд политических реформ в Сингапуре относительно рынков капитала. SFA требует от корпораций, котирующихся на SGX, раскрывать существенную информацию на постоянной основе. Отказ раскрывать информацию, определенную Законом либо является уголовным преступлением или может привести к гражданской ответственности, но может и считаться только нарушением правил листинга. Включенные в список компании обязаны делать квартальные финансовые отчеты. В последние годы наблюдается появление в формах учета скандалов и дел, связанных с нарушением ценных бумаг и фьючерсов, такие, как предоставление компаниями ложной информации. Кроме того, в законодательстве о борьбе с коррупцией есть несколько правил, касающихся именно частного сектора, предусмотренных для борьбы с коррупцией. Коррупция в частном секторе обычно включает в себя оплату или принятие незаконных комиссий или откатов, которые в некоторых случаях могут быть весьма существенными. Чтобы противостоять таким видам коррупции, компания должны раскрывать свои счета, данные аудита, финансовой отчетности и корпоративного управления. Отчеты из перечисленных компаний являются доступными для общественности. Поощряется доносительство во всех секторах.

Отметим, что сегодня существует растущее осознание того, что взяточничество и коррупция, часто в сочетании с элементами мошенничества и отмывания денег, становятся все более сложными и носят транснациональный характер. Учитывая влияние международных антикоррупционных законов с широким охватом и экстерриториальных позиций Сингапура в качестве международного финансового центра, власти Сингапура все более акцентируют свое внимание и ресурсы на борьбе со сложными финансовыми преступлениями. Генеральный прокурор Сингапура прокомментировал в январе 2010 года, что «корпоративные преступники часто могут позволить себе купить лучшие юридические консультации по всему миру» [17]. В следующем году, в январе 2011 года был создан отдел по борьбе с экономическими преступлениями.

Международные корпорации, часто с региональной штаб-квартирой в Сингапуре, работают на развивающихся рынках в Азии в соответствии со строгими антикоррупционными законами, такими как Foreign

Corrupt Practices Act 1977 в США, Распоряжением о предотвращении взяточничества Гонконга 1971 года [18] и более поздним Законом о борьбе со взяточничеством Великобритании 2010 года [19]. Учитывая воздействие высоких рисков на местах, восприятие распространенной культурой коррупции в некоторых странах Азии и общей практики бизнеса с помощью третьей стороны (местных агентов) действовать от их имени, новая тенденция для таких международных корпораций обязывает пересмотреть свои внутренние позиции и убедиться, что они имеют антикоррупционную культуру и соответствующие процедуры, в том числе эффективные программы соответствия, чтобы предотвратить возникновение взяточничества.

Законы и кодексы поведения и дисциплины всеобъемлющи, что является еще более впечатляющим, если учесть ситуацию быстрого экономического развития и институциональной коррупции, в которой относительно недавно находился Сингапур, до и в первые годы независимости, особенно в сравнении со многими другими азиатскими странами. В то время как другие страны и учреждения приняли национальные планы противодействия коррупции и планы противодействия коррупции на ведомственном уровне, модель Сингапура представляет собой что-то совершенно иное. Государство не имеет единого плана противодействия коррупции, а, скорее, понятие «неподкупности» на национальном уровне внедрено и закреплено в отдельных законах Сингапура, на уровне управления и административных процессов, а также в рамках подготовки государственных служащих. Учитывая это, невозможно говорить о системном подходе, а также возникают сложности с определением организационной структуры, предназначенной или отвечающей за национальную систему «неподкупности» Сингапура.

Несмотря на значительные достижения по противодействию коррупции в Сингапуре, по мнению экспертов Transparency International [20] существует несколько приоритетных направлений, по которым необходимо продолжить деятельность по противодействию коррупции в Сингапуре. Среди таковых выделяются:

1. Противодействие коррупции на региональном уровне. Сингапур является центром для региона в коммерческой, финансовой и других областях. В рамках данного положения эта страна должна устанавливать некие регулятивные правила при совершении сделок в регионе. Примечательно и похвально, что сингапурский закон устанавливает уголовную ответственность за коррупционные правонарушения сингапурских граждан и компаний, вне зависимости от того, совершены ли акты коррупции внутри страны или за рубежом. Тем не менее, Сингапур мог бы сделать больше для борьбы с коррупцией в более широком региональном контексте в сотрудничестве с реформированием соседних государств. Примеры включают в себя активное участие в региональных и международных антикоррупционных форумах (таких, как ADB-OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, and the Asia Pacific Economic Cooperation Anti-Corruption, and Transparency Experts' Task Force) и осуществление конкретных межправительственных мероприятий, таких как ознакомительные поездки и совместное использование ресурсов.

2. Законодательное закрепление статуса и принципов деятельности для независимых институтов. Отметим, что в Сингапуре ограничена прозрачность государственных учреждений для общества, а также затруднено выявление и отслеживание личных интересов политиков. Система в Сингапуре оставляет за собой надзор за политическими деятелями. Это на сегодняшний день является эффективным, однако многое зависит от отдельных лиц «на вершине» системы, а не от самой системы. Это особенно актуально, учитывая, что независимость многих государственных органов, таких, как Бюро по расследованию случаев коррупции и избирательные комиссий, основываются на политической воле и традициях, а не на формализованном законе и конституционных положениях. Может быть, предпочтительнее принимать законы, формализующие независимые функции ключевых учреждений, хотя это не полная гарантия против политики руководителей государства, но дополнительная «изоляция» от субъективизма.

Таковы в кратком изложении важнейшие элементы правовых аспектов антикоррупционной стратегии Сингапура. Её нельзя копировать в нашей стране, но её изучение и творческая адаптация к российским условиям могли бы способствовать существенному снижению уровня коррупции в России.

Литература:

1. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 28.12.2013 г.) [электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/articles/corrupt.shtml (дата обращения 23.08.2014).
2. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы: Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.
3. Рейтинг стран мира по уровню коррупциогенности в 2013 г. по данным Транспаренси Интернешнл [электронный ресурс] // Сайт Transparency International. URL: http://www.transparency.org (дата обращения 20.08.2014).
4. Подробнее об этом см.: Интервью с Уткиным

А. Шведский или сингапурский вариант? [электронный ресурс] // Официальный сайт Российской газеты. URL: http://www.rg.ru/2008/06/05/medvedev-korrupcia.html (дата обращения 12.08.2014).
5. Сиротин А. Лечение заразной жадности: Борьба с коррупцией в Сингапуре [электронный ресурс] // Антикоррупционная информационная база сайта «Суда нет». URL: http://center.sudanet.ru/?tag=сингапур (дата обращения 21.08.2014).
6. Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Следователь. 2008. № 10. С. 56 – 63.
7. Раднаева Э.Л., Шагдырова А.Б. Из опыта противодействия коррупции в странах Азиатско-Тихоокеанского региона // Сравнительное правоведение в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Материалы международной научно-практической конференции (г. Улан-Удэ, 19-22 июня 2008 г.). Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2008. С. 215 – 220.
8. Усова Е.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 1. С. 57 – 60.
9. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. (г. Нью-Йорк) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.
10. Act to provide for the more effectual prevention of corruption (Prevention of Corruption Act) [электронный ресурс] // Cap 241, 1993 Rev Ed. The closest version currently available is that of 01/03/2012. URL: http://www.oecd.org/ (дата обращения 10.08.2014).
11. Act to provide for the confiscation of benefits derived from, and to combat, corruption, drug trafficking and other serious crimes and for purposes connected therewith (Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act) [электронный ресурс] // Original Enactment: Act 29 of 1992. Revised 1st July 2000. The closest version currently available is that of 13/03/2013. URL: http://www.oecd.org/ (дата обращения 10.08.2014).
12. Extradition Act [электронный ресурс] // Original Enactment: Act 14 of 1968. Revised 30th December 2000. The closest version currently available is that of 29/09/2007. URL: http://www.oecd.org/ (дата обращения 10.08.2014).
13. Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific ADB/OECD: The criminalisation of bribery in Asia and The Pacific. Frameworks and Practices in 28 Jurisdictions. OECD, 2010 [электронный ресурс]. URL: http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/policyanalysis/criminalisationofbriberyoffencesundertheuncacinasiaandthepacific.htm (дата обращения 08.08.2014).
14. Penal Code Singapore [электронный ресурс] // Original Enactment: Ordinance 4 of 1871. Revised edition 30th November 2008. The closest version currently available is that of 01/01/2013. URL: http://statutes.agc.gov.sg/ (дата обращения 08.08.2014).
15. Monetary Authority of Singapore [электронный ресурс]. URL: http://www.mas.gov.sg/regulations-and-financial-stability/regulations-guidance-and-licensing.aspx (дата обращения 18.08.2014).
16. Securities and Futures Act (Act relating to the regulation of activities and institutions in the securities and futures industry, including leveraged foreign exchange trading, and of clearing facilities, and for matters connected therewith) [электронный ресурс] // Original Enactment: Act 42 of 2001. Revised edition 1st April 2006. The closest version currently available is that of 18/03/2013. URL: http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;page=0;query=CompId%3Aec96e854-2b17-401d-8f89-1c1c405d9fbd;rec=0 (дата обращения 18.08.2014).
17. Цит. по: Anti-Corruption Regulation in Singapore [электронный ресурс]. July 2011. URL: http://www.nortonrose.com/knowledge/publications/54322/anti-corruption-regulation-in-singapore (дата обращения 12.08.2014).
18. Prevention of bribery ordinance 1971 [электронный ресурс] // To make further and better provision for the prevention of bribery and for purposes necessary thereto or connected therewith of 14 May 1971. L.N. 58 of 1971. Originally 102 of 1970. Version 04/04/2008/. URL: http://www.oecd.org/ (дата обращения 12.08.2014).
19. Bribery Act 2010 [электронный ресурс] // Originally 8th April 2010. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents (дата обращения 12.08.2014).
20. См.: Simon SC Tay National Integrity System: Country Study Report. Singapore. 2006 [электронный ресурс]. URL: http://archive.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country (дата обращения 12.08.2014).

References:

1. On Combating Corruption: The Federal Law of 25 December 2008 № 273-FL (as amended on 28.12.2013) [e-resource]. URL: http://www.kremlin.ru/articles/corrupt.shtml (date of access 23.08.2014).
2. On the National Anti-Corruption Plan for 2014 - 2015: the RF Presidential Decree of April 11, 2014 № 226 // Collected Legislation of the Russian Federation. 2014. № 15. Art. 1729.
3. Rating of countries by level of corruption in 2013 according to the Transparency International [e-resource].

// Website Transparency International. URL: http://www.transparency.org (date of access 20.08.2014).
4. For more on this, see: Interview with A. Utkin Swedish or Singapore version? [e-resource]. // The official website of the Rossyiskaya gazeta. URL: http://www.rg.ru/2008/06/05/medvedev-korrupcia.html (date of access 12.08.2014).
5. Sirotin A. Treatment of infectious greed: Fighting corruption in Singapore [e-resource]. // Anti-corruption information database website "Suda net" [e-resource]. URL: http://center.sudanet.ru/?tag=сингапур (date of access 21.08.2014).
6. Bocharnikov I.V. Foreign experience of combating corruption // Investigator. 2008. № 10. P. 56 - 63.
7. Radnaeva E.L., Shagdyrova A.B. From the experience of combating corruption in the Asia-Pacific region // Comparative Law in the Asia-Pacific region. Proceedings of the international scientific-practical conference (Ulan-Ude, 19-22 June, 2008). Ulan-Ude: Buryatia. St. University Publish., 2008. P. 215 - 220.
8. Usova E.V. Foreign experience of combating corruption // Science & education: agriculture and economy; entrepreneurship; law and management. 2011. № 1. P. 57 - 60.
9. The United Nations Convention against Corruption of 31 October 2003 (New York City) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2006. № 26. Art. 2780.
10. Act to provide for the more effectual prevention of corruption (Prevention of Corruption Act) [e-resource]. // Cap 241, 1993 Rev Ed. The closest version currently available is that of 01/03/2012. URL: http://www.oecd.org/ (date of access 10.08.2014).
11. Act to provide for the confiscation of benefits derived from, and to combat, corruption, drug trafficking and other serious crimes and for purposes connected therewith (Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act) [e-resource]. // Original Enactment: Act 29 of 1992. Revised 1st July 2000. The closest version currently available is that of 13/03/2013. URL: http://www.oecd.org/ (date of access 10.08.2014).
12. Extradition Act [e-resource]. // Original Enactment: Act 14 of 1968. Revised 30th December 2000. The closest version currently available is that of 29/09/2007. URL: http://www.oecd.org/ (date of access 10.08.2014).
13. Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific ADB/OECD: The criminalisation of bribery in Asia and The Pacific. Frameworks and Practices in 28 Jurisdictions. OECD, 2010 [e-resource]. URL: http://www.oecd.org/site/adboecdanticorruptioninitiative/policyanalysis/criminalisationofbriberyoffencesundertheuncacinasiaandthepacific.htm (date of access 08.08.2014).
14. Penal Code Singapore [e-resource]. // Original Enactment: Ordinance 4 of 1871. Revised edition 30th November 2008. The closest version currently available is that of 01/01/2013. URL: http://statutes.agc.gov.sg/ (date of access 08.08.2014).
15. Monetary Authority of Singapore [e-resource]. URL: http://www.mas.gov.sg/regulations-and-financial-stability/regulations-guidance-and-licensing.aspx (date of access 18.08.2014).
16. Securities and Futures Act (Act relating to the regulation of activities and institutions in the securities and futures industry, including leveraged foreign exchange trading, and of clearing facilities, and for matters connected therewith) [электронный ресурс] // Original Enactment: Act 42 of 2001. Revised edition 1st April 2006. The closest version currently available is that of 18/03/2013. URL: http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;page=0;query=CompId%3Aec96e854-2b17-401d-8f89-1c1c405d9fbd;rec=0 (date of access 18.08.2014).
17. Citing: Anti-Corruption Regulation in Singapore [e-resource]. July 2011. URL: http://www.nortonrose.com/knowledge/publications/54322/anti-corruption-regulation-in-singapore (date of access 12.08.2014).
18. Prevention of bribery ordinance 1971 [e-resource]. To make further and better provision for the prevention of bribery and for purposes necessary thereto or connected therewith of 14 May 1971. L.N. 58 of 1971. Originally 102 of 1970. Version 04/04/2008/. URL: http://www.oecd.org/ (date of access 12.08.2014).
19. Bribery Act 2010 [e-resource] // Originally 8th April 2010. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents (date of access 12.08.2014).
20. См.: Simon SC Tay National Integrity System: Country Study Report. Singapore. 2006 [e-resource]. URL: http://archive.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country (date of access 12.08.2014).

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ (НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ)

Дараган В.В.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры оперативно-розыскной деятельности и специальной техники факультета подготовки специалистов для подразделений криминальной милиции, Днепропетровский государственный университет внутренних дел (Украина), 49124, Украина, г. Днепропетровск, ул. Кондукторская, д. 12, velcom2007@mail.ru

УДК 342.5 (476)
ББК 67.401.02 (4Бен)

Цель. Осуществление анализа нормативно-правовых актов, направленных на предупреждение и предотвращение коррупционных проявлений в сфере государственных закупок в Республике Беларусь для установления возможных направлений совершенствования такой деятельности.

Методы. В процессе исследования использовались общенаучные и специальные методы: сравнительно-правовой - при изучении нормативно-правовой регламентации регулирования сферы государственных закупок; структурно-логический - для определения факторов влияющих на уровень коррупции в сфере государственных закупок; логико-юридический – предоставил возможность сформулировать предложения касающиеся усовершенствования нормативно-правового предупреждения коррупции в сфере государственных закупок.

Результаты и область применения: приведенные меры предупреждения коррупции в сфере государственных закупок в Республике Беларусь могут быть использованы для совершенствования механизмов противодействия коррупции в сфере государственных закупок не только в Республике Беларусь, но и в других странах. Также рассмотренные меры предупреждения коррупции в сфере государственных закупок могут быть использованы для дальнейших научных исследований проблем в рассматриваемой сфере.

Научная новизна. Осуществлен анализ актов нормативно-правовых актов, направленных на предупреждение и предотвращение коррупционных проявлений в сфере государственных закупок в Республике Беларусь, определены факторы, влияющие на уровень коррупции в сфере государственных закупок, предложены возможные направления совершенствования такой деятельности.

Ключевые слова: коррупция, государственные закупки, нормативно-правовое регулирование, государственные средства.

PREVENTION OF CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT IN THE REPUBLIC OF BELARUS (REGULATORY AND MANAGERIAL ASPECTS)

Daragan V.V.

Candidate of Legal Sciences, senior lecturer of the Operational and Investigative Activities and Special Technical Department of the Faculty of Training Specialists for the Criminal Police Units, Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs (Ukraine), 12, Conductorskaya str. Dnipropetrovsk, Ukraine, 49124, velcom2007@mail.ru

Purpose. To analyze legal acts aimed at the prevention of corruption in public procurement in the Republic of Belarus for identifying possible improvements of such activities.

Methods. The research used general and special scientific methods: comparative legal - to study the statutory legal regulation of public procurement; structural logic - to determine factors affecting the level of corruption in public procurement; logical-legal - to formulate proposals regarding the improvement of the regulatory prevention of corruption in public procurement.

Results and scope: The provided measures to prevent corruption in public procurement in the Republic of Belarus

© Дараган В.В., 2014

may be applied to improve the mechanisms of combating corruption in public procurement not only in the Republic of Belarus but also in other countries. Also, these measures to prevent corruption in public procurement can be used for further research of the problems in the considered sphere.

Scientific novelty. The regulatory acts aimed at the prevention of corruption in public procurement in the Republic of Belarus are analyzed, the factors affecting the level of corruption in public procurement are defined and possible ways of improving this activity are offered.

Key words: corruption, public procurement, legal regulation, public funds.

Борьба с коррупцией и преступностью в Республике Беларусь является важнейшей государственной задачей. Коррупция и преступность - прямая угроза национальной безопасности, реализации белорусской экономической модели развития государства, поддержание стабильности и согласия в стране. Их пагубные последствия заключаются и в том, что они размывают такие важнейшие конституционные принципы консолидации общества, как социальная справедливость и равенство всех перед законом [1].

В последние годы в большинстве стран мира стала негативной практика расточительства денежных средств на фоне коррупционных правонарушений и преступлений в сфере проведения государственных закупок. Такое положение дел ставит перед всеми странами мира общую задачу - предупреждение и предотвращение коррупционных проявлений во время проведения государственных закупок.

Вопросы предупреждения коррупции в сфере государственных закупок в странах мира рассматривали такие ученные как: В.И. Василинчук, В.В. Коряк, С.В. Нагачевский, В.Р. Сливенко (Украина), Питер Трепте (Великобритания), А.А. Анисимов, З.А. Коновалова, Е.М. Медякова, С.А. Порошин, С.С. Цветанов, Н.И. Соловяненко, (Российская Федерация), Г.А. Василевич, В. Ковалкин (Республика Беларусь), Хасан Гюль (Турция), Лаура Штефан (Румыния), Мартин Каменик (Чешская Республика), Сергей Злотников (Республика Казахстан), а также другие.

Несмотря на довольно большое количество публикаций, связанных с предупреждения коррупции в сфере государственных закупок, вопросы нормативно-правовых мер предупреждения и предотвращения коррупции в сфере государственных закупок в Республике Беларусь практически не рассматривались.

Целью статьи является осуществление анализа нормативно-правовых актов, направленных на предупреждение и предотвращение коррупционных проявлений в сфере государственных закупок в Республике Беларусь для установления возможных направлений совершенствования такой деятельности.

Коррупция в сфере государственных закупок является общераспространенным в мире явлением. Большая доля стран с целью своевременного предупреждения отмеченного явления внедряют общегосударственные программы, а некоторые из них объединяются и разрабатывают общие планы действий. Так, в Конвенции Организации Объединенных Наций, членом которой является Беларусь, государственным закупкам посвящена отдельная статья (ст.9). Согласно положений ч.1 ст.9 отмеченной конвенции: Каждое государство-участник осуществляет, согласно основополагающим принципам своей правовой системы, необходимые меры, для создания надлежащей системы закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений, и являются эффективными, с точки зрения предупреждения коррупции [2].

Согласно данным Transparency International, Беларусь по индексу восприятия коррупции занимает 123-е место. Из 100 возможных баллов (самая некоррумпированная страна) Беларусь набрала 29, что указывает на достаточно высокий уровень коррупции в стране [3].

По данным международной организации Transparency International и Евразийской группы по противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма наиболее склонными к коррупции секторами является: сфера строительных подотрядов и государственных закупок, сектор жилищной и коммерческой недвижимости, нефтяная и газовая промышленность, тяжелая промышленность и сфера добычи полезных ископаемых. При этом на первом месте находится сфера строительных подотрядов и государственных закупок [4].

С целью преодоления такой угрозы в Республике Беларусь постоянно внедряются государственные программы по борьбе с преступностью и коррупцией, последней из них является «Программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2013 - 2015 годы». В указанной программе предусмотрено и меры направлены на противодействие коррупции в сфере государственных закупок, в частности в пункт 44.2 предусматривает «Обеспечение с целью исключения коррупционных рисков максимальной публичности принимаемых решений в сфере государственных закупок», кроме того пунктом 46 предусмотрено «Осуществлять в ходе проведения проверок состояния ведомственного контроля за финансово-хозяйственной деятельностью в республиканских органах государ

ственного управления и иных государственных организациях, подчиненных Правительству Республики Беларусь, контроль за полнотой отражения вопросов соблюдения законодательства при проведении государственных закупок в актах проверок подчиненных этим органам организаций» [5].

В августе 2013 года президент Республики Беларусь Александр Лукашенко на совещании по вопросу эффективности борьбы с коррупцией и экономическими преступлениями обвинил госорганы и правоохранителей в бессистемном характере борьбы с коррупцией и экономическими преступлениями. Число коррупционных преступлений в Беларуси сократилось. Однако оценка работы в этом направлении правоохранительных и контролирующих органов оставляет желать лучшего.

Сфера государственных закупок является одной из наиболее коррумпированных сфер экономики Республики Беларусь, которая требует постоянного внимания со стороны правоохранительных органов. Кроме того, по нашему мнению, указанная сфера требует и совершенствования нормативно-правового регулирования отношений в этой сфере.

Как отметил во время совещания по вопросу эффективности борьбы с коррупцией и экономическими преступлениями при Президенте Республики Беларусь генеральный прокурор Республики Беларусь Александр Конюк, наиболее коррумпированными сферами являются сельское хозяйство, ЖКХ и образование. Но больше всего беспокоит нынешняя система закупок. Она не в полной мере прозрачная, а значит все чаще становится средой для экономических преступлений. Внедрение системы электронных торгов значительно уменьшило бы коррупционные риски и еще и помогло бы экономить до 15 % госбюджета. Однако эта инициатива на местах встречает сопротивление [6].

Осуществление государственных закупок в Республике Беларусь регулируется положениями Закона Республике Беларусь от 13 июля 2012 года «О государственных закупках товаров (работ, услуг)», который вступил в силу с 1 января 2013 года, в соответствии со статьей 4 указанного закона одним из основных принципов осуществления государственных закупок является принцип предотвращения коррупции в области государственных закупок [7]. В приложении к указанному закону приведён перечень случаев осуществления государственных закупок с применением процедуры закупки из одного источника, что в определенной степени является фактором предотвращения появлениям коррупции в сфере государственных закупок, однако без контролирующей составляющей указанная процедура закупки остается одной из самых незащищенных от коррупции процедур.

Благоприятным фактором для уменьшения уровня коррупции в сфере государственных закупок было закрепление в выше указанном законе списка поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок. Следует отметить, что Инструкция о порядке формирования и ведения списка поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок была утверждена Постановлением Министерства торговли Республики Беларусь лишь 26 июня 2013 года [8], таким образом фактические предпосылки формирования такого списка появились спустя 7 месяцев действия закона, что дало возможность принимать участие в торгах участниками, которые формально не имели такого права. Но даже после принятия соответствующей инструкции данный список остается пустым, причины этого нам установить не представилось возможным. Согласно п. 3 указанной инструкции Министерство торговли Республики Беларусь формирует, ведет и поддерживает в актуальном состоянии список, а также размещает его на официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет, созданном для размещения на нем информации о государственных закупках и актов законодательства о государственных закупках, при попытке просмотра указанного списка на официальном сайте Министерства торговли Республики Беларусь, открывается пустая страница. Исходя из этого, можно сделать вывод, что либо список пуст, либо сотрудники Министерства торговли Республики Беларусь нарушают положения выше указанной инструкции.

Следует отметить, что 31 декабря 2013 года Президент Республике Беларусь подписал указы № 590 «О некоторых вопросах государственных закупок товаров (работ, услуг)» и № 591 «О проведении процедур закупок при строительстве», которые, по мнению экспертов, в значительной мере могут снизить прозрачность и подотчётность проведения процедур государственных закупок для граждан, СМИ и бизнес-сообщества. Указанное аргументируется тем, что в этих указах предусматривается упрощение механизма согласования закупки из одного источника при признании процедуры государственной закупки несостоявшейся, при этом информация о закупке из одного источника не публикуется. Во-вторых, Указ № 591 устанавливает, что «законодательство о государственных закупках товаров (работ, услуг) не применяется до 1 января 2016 года при проведении процедур закупок при строительстве», что может не только снизить прозрачность и подотчетность государственных закупок, но и ставит под сомнение выполнение Республикой Беларусь международных соглашений [9].

Что касается упрощения механизма согласования закупки из одного источника при признании процедуры государственной закупки несостоявшейся, то данные исследования проведенного Белорусским ин-

ститутом реформ и трансформации публичного администрирования показали, что по данным официального сайта, в 2013 году всего было проведено около 51770 процедур закупок. Из них 23400 были признаны несостоявшимися, что составляет почти половину от их общего числа. Таким образом, в соответствии с указом № 590, информация об этих процедурах не будет опубликована, торги пройдут без конкурса, а уполномоченный государственный орган по государственным закупкам (Министерство торговли) не будет принимать участие в согласовании процедуры закупки из одного источника [9].

Также, не можно не согласиться с мнением В. Ковалкина относительно того, что белорусское законодательство при желании позволяет закупщикам скрыть значительное количество информации. В законодательстве предусмотрено, что на официальном сайте не размещаются сведения о государственных закупках, содержащие коммерческую и профессиональную тайну. При этом определение, какие же именно сведения составляют коммерческую тайну, является крайне размытым, что дает широкое поле для интерпретаций со стороны закупщиков [10].

Кроме того, негативным, по нашему мнению, является тот факт, что указанным законом не предусмотрены нормы, которые регулировали бы отношения относительно осуществления контроля за проведением государственных закупок, что в определенной степени влияет на бессистемный характер таких действий. Также, по нашему мнению, целесообразно было бы предусмотреть и положения относительно осуществления общественного контроля в сфере государственных закупок. Примером качественного осуществления общественного контроля в сфере государственных закупок в Российской Федерации является Проект «РосПил». Сумма контрактов заказов, по которым удалось пресечь нарушения закона за год работы Проекта, составила более 40 млрд. рублей. Также в качестве примера можно привести украинскую общественную организацию Партнерство «За добропорядочные государственные закупки в Украине», которая не только активно занимается мониторингом государственных закупок, но и принимает участие в формировании нормативно-правовых актом регулирующих вопросы осуществления государственных закупок (действующий Закон Украины «Об осуществлении государственных закупок» был принят с учетом предоставленных организацией замечаний и предложений).

Привлечение общественных организаций к мониторингу государственных закупок позволит снизить уровень коррупции в сфере государственных закупок, значительно увеличить количество общественных организаций, деятельность которых будет направлена на осуществление контроля в сфере государственных закупок, что в свою очередь, несомненно, повлияет на объем обработанной информации, связанной с проведением государственных закупок, получить постоянно действующий бесплатный источник информации о нарушениях связанных с осуществлением государственных закупок.

Что касается ответственности за нарушение законодательства в сфере государственных закупок в Республике Беларусь, то такая ответственность предусмотрена только в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях, а именно [11]:

– статья 11.16. «Нарушение порядка использования средств бюджета, государственных внебюджетных фондов или организации государственных закупок товаров (работ, услуг)»;
– статья 11.77. «Нарушение требований к порядку осуществления закупок товаров (работ, услуг) за счет собственных средств»;
– статья 12.5. «Невыполнение поставок продукции для государственных нужд или нарушение сроков заключения государственного контракта на поставку или договора поставки товаров для государственных нужд».

Относительно уголовной ответственности, Уголовный кодекс Республики Беларусь, не содержит специальных норм, касающихся преступлений, связанных с проведением государственных закупок. Тем не менее, и в действующей редакции этого нормативного акта имеется достаточное количество статей, применяемых к различным нарушениям, которые возникают в сфере государственных закупок. В частности, это уголовная ответственность за следующие преступления [12]: мошенничество (ст. 209); хищение путем злоупотребления служебными полномочиями (ст. 210); присвоение или растрата (ст. 211); *лжепредпринимательство* (ст. 234); коммерческий подкуп (ст. 252); злоупотребление властью или служебными полномочиями (ст. 424); бездействие должностного лица (ст. 425); превышение власти или служебных полномочий (ст. 426); служебный подлог (ст. 427); служебная халатность (ст. 428); получение взятки (ст. 430); дача взятки (ст. 431); посредничество во взяточничестве (ст. 432), принятие незаконного вознаграждения (ст. 431).

Проведенный нами анализ нормативно-правовых актов, направленных на предупреждение и предотвращение коррупционных проявлений в сфере государственных закупок в Республике Беларусь приводит к выводу, что уровень коррупции в сфере государственных закупок прямо зависит от следующих факторов:

- открытости доступа к информации о принимаемых решений в сфере государственных закупок. При этом большое значение имеет количество и качество такой информации;
- наличию в национальном законодательстве стра-

ны, которое регулирует вопрос государственных закупок норм, направленных на регулирование вопроса проведения электронных торгов. Большое значение при этом имеет поддержка использования такой процедуры заказчиками;

- наличию норм, регулирующих вопросы осуществление контроля за проведением государственных закупок, в том числе силами общественных организаций;
- уровня заинтересованности общественности и представителей средств массовой информации в процессах, которые происходят в сфере государственных закупок;
- наличию в стране правительственных и неправительственных организаций, которые занимаются мониторингом проведенных государственных закупок;
- наличию законодательно закрепленного механизма проведения государственных закупок, которое почти не оставляло бы заказчикам пространства для злоупотреблений;
- наличию в законодательстве страны норм, которые регулируют вопрос ответственности за нарушение требований законодательства об осуществлении государственных закупок.

Учитывая вышеизложенное, можно прийти к выводу, что усилий одних только правоохранительных органов в борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок недостаточно. Максимальное снижение этого негативного проявления возможно только при объединении усилий правоохранительных органов и общественных организаций, а также соответствующего нормативно-правового обеспечения указанной сферы. Исходя из выше сказанного, с целью повышения уровня предупреждения и предотвращения коррупции в сфере государственных закупок в Республике Беларусь нами предлагается:

– кроме закрепления на нормативно-правовом уровне осуществления контроля за полнотой отражения вопросов соблюдения законодательства при проведении государственных закупок в актах проверок организаций, разработать конкретный план мероприятий направленных на осуществление такого контроля;

– дополнить Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» нормой определяющей государственные органы на которых возлагается задача осуществления контроля и мониторинга государственных закупок, с определением их прав и обязанностей;

– дополнить Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» нормой регулирующей вопросы осуществления общественного контроля в сфере государственных закупок;

– отменить указы Президента Республике Беларусь № 590 «О некоторых вопросах государственных закупок товаров (работ, услуг)» и № 591 «О проведении процедур закупок при строительстве»

– дополнить Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях нормой, предусматривающей ответственность за несоблюдение Инструкции о порядке формирования и ведения списка поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок.

Как позитивный опыт борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок в Республике Беларусь, можно выделить следующее:

– нормативно-правовое закрепление осуществления контроля за полнотой отражения вопросов соблюдения законодательства при проведении государственных закупок в актах проверок организаций;

– внедрение списка поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок;

– закрепление в Законе Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» процедуры электронного аукциона;

– закрепление в Законе Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» перечня случаев осуществления государственных закупок с применением процедуры закупки из одного источника.

Литература:

1. Информационный материал к единому дню информирования 20 сентября 2012 года [электронный ресурс]. URL: http://www.pukhovichi.minsk-region.by/dfiles/000197_542020_.doc (дата обращения 16.03.2014)
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй «Проти корупції» від 31 жовтня 2003 року [электронный ресурс]. URL: http://www.rada.gov.ua.html (дата обращения 16.03.2014)
3. Государственным закупкам не хватает прозрачности [электронный ресурс]. URL: http://naviny.by/rubrics/economic/2014/01/22/ic_articles_113_184327/ (дата обращения 16.03.2014)
4. Легализация (отмывание) доходов, полученных в результате хищения бюджетных средств и злоупотребления должностными полномочиями руководителями организаций с государственной долей участия [электронный ресурс]. URL: http://eurasiangroup.org/ru/restricted/embazzelment_rus.doc (дата обращения 16.03.2014)
5. Программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2013-2015 годы [электронный ресурс]. URL: http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=173163

(дата обращения 16.03.2014)
6. Лукашенко А. Экономические преступления – это трехкратный, пятикратный платеж за украденные у государства деньги [электронный ресурс]. URL: http://www.ctv.by/aleksandr-lukashenko-uprekaet-gosorgany-i-pravoohraniteley-v-bessistemnom-haraktere-borby-s (дата обращения 16.03.2014)
7. О государственных закупках товаров (работ, услуг): Закон Республики Беларусь от 13.07.2012 г. № 419-З [электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11200419&p1=2 (дата обращения 16.03.2014)
8. О формировании и ведении списка поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок: Постановление Министерства торговли Республики Беларусь от 26 июня 2013 № 13 [электронный ресурс]. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=62330 (дата обращения 16.03.2014)
9. Государственные закупки: повышение прозрачности и подотчетности [электронный ресурс]. URL: http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/policy_paper_bipart_procurement.pdf (дата обращения 16.03.2014)
10. Как обустроить Беларусь. Равняемся на Гондурас [электронный ресурс]. URL: http://naviny.by/rubrics/opinion/2013/10/29/ic_articles_410_183475/print/ (дата обращения 16.03.2014)
11. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 № 194-З [электронный ресурс]. URL: http://etalonline.by (дата обращения 16.03.2014)
12. Уголовный кодекс Республики Беларусь от 09.07.1999 № 275-З [электронный ресурс]. URL: http://etalonline.by (дата обращения 16.03.2014)

References:

1. Informational materials for the unified day of informing September 20, 2012 [e-resource]. URL: http://www.pukhovichi.minsk-region.by/dfiles/000197_542020_.doc (date of access 16.03.2014)
2. The United Nations Convention “Against Corruption” on October 31, 2003 [e-resource]. URL: http://www.rada.gov.ua.html (date of access 16.03.2014)
3. Public procurement lacks transparency [e-resource]. URL: http://naviny.by/rubrics/economic/2014/01/22/ic_articles_113_ 184327/ (date of access 16.03.2014)
4. Legalization (laundering) of proceeds obtained as a result of stealing from budget funds and abuse of authority by the heads of organizations with state participation [e-resource]. URL: http://eurasiangroup.org/ru/restricted/embazzelment_rus.doc (date of access 16.03.2014)
5. Program to combat crime and corruption for 2013-2015 [e-resource]. URL: http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=173163 (date of access 16.03.2014)
6. Lukashenko A. Economic crime is a three-time, five-time payment for the stolen from the state money [e-resource]. URL: http://www.ctv.by/aleksandr-lukashenko-uprekaet-gosorgany-i-pravoohraniteley-v-bessistemnom-haraktere-borby-s (date of access 16.03.2014)
7. On public procurement of goods (works, services): The Law of the Republic of Belarus of 13.07.2012, № 419-L [e-resource]. URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11200419&p1=2 (date of access 16.03.2014)
8. On the formation and controlling the list of suppliers (contractors, performers) temporarily not allowed to participate in public procurement procedures: Resolution of the Ministry of Trade of the Republic of Belarus of June 26, 2013 № 13 [e-resource]. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=62330 (date of access 16.03.2014)
9. Public procurement: increasing transparency and accountability [e-resource]. URL: http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/policy_ paper_bipart_procurement.pdf (date of access 16.03.2014)
10. How to develop Belarus. Equaling Honduras [e-resource]. URL: http://naviny.by/rubrics/opinion/2013/10/29/ic_articles_410_183475/print/ (date of access 16.03.2014)
11. The Code of Administrative Offences of the Republic of Belarus of 21.04.2003 № 194-L [e-resource]. URL: http://etalonline.by (date of access 16.03.2014)
12. The Criminal Code of the Republic of Belarus of 09.07.1999 № 275-L [e-resource].URL: http://etalonline.by (date of access 16.03.2014)

ОРГАНИЗОВАННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ И ПРАВОТВОРЧЕСТВО В СФЕРЕ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В КОНТЕКСТЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Позднякова Л.А.

доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин 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, pozdnyakova_la@bk.ru

УДК 343.3 (470)
ББК 67.408.142 (2Рос)

Цель: Изучение причин принятия нормативных актов, препятствующих борьбе с организованной преступностью, коррупцией и злоупотреблениями в сфере государственной службы.

Методы: Анализ исторических аспектов становления организованной преступности в постсоветской России, ее проникновения в системы государственной власти и сращивание с государственной властью. Анализ ряда нормативных актов с точки зрения удовлетворения ими интересов организованной преступности.

Результаты: Исследованы процессы проникновения ставленников организованной преступности в органы государственной власти, в том числе и в законодательные, с учетом специфики становления новой общественно-экономической формации в постсоветской России, активного передела общенародной собственности и передачи её в частную собственность, в том числе и с использованием при этом криминальных средств и способов. Сделан вывод о влиянии этих лиц на процесс законотворчества с целью удовлетворения потребностей организованной преступности.

Научная новизна: Научная новизна заключается в исследовании и анализе действующего законодательства с позиций удовлетворения запросов организованной преступности и подтверждение тезиса о проникновении организованной преступности в законодательную власть и воспрепятствовании принятию законов, которые могут быть использованы для подавления коррупции и злоупотреблений в системе государственной службы.

Ключевые слова: организованная преступность, коррупция, взятка, подарок, конфискация имущества, независимость судей.

ORGANIZED CRIME AMD LAWMAKING IN THE FIELD OF COMBATING CORRUPTION IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE DECISIONS

Pozdnyakova L.A.

Assistant Professor of the Criminal and Legal Department of the Ural Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, pozdnyakova_la@bk.ru

Purpose: To study the causes of the adoption of regulations hindering the fight against organized crime, corruption and abuse in public service.

Methods: Analysis of the historical aspects of the formation of organized crime in post-Soviet Russia, its entry into the government system and merging with public authorities. Analysis of a number of regulations in terms of meeting interests of the organized crime.

Results: The processes are researched of the organized crime henchmen entering into public authorities, including legislative bodies, considering the specifics of the formation of a new socio-economic system in the post-Soviet Russia, the active redistribution of public property and its transfer to private ownership, also by criminal means and methods. It is concluded that these individuals affected the legislative process in order to meet the needs of organized crime.

Scientific novelty: The scientific novelty lies in the study and analysis of the current legislation from the point of meeting the demands of organized crime and the confirmation of the statement of the organized crime entry into the legislature and impeding the adoption of laws that can be used for the suppression of corruption and abuse in public service.

Key words: organized crime, corruption, bribe, gift, confiscation of property, impartiality of judges.

© Позднякова Л.А., 2014

Рассматривая проблемы борьбы с организованной преступностью, мы не можем не рассматривать вопросы преодоления коррупции в органах власти.

Существование организованной преступности невозможно без коррупционной составляющей, которая является непременным условием ее жизнедеятельности и процветания.

Если на мгновение представить себе, что организованная преступность не поддерживается коррупционными связями в органах государственной власти, то необходимо было бы сделать вывод, что силы государственного аппарата было бы достаточно для преодоления этого зла. Если все усилия правоохранительных и судебных органов без оглядки на личные и корыстные интересы лиц, работающих в этих структурах, направить на борьбу с преступными трестами и синдикатами, организованная преступность была бы уничтожена.

К сожалению, такой вариант развития событий возможен лишь в утопических (романтических) мечтах отдельных представителей малоимущей части населения планеты. В реальной жизни приходится констатировать факт, что организованная преступность (если говорить о России) тесно срослась с государственным аппаратом. Более того, в ряде сфер общественной жизни государственный аппарат даже на официальном уровне руководствуется и поддерживает именно интересы организованной преступности, а не основного населения страны.

С точки зрения теоретических положений о государстве и праве это объяснимо и естественно. Общеизвестен факт, что государство в любой стране защищает интересы, прежде всего, господствующего класса. В развитых демократиях оно превращается в механизм преодоления общественных противоречий путем достижения общественного компромисса, когда для избежания резких классовых столкновений осуществляется разумное сотрудничество различных, в том числе и противоречивых сил [1, с. 37]. Однако это не изменяет его классовой природы.

В современной России государственная власть принадлежит политической и экономической элите, представляющей из себя незначительное меньшинство населения, владеющее основными материальными ресурсами страны.

Если вспомнить процесс накопления капитала этим меньшинством, следует сказать, что этот процесс не отличался излишней порядочностью и соблюдением законов. В короткие исторические сроки всенародное достояние Советской России оказалось в личной собственности небольшой группы людей. Естественным сопровождением процесса передела собственности явилось применение уголовно-наказуемых способов, способствующих завладению имуществом — угроз, шантажа, мошенничества, разбоев, убийств и т. д. Физическое устранение конкурентов в то время стало обыденным явлением. Правоохранительные органы без особого энтузиазма работали по раскрытию заказных убийств, полагая, что таким образом организованные преступные группы в конечном итоге ликвидируют друг друга. Именно в это время, которое называют «лихие девяностые», началось формирование организованной преступности как массового явления, характеризующего тот период развития российского общества. И в этот же период происходило интенсивное приобретение и развитие коррупционных связей организованной преступности с государственной властью, которое в конечном итоге закончилось фактическим сращиванием этих двух социальных явлений.

Существующий в то время чиновничий аппарат, обладая более значительными (по сравнению с рядовыми гражданами) возможностями превращения элементов общенародной собственности в личную, не пытался бороться с искушением возможностью легкого обогащения. Цель — материально обеспечить себя и своих близких на всю оставшуюся жизнь — не оставила места сомнениям в том, использовать или не использовать служебные возможности для приобретения больших накоплений капитала. И основная масса чиновников этими возможностями воспользовалась. С точки зрения обыденного человеческого сознания и здравого смысла это объяснимо: когда на одной чаше весов находится собственное благополучие и благополучие семьи, а на другой — абстрактный, в условиях меняющейся общественно-политической формации непонятно чей интерес, заключающийся в недопустимости злоупотребления служебным положением, - выбор в то время казался очевидным. Поэтому в тех условиях чиновники практически открыто вступали во взаимодействие с организованными преступными группами, имевшими свои экономические интересы в сфере передела собственности.

Государственные структуры контактировали с организованной преступностью на взаимовыгодных условиях практически официально. Часто эти контакты обосновывались общественной пользой. Так, общеизвестны слова губернатора Свердловской области Эдуарда Росселя, тесно сотрудничавшего с организованным преступным сообществом «Уралмаш», который на одной из своих пресс-конференций заявил: «Этот товарищ, он, так сказать, уралмашевский лидер, значит, он возглавляет там, он там вор, бандит и так далее... Ну, я приглашаю его к себе, говорю: ну садись, вор, расскажи, как ты живешь, туда-сюда, значит. И даю поручение им, и они выполняют это поручение: тратить деньги на капитальное строительство в Свердловской области. Второго приглашаю. Симпатичный человек, умный. Ведет бизнес нормальный» [2].

Необходимо отметить, что расцвету организованной преступности в последнее десятилетие 20 века способствовало и то, что правоохранительные органы не обладали ни идейными, ни организационными возможностями для противодействия этому явлению. Мизерное материальное обеспечение служащих правоохранительных органов повлекло за собой массовый отток из их рядов наиболее опытных работников, которые ушли в «свободный бизнес». Некоторые из них пополнили ряды организованной преступности, другие стали пробовать себя в экономической деятельности, используя для наиболее эффективных результатов наработанные связи и знакомства в правоохранительных органах, и способствуя развитию коррупционного поведения в сфере государственной службы в целом.

Со времени окончания девяностых годов прошло полтора десятилетия. За это время организованная преступность постепенно сократила проявления открытой криминальной активности и плавно влилась в сферу легальной экономической деятельности, через сообщество предпринимателей проникла в ключевые сферы экономики, а затем — в органы государственной власти и управления.

Следует согласиться с Ю.А. Ворониным, что для сегодняшней России характерным является проникновение организованной преступности в экономические, управленческие и властные структуры государства, где через своих ставленников она находит возможность похищать средства федерального и регионального бюджетов, выделенные на социальные программы, захватывает за бесценок через псевдоаукционы и конкурсы наиболее доходные отрасли экономики России. И наряду с этим «организованная преступность настойчиво стремится прибрать к рукам политическую власть и, одновременно, обеспечить иммунитет своим лидерам от уголовного преследования, получая мандаты депутатов Государственной и региональных дум. Такова логика борьбы мафии за существование» [3, с. 171].

Поскольку государство осуществляет свои функции в правовых формах, то проникновение организованной преступности во власть неизбежно влечет за собой принятие таких правовых актов, которые в ущерб интересам общественным защищают интересы организованной преступности. В первую очередь защите подлежат ставленники организованной преступности в органах государственной власти потому, что на них ложится основная обязанность - организовать защиту остальных членов преступных сообществ от посягательств государства. Поэтому одной из главных задач ставленников организованной преступности в органах государственной власти является поддержание такого правового режима, который обеспечил бы максимально высокий уровень коррумпированности в среде государственных служащих и должностных лиц. И в решении этой задачи не может быть мелочей. Коррумпированность должна охватывать все уровни государственного аппарата снизу доверху, чтобы решение вопросов на высоком уровне не срывалось из-за неожиданных проявлений мелкими чиновниками таких нехарактерных для организованной преступности качеств как порядочность, честность, совесть, выполнение общественного долга.

В аспекте изложенного одной из наиболее значительных побед организованной преступности в сфере правотворчества, направленного на легализацию коррупционных проявлений, было принятие в начале 1996 года второй части Гражданского кодекса РФ [4], где в ст. 575 ГК РФ фактически разрешалось получение подарков должностным лицам государственных и муниципальных органов власти, государственным и муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей в том случае, если стоимость таких подарков не превышала пяти минимальных размеров оплаты труда. В тот период жизни общества важна была не сумма разрешенного подарка, а само государственное разрешение этот подарок принимать. Такое гражданско-правовое разрешение прозвучало резким диссонансом с действовавшей в тот период ст.173 УК РСФСР [5, ст. 173] содержащей уголовно-правовой запрет на получение должностными лицами любых подношений в качестве благодарности за выполнение служебных обязанностей.

Факт принятия такого закона в середине девяностых годов не вызывал удивления, поскольку выглядел в то время органичным на фоне все большего стремления организованной преступности подмять под себя государственную власть и проводить через нее благоприятную для себя экономическую политику.

Недоумение вызывает политика нынешнего законодателя, который продолжает делать вид, что никаких противоречий между ст.575 ГК РФ и ст. 290 нового УК РФ [6, ст. 290], предусматривающей уголовную ответственность за взяточничество, не существует. Между тем, ст. 290 УК РФ гласит, что взятка может быть получена за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица, либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе. Анализ диспозиции этой статьи позволяет сделать вывод, что закон не исключил возможность признания взяточничеством случаев получения денег, ценных бумаг, имущества или выгод материально - имущественного характера, переданных как подарок, благодарность должностному лицу за что-либо им сделанное или в связи с исполнением им слу-

жебных обязанностей. Минимальный размер взятки не оговорен. И ни в каких нормативных правовых актах грань между гражданско-правовым подарком должностному лицу и уголовно-наказуемой взяткой не проведена. Решение этого вопроса отдано на откуп правоохранительным органам.

В стране с высочайшим уровнем коррупции нежелание законодателя замечать подобного рода противоречия и предвидеть последствия их существования может свидетельствовать только об одном: кому-то все еще выгодно воспитывать чиновников в духе стяжательства.

Законодатель не только не пытается разрешить противоречие между гражданским и уголовным законом, но, более того, старается упорядочить процесс принятия и распоряжения подарками должностными лицами и государственными служащими. Одновременно с принятием в 2008 году закона о противодействии коррупции [7] вносит изменения в ст.575 ГК РФ, уточняющие сумму разрешенного подарка – 3 тысячи рублей [8], и вместо решительных мер по отмене коррупционной ст.575 ГК РФ принимает ряд нормативных актов различной юридической силы, направленных на упорядочение распоряжения подарками различными категориями должностных лиц.

С точки зрения не отличающихся особой юридической грамотностью граждан России власть таким образом стремится ограничить коррупционные проявления в среде чиновников. На деле же постоянное повторение формулы, внедряющей в сознание жителей страны возможность получения подарков в связи с исполнением служебного долга, фактически зомбирует население на необходимость и полезность задаривания должностных лиц и служащих государственных структур. На протяжении пяти лет о подарках говорили, спорили о порядке их узаконивания и приобретения в собственность одаряемыми чиновниками. В марте 2013 года затеяли широкое обсуждение проекта постановления Правительства РФ, регламентирующего порядок обращения подарков в собственность одаряемых либо в собственность государства [9] и, в конце концов, в январе 2014 года такое постановление было принято [10].

Необходимо отметить, что в окончательном варианте указанное постановление отличается от варианта, предложенного для обсуждения. Так, в проекте постановления (п. 3) указывались конкретные предметы, которые не могут расцениваться как подарок. Это - канцелярские изделия, которые в рамках протокольных мероприятий, служебных командировок и других официальных мероприятий предоставлены каждому участнику указанных мероприятий в целях исполнения им своих служебных обязанностей; цветы открытого грунта и закрытого грунта (срезанные и в горшках); скоропортящиеся и особо скоропортящиеся пищевые продукты; ценные подарки, которые вручены в качестве поощрения или награды работодателем или вышестоящими органами или организациями. При этом подчеркивалось, что к канцелярским принадлежностям не могут относиться ювелирные изделия, изделия золотых или серебряных дел мастеров и их части из драгоценных металлов или металлов, плакированных драгоценными металлами, изделия из природного или культивированного жемчуга, драгоценных или полудрагоценных камней.

Положения о недопустимости расценивать как канцелярские принадлежности изделия из ценных металлов и драгоценных камней, а также разрешенная возможность получения поощрений только от работодателя или вышестоящих государственных или муниципальных органов или организаций особенно обращают на себя внимание и могли бы, возможно, способствовать ограничению коррупционных проявлений.

Однако в окончательном варианте, принятом правительством, эти положения отсутствуют. Правительство в определении понятия подарка ограничилось короткой фразой, характеризующей исключения из понятия «подарок» - это канцелярские принадлежности, предоставленные каждому участнику протокольных мероприятий, служебных командировок и других официальных мероприятий в целях исполнения этими лицами своих служебных (должностных) обязанностей, а также цветы и ценные подарки, которые вручены в качестве поощрения (награды).

Трудно сказать, что побудило лиц, готовивших окончательный вариант постановления Правительства РФ исключить из него положения, подразумевающие запрет принимать без соответствующего оформления ценные канцелярские принадлежности из драгоценных металлов и инкрустированные драгоценными камнями, а также положения, подразумевающие декларирование любых наград и поощрений кроме полученных от работодателя или вышестоящих государственных или муниципальных органов или организаций. Возможно, они руководствовались соображениями, что это и так вытекает из общего смысла постановления. Но, как бы то ни было, принятый вариант постановления по сравнению с обсуждаемым проектом стал более удобен для лиц, желающих использовать свое служебное и должностное положение в целях неосновательного обогащения.

Может показаться, что обсуждение вопросов одаривания государственных служащих и должностных лиц не заслуживает пристального внимания, поскольку сумма разрешенных подарков в три тысячи рублей весьма незначительна и не дает возможности обогатиться за чужой счет. Конечно, с точки зрения заработной платы чиновников 3 тысячи рублей — это мизерная сумма. Однако при этом не следует забывать,

какую часть эта сумма составляет от суммы государственных пенсий и пособий рядовых граждан страны. Это первое. А второе — хочется повторить, что важен не размер суммы подарка, а сам факт его разрешения.

Основная масса государственных служащих, поступая на службу, вовсе заранее не планирует устанавливать коррупционные связи. Более того, первоначально относятся к этому негативно и с опаской. «Воспитание» своих людей в государственных структурах представителями организованной преступности осуществляется постепенно через разрешенные законодателем систематические знаки внимания и подношения. И вот уже государственный служащий или должностное лицо не может ответить «нет» на просьбу о несущественном с точки зрения обывателя нарушении закона или на просьбу о предоставлении «другу-дарителю» каких-либо преимуществ.

Цель введения в действие ст. 575 ГК РФ и ее значение для функционирования организованной преступности не теряют актуальности и в настоящее время. Эта цель — медленно, но верно путем подкупа заставить государственные органы работать на себя.

И заканчивая тему подарков должностным лицам и государственным служащим, следует отметить, что большинство цивилизованных стран, на образ жизни и существования которых пытается ориентироваться наша страна, склоняются к абсолютному запрету получения подарков служащими государственных структур. К этому же призывают и международные акты. Так, Международный кодекс поведения государственных должностных лиц в статье 9 предусматривает, что государственные должностные лица не должны добиваться и получать, прямо или косвенно, любых подарков или других знаков внимания, которые могут повлиять на выполнение ими своих функций, осуществление своих обязанностей или принятие решений [11, ст. 9]; в рекомендациях Комитета Министров Совета Европы о кодексах поведения государственных служащих в ст. 18 указывается, что государственный служащий не должен ни просить, ни принимать подарки, услуги, приглашения и любые другие выгоды, предназначенные для него, его семьи, родственников, близких друзей, а также иных лиц и организаций с которыми этот служащий связан какими-либо отношениями, если эти выгоды способны повлиять или создать видимость влияния на беспристрастность в исполнении служебных обязанностей, или которые могут быть вознаграждением или создать видимость вознаграждения, имеющего отношение к выполняемым служебным обязанностям [12, ст. 18].

С учетом международных стандартов и сложившегося в российском обществе отношения к одариванию как нормы поведения при решении вопросов в любых структурах, представляется, что самым решительным шагом в направлении борьбы с коррупцией в настоящее время является изменение редакции ст.575 ГК РФ и введение абсолютного запрета на получение подарков должностными лицами и государственными служащими в связи с исполняемыми служебными обязанностями. И тогда все встанет на свои места: взятка — это взятка, а подарок — это подарок.

Еще одним законодательным решением, больно ударившим по эффективности борьбы с коррупцией, явилось исключение в 2003 году из Уголовного кодекса РФ статьи 52 УК РФ, предусматривавшей конфискацию всего имеющегося имущества как вид наказания за ряд преступлений, в том числе и за взяточничество [13]. Такое решение законодателя в 2003 году, когда основной передел собственности был уже завершен, очевидно, преследовало цель защитить приобретенную праведным и неправедным путем собственность от возможных неожиданностей, в том числе и связанных с происками конкурентов и их попытками руками государственных органов забрать и отобрать нажитое. Взамен действовавшей нормы о конфискации всего имущества как меры наказания, Федеральным законом от 27 июля 2006 г. №153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму» в Уголовный кодекс РФ в раздел VI «Иные меры уголовно-правового характера» была включена новая глава 15.1, а в ней статья 104.1 УК РФ, предусматривающая возможность конфискации имущества в размерах соответствующих суммам стоимости имущества, приобретенного преступным путем или предназначенного для использования в преступных целях [14].

Иными словами, если говорить о коррупции, в случае привлечения лица к уголовной ответственности за получении взятки, применить к нему в настоящее время конфискацию всего имущества невозможно, можно только применить в качестве иной меры уголовно-правового характера конфискацию денежных средств или имущества, полученного в качестве взятки, или конфискацию имущества в сумме соответствующей размеру доказанной взятки, если предмет взятки в натуре уже изъять невозможно.

Принимая во внимание неповоротливость и сложность российских уголовно-процессуальных процедур [15] (которые, кстати, тоже во многих случаях являются дополнительным средством защиты чиновников от возможных уголовно-правовых последствий их незаконных действий), следует признать, что доказать все факты преступной деятельности взяточника практически невозможно. Поэтому в реальной жизни следователи сосредотачиваются на доказывании 1-2

эпизодов взяток. Уже это является для них успехом. В результате уличенное должностное лицо, для которого неосновательное обогащение в связи со служебной деятельностью служило основным источником дохода на протяжении длительного времени, не теряет практически ничего (кроме сумм взяток по доказанным эпизодам) и остается по-прежнему богатым человеком, соответствующим образному описанию С.Я. Маршака: «делец и банкир, владелец заводов, газет, теплоходов» [16]. Наверное, он испытает печаль от того, что лишился государственной должности, неплохо кормившей его (здесь, слава законодателю, без вариантов), но, в общем, почувствует, что легко отделался. Условный срок наказания, который наши суды практикуют назначать за получение взятки, и штраф — не самое страшное, что может преподнести жизнь, и не самая значительная доля в нетрудовых накоплениях.

Нужно сказать, что при обсуждении вопросов регулирования уголовно-правовой конфискации можно встретить замечания о том, что таким же образом решаются вопросы конфискации в других странах, поэтому Россия в этом вопросе соответствует международным стандартам.

Возникает закономерный вопрос: почему, регулируя конфискацию имущества преступников, наша страна руководствуется международными стандартами, а регулируя вопросы одаривая государственных служащих и должностных лиц, предпочитает следовать своим, российским путем? Кому это выгодно?

И еще на одном законе хотелось бы коротко остановиться в аспекте «выгодности» для организованной преступности и коррупционеров. Как это ни странно звучит, но это статья 8.1 УПК РФ, регламентирующая независимость судей в качестве принципа уголовного процесса, а точнее, часть 3 указанной статьи.

Первый вопрос, который возник сразу после принятия этой статьи в 2013 году [17] - зачем она нужна? Более десяти лет с момента начала действия нового уголовно-процессуального закона каких-либо особых проблем, связанных с проявлением судами независимости при производстве по уголовным делам, и отличных от других видов осуществления правосудия, не возникало.

Статья 120 Конституции Российской Федерации [18, ст. 120] и статья 1 Закона о статусе судей в РФ [19, ст.1] в полной мере регулировали положения о независимости судей при любой форме осуществления правосудия. Недопустимость вмешательства в судебную деятельность, кроме того, подкреплена уголовно-правовым запретом — глава 31 УК РФ [20] предусматривает уголовную ответственность за любые попытки воздействовать на правосудие.

На первый взгляд (хотя Конституция РФ и является актом прямого действия), повторить лишний раз тезис о независимости судебных органов не повредит. Но, вникая в содержание ч.3 ст. 8.1 УПК РФ, начинаешь сомневаться в добросовестности законодателя. Часть третья указанной статьи гласит, что любая информация о внепроцессуальных обращениях, поступивших судьям по находящимся в производстве уголовным делам, должна предаваться гласности и размещаться на официальном сайте суда (*суть положений изложена в сокращенном варианте, поскольку законодательная формулировка громоздка и малопонятна для лиц, не имеющих навыка постоянной работы с законом)*, и (дальше цитируется дословно) «не является основанием для проведения процессуальных действий или принятия процессуальных решений по уголовным делам».

Нет сомнений в том, что законодатель еще раз подчеркнул, что суд обязан выносить решение на основе собранных доказательств без учета мнения каких-либо организаций или отдельных должностных лиц и граждан. Но формулировка «не является основанием для проведения процессуальных действий или...» сразу вызывает вопросы. И самый основной из них формулируется следующим образом: «Если к судье обратились с намерением воздействовать на его решение по уголовному делу, и судья, следуя закону, разместил сведения об этом на соответствующем сайте, можно ли начать проверку на предмет наличия в действиях обратившихся лиц состава преступления против правосудия?»

Если буквально трактовать положения ч. 3 ст.8.1 УПК РФ, то ответ должен быть «нет». Нельзя проводить уголовно-процессуальную проверку по опубликованным на сайте суда сведениям о попытках вмешательства в деятельность суда путем обращения к судьям по рассматриваемым ими уголовным делам, потому что в законе указано, что такая информация не является «основанием для проведения процессуальных действий». А любая проверка сообщения о совершенном преступлении подразумевает деятельность в рамках УПК, то есть совершение процессуальных действий.

И снова — недоумение: кому это выгодно? Зачем законодателю понадобилось ограждать от возможной ответственности лиц, пытающихся оказать воздействие на судей? Кто заинтересован в том, чтобы связать руки Следственному Комитету РФ, в компетенцию следователей которого входит проверка сообщений о преступлениях против правосудия?

Следует отметить, что при соблюдении требований законодательной техники (союз «или» заменить на союз «и»; перед последними словами «уголовным делам» добавить уточняющее местоимение «этим») формулировка ч. 3 ст. 8.1 УПК РФ не будет вызывать вопросов. Предлагаемая формулировка: «не является основанием для проведения процессуальных действий и принятия процессуальных решений по этим уголовным делам» - не может быть использована в своих не-

законных интересах недобросовестными лицами, пытающимися воздействовать на правосудие.

Что это: неграмотность законодателя или коварный умысел лиц, готовивших редакцию статьи — остается загадкой. Но остается и неприятное ощущение того, что ошибка законодателя не является случайной.

Заканчивая настоящую статью, хотелось бы выразить уверенность, что основная масса чиновников все-таки являются добропорядочными гражданами, добросовестно работающими в сфере государственного служения по защите интересов налогоплательщиков. Но интересы общества требуют сейчас не просто добросовестной механической работы, а повышения уровня гражданской требовательности каждого к самому себе, товарищам по службе, а также (если говорить об уровне законодательной власти) вдумчивого и кропотливого изучения и анализа принимаемых правовых актов, чтобы в них не оставалось лазеек ни для коррупционных проявлений, ни для других злоупотреблений, ни для защиты интересов организованного преступного меньшинства.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Уголовный кодекс РСФСР от 26 октября 1960 г. // Ведомости ВС РСФСР от 31 октября 1960 г. № 40. Ст. 591.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ // Российская газета. 1996. 28 января.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. От 28.06. 2014) // Российская газета. 1996. 18, 19, 20, 25 июня.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 г. № 63-ФЗ (ред. От 28.06. 2014) // Российская газета. 2001. 22 декабря
6. О статусе судей в Российской Федерации: Федеральный закон от 26.06. 1992 г. №3132-I (ред. От 04.06. 2014) // Российская газета. 1992. 29 июля.
7. О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 162-ФЗ // Российская газета. 2003. 16 декабря.
8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»: Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 153-ФЗ // Российская газета. 2006. 29 июля.
9. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 декабря.
10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 280-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 декабря.
11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 02.07.2013 г. № 166-ФЗ // Российская газета. 2013. 5 июля.
12. О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации: Постановление Правительства РФ от 09.01.2014 г. № 10 // Российская газета. 2014. 14 января.
13. Энциклопедический словарь крылатых слов и выражений. — М.: «Локид-Пресс». Вадим Серов. 2003. Из стихотворения Самуила Маршака Мистер Твистер. Употребляется применительно к крупному предпринимателю, «олигарху» (шутл.-ирон.).
14. Воронин Ю.А. Введение в криминологию: Курс лекций. Екатеринбург: УраГС. 2005.
15. Теория государства и права: учебное пособие / Под ред. В.М. Корельского. Екатеринбург: Изд-во Уральской гос. юрид. акад., 1994.
16. О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении ими подарка в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, его сдачи и оценки, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации: Проект Постановления Правительства РФ от 4 марта 2013 г. [электронный ресурс]. URL: http://www.rosmintrud.ru/docs/doc_projects/988 (дата обращения 23.03.2014)
17. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц 1996 г. [электронный ресурс]. Принят резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conven-

tions/int_code_of_conduct.shtml (дата обращения 23.03.2014.)
18. Рекомендация № R(2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих 2000 г. [электронный ресурс]. Принята 106-й сессии Комитета министров 1 мая 2000 г. URL: http://mil.ru/anti-corruption/docs/more.htm?id=11693781@egNPA (дата обращения 23.03.2014)
19. Организованное преступное сообщество или Общественно - политический союз «УРАЛМАШ» [электронный ресурс]. URL: http://www.aferizm.ru/criminal/ops/ops_uralm.htm (дата обращения 14.03.2014)

References:

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (as amended by the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 № 6-FCL, of 30.12.2008 № 7-FCL, of 05.02.2014 № 2-FCL) [e-resource]. Access from ref.-legal system "Consultant Plus".
2. The Criminal Code of the RSFSR of October 26, 1960 // Bulletin of the RSFSR Supreme Soviet of October 31, 1960 № 40. Art. 591.
3. The Civil Code of the Russian Federation (Part Two): The Federal Law of 01.26.1996 № 14-FL // Rossiyskaya Gazeta. 1996. January 28.
4. The Criminal Code of the Russian Federation: Federal Law of 13.06.1996 № 63-FL (as amended on 28.06. 2014) // Rossiyskaya Gazeta 1996. 18, 19, 20, 25 June.
5. The Code of Criminal Procedure of the Russian Federation: Federal Law of 18.12.2001, № 63-FL (as amended on 28.06. 2014) // Rossiyskaya Gazeta. 2001. December 22
6. On the Status of Judges in the Russian Federation: Federal Law of 26.06. 1992 №3132-I (as amended on 04.06. 2014) // Rossiyskaya Gazeta. 1992. July 29.
7. On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation: Federal Law of 08.12.2003, № 162-FL // Rossiyskaya Gazeta. 2003 December 16.
8. On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with passing the Federal Law "On ratification of the Council of Europe Convention on Terrorism Prevention" and the Federal Law "On Combating Terrorism": The Federal Law of 27.07.2006 № 153-FL // Rossiyskaya Gazeta. 2006. July 29.
9. On Combating Corruption: Federal Law of 25.12.2008 № 273-FL // Rossiyskaya Gazeta. 2008. December 30.
10. On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the ratification of the United Nations Convention against Corruption of 31 October 2003 and the Criminal Law Convention on Corruption of 27 January 1999 and passing the Federal Law "On Combating Corruption": Federal Law of 25.12.2008 № 280-FL // Rossiyskaya Gazeta. 2008 December 30.
11. On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation: Federal Law of 07.02.2013, № 166-FL // Rossiyskaya Gazeta. 2013. 5 July.
12. On the procedure for certain categories of individuals of reporting a gift in connection with their official position or performance of their official duties, registering and evaluation of the gift, commercialization (redemption) and transferring the proceeds from its sale: the RF Government Resolution 09.01. 2014 № 10 // Rossiyskaya Gazeta. 2014. January 14.
13. Encyclopedic Dictionary winged words and eloquent expressions. - M.: "Lokid-Press." Vadim Serov. 2003. From a poem Mister Twister by Samuil Marshak. Used in the sense of big businessman, the "oligarchs" (jokin.-ironic.).
14. Voronin Yu.A. Introduction to criminology: Lectures. Yekaterinburg: UAPA. 2005.
15. The Theory of State and Law: Coursebook / Ed. by V.M. Korelskyi. Ekaterinburg: Publishing House of the Ural State. Law Acad., 1994.
16. On the procedure for certain categories of individuals of reporting a gift in connection with their official position or performance of their official duties, registering and evaluation of the gift, commercialization (redemption) and transferring the proceeds from its sale: Draft Resolution of the RF Government of March 4, 2013 [e-resource].URL: http://www.rosmintrud.ru/docs/doc_projects/988 (date of access 23.03.2014)
17. International Code of Conduct for Public Officials of 1996 [e-resource]. Approved by General Assembly Resolution 51/59 of 12 December 1996.URL:http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml (date of access 23.03.2014.)
18. Recommendation № R (2000) 10 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on codes of conduct for public employees in 2000 [e-resource]. Approved by the 106th Session of the Committee of Ministers on May 1, 2000 URL: http://mil.ru/anti-corruption/docs/more.htm?id=11693781@egNPA (date of access 23.03.2014)
19. The organized criminal community or socio - political alliance "Uralmash" [e-resource]. URL: http://www.aferizm.ru/criminal/ops/ops_uralm.htm (date of access 14.03.2014)

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Андреев А.В.

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права,
Уральский юридический институт МВД России (Россия),
620057, Россия, г. Екатеринбург, ул. Корепина, д. 66, trixter2001@mail.ru

УДК 342.7
ББК 67.400

Цель. Статья описывает конституционно правовые основы для участия общественности в деятельности правоохранительных органов.

Методы. На основе существующих подходов к правоохранительной деятельности автор проводит сравнительный анализ основных концепций общественного участия во взаимодействии с рассматриваемыми структурами и на основе критического анализа определяет ключевые моменты взаимодействия, требующие дополнительного нормативного правового регулирования.

Научная новизна и результаты. Автор обосновывает необходимость участия российской общественности в проведении воли участников гражданского общества и воздействия этой воли на институты государственной власти, в том числе и полицию. Указывается важность взаимодействия институтов общественности и государства как средство смягчения социальной напряженности. Выявлены ключевые вопросы активного вмешательства в деятельность правоохранительных органов в рамках общественного взаимодействия.

Ключевые слова: гражданское общество, российская общественность, демократия, личность, права и свободы человека и гражданина, правовое государство.

PUBLIC PARTICIPATION IN LAW ENFORCEMENT

Andreev A.V.
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Constitutional Law Department,
the Ural Law Institute of the Russian Ministryof Internal Affairs (Russia)
66, Korepina str., Ekaterinburg, Russia, 620057, trixter2001@mail.ru

Purpose. The article describes the constitutional and legal foundations for public participation in law enforcement activities.

Methods. On the basis of existing approaches to law enforcement the author carries out a comparative analysis of the basic concepts of public participation in the interaction with the structures under consideration and based on a critical analysis identifies key points of interaction, requiring additional regulation and legal regulation.

Scientific novelty and results. The author justifies the need for the participation of the Russian public in implementing the will of the members of civil society and the impact of this will on the state institutions, including the police. The importance of the interaction between public institutions and the state as a means of mitigating social tensions is indicated. The key issues of public interaction with law enforcement authorities in case of active interference in their activities are revealed.

Key words: civil society, the Russian public, democracy, personality, rights and freedoms of a person and citizen, legal state.

Большая часть преступлений и правонарушений, которые негативно влияют на чувство безопасности граждан совершаются на местном уровне. Это, прежде всего, местные правонарушители, которые воздействуют на атмосферу безопасности в обществе путем вандализма и насилия. Это значит то, что безопасность, ощущение безопасности и криминогенные социальная структура зависят, прежде всего, от мест-

© Андреев А.В. 2014

ных условий. И здесь становится ясно, что обеспечение безопасности - дело не только одной полиции, но и местных социальных институтов, которые будут способствовать контролю над преступностью и ситуацией с безопасностью, и, прежде всего, должны будут также исследовать причины и условия отклоняющегося поведения.

На этом фоне становится очевидным, что компетентные и ответственные руководители муниципальных образований, государства, сферы экономики и общества должны взаимодействовать более скоординированно, а не ограниченными средствами только в своей узкой сфере, как они действовали до сих пор [1, с. 4-7]. Однако долгое время для городских властей и полиции основным являлся вопрос формальной компетенции и критика деятельности других должностных лиц и органов, а не поиск соответствующих решений очевидных проблем.

Как это принято в любом демократическом государстве: государство находится на службе у человека, обеспечивает его частные интересы, а не наоборот, человек служит орудием осуществления политики государства. Таким образом, ценность личности, на интересы и потребности которой ориентирована деятельность всех государственных и общественных институтов, является одним из важнейших устоев гражданского общества. В свою очередь, обеспечить необходимый баланс между интересами каждого отдельного человека, гражданского общества и государства призвано право. Сами по себе институты гражданского общества действуют на основе саморегулирования и не нуждаются в правовой регламентации. Как полагают А.В. Малько и В.В. Субочев: «Гражданское общество – сфера взаимоотношений между людьми, испытывающая на себе косвенное влияние правовых предписаний, находящаяся в русле его «дозволенностей» и «незапрещенностей» - полигон попыток осуществления законных интересов. Право здесь оставляет субъектам свободу усмотрения, которая находит свое практическое воплощение именно в актах реализации законных интересов» [2, с.33-36]. Необходимость в правовой регламентации возникает, когда интересы гражданского общества пересекаются, либо с интересами государства, либо с интересами отдельной личности, либо когда интересы одного института входят в орбиту интересов другого института гражданского общества. Вот поэтому, как в интересах гражданского общества, так и в интересах государства и отдельной личности соблюдать общие правила своего существования, которые зафиксированы в Конституции и законах.

Ухудшавшаяся в 1990-х годах, согласно данным полицейской статистики, ситуация с безопасностью, отмечаемое в различных исследованиях снижение чувства безопасности у населения, а также обезлюдение в связи с экономическими кризисами жилых зон и центральных городских кварталов привели к переосмыслению концепции общественной безопасности. В последнее десятилетие XX века в европейских странах почти повсеместно образовались кооперативные структуры, целью которых является работа в сфере обеспечения безопасности на местном уровне. Эти структуры часто называют - Уголовно-превентивными советами, Круглыми столами по вопросам преступности, а также Советами по безопасности или Партнёрствами по проблемам безопасности. Так, например, федеральный министр внутренних дел Германии Манфред Кантер инициировал в 1997 году создание так называемых «Сетей безопасности», а его коллега, министр внутренних дел земли Северный Рейн-Вестфалия Франц-Йозеф Книола разработал в 1998 году концепцию Партнёрств по поддержанию порядка. За различными названиями скрываются также различные идеи относительно действий и различные представления о взаимодействии объединений. Некоторые европейские страны ориентировались, прежде всего, на заимствованные из Нью-Йорка представления нулевой толерантности (*Zero Tolerance*) и теории «разбитых окон» (*Broken-Windows-Theorem*) [3]. За счёт усиления присутствия сил безопасности предполагалось жёстко и на ранней стадии реагировать на нарушения порядка, чтобы препятствовать преступности. Другие вдохновлялись идеей *community policing* [4] и делали ставку на социальную кооперацию и на работу над причинами, связанными с проблемами отклоняющегося поведения. Однако общим для различных концепций была принципиальная идея о том, что улучшение ситуации в сфере безопасности должно достигаться (более или менее) институционализированным сотрудничеством различных государственных и общественных учреждений.

Из различных исследований по вопросам деятельности уголовно-превентивных советов и партнёрств по поддержанию порядка становится ясным, что в организации объединений существуют большие различия. Могут организовываться небольшие объединения, в которых главными действующими лицами являются муниципальные власти и полиция и которые встречаются каждые четыре-шесть месяцев для обсуждения стратегии и планирования актуальных проектов или структуры типа объединений, с правлением и собранием членов, с различными сферами деятельности. Создаются и общественные органы, которые несут основную нагрузку по планированию и организации, то общественные структуры, включающие сообщества по проведению досуга, благотворительные союзы и объединения соседей, которые могут принести большую пользу.

В общественных организациях всегда должны присутствовать, с одной стороны, представители го-

родской администрации (как правило, руководящие сотрудники ведомства, ответственного за порядок, и управления по социальной работе), с другой стороны – полиция. Чаще всего она представлена местными высокопоставленными сотрудниками (начальник полицейского участка, руководители дирекций, инспекций, комиссариатов). Вместе с тем, участие часто принимают сотрудники из служб профилактики и защиты жертвы, а также работники специализированных комиссариатов (по работе с молодёжью, по борьбе с наркотиками).

Наряду с этими главными действующими лицами более или менее часто в комиссиях по безопасности встречаются представители других учреждений и сообществ:

- юстиции, например, представители прокуратуры и/или суда первой инстанции;
- благотворительных обществ, например, в качестве представителей консультационных пунктов (в том числе по вопросам наркотиков, воспитания), в качестве представителей других социальных служб (помощь условно осуждённым, подростково-педагогические учреждения);
- правопритязательных объединений, например, местный союз розничных торговцев;
- местных образовательных учреждений, например, детских садов и школ;
- досуговых объединений от спортивного клуба до добровольной пожарной дружины;
- местных советов и объединений, таких как комиссия по иностранцам, совет по работе с пожилыми людьми, городской спортивный союз или городское объединение молодёжи;
- частных охранных служб;
- кроме того, иногда содействие оказывают также агентство по труду или учреждения исполнения наказания министерства юстиции [1, с. 4-7].

Насколько разнороден состав, настолько различной является тематика деятельности партнёрств по поддержанию порядка и уголовно-превентивных советов. Особенно часто они занимаются проблемами общественных мест, причём в качестве тем фигурируют насилие (и в данном случае особенно подростковое насилие), наркотики/токсикомания, граффити/вандализм, а также имущественная преступность. Как не специфические, влияющие на ситуацию с преступностью и поддержанием порядка лишь опосредованно, можно назвать такие вопросы, как проведение досуга, интеграцию иностранцев, улучшение окружающего дворового пространства и поддержание чистоты общественных зон. Основными целевыми группами проектов комиссий по безопасности можно назвать, в первую очередь, молодёжь и их семьи, больных наркоманией, мигрантов и бездомных.

При сравнении целевых групп с составом комиссий по безопасности обращает на себя внимание то, что эти целевые группы крайне редко сами имеют голос в комиссии и, таким образом, не могут характеризоваться качествами субъекта, а наоборот, чаще всего рассматриваются как объект.

Полиция в комиссиях по безопасности представлена почти всегда; её нужно рассматривать как наиболее влиятельную организацию. Она многократно проявляет свою активность ещё на этапе образования комиссий, но редко имеет функции в руководстве и в качестве председателя комиссии по безопасности. Эти функции по большей части берут на себя муниципальные власти, нередко сам бургомистр. Таким образом, полиция, в принципе, находится в одинаковом положении с другими организациями, представленными в комиссии, но по разным причинам становится *primus inter pares*:

1. Полиции крайне близка эта тематика, поскольку она получает непосредственную информацию о многочисленных местных проблемах в рамках выполнения своих основных задач по защите от опасности и оперативному вмешательству, по контролю над преступностью и по обеспечению безопасности дорожного движения.
2. Она обладает важными данными и показателями, необходимыми, чтобы осмыслить дискутируемую проблему с точки зрения статистики. У полиции имеются данные полицейской уголовной статистики по подозреваемым (возраст, пол и национальность), полиция может определить проблемные округа, и ещё многое другое.
3. Благодаря своей подготовке у неё наготове различные, важные для осуществления репрессий и профилактики, сведения и познания. Например, о теориях отклоняющегося поведения, предпосылках наркомании, криминогенных факторах и, особенно важно, о правовых оценках поведения, правовых предпосылках вмешательства и границах действий.
4. У неё имеется персонал на улице, который может способствовать принятым на комиссиях проектам и решениям, и люди на руководящих должностях, которые могут быть полезными при планировании мероприятий.

Подобными знаниями и ресурсами обладает в комиссиях ещё ведомство поддержания общественного порядка и некоторые другие ведомства на стадии подготовки предварительного проекта, в то время как другие участники имеют лишь ограниченные наблюдения, которые, как правило, не могут быть достаточно эффективно обработаны статистически и в плане теории. Чаще всего у них не так много персонала и финансовых ресурсов, как у полиции. Отсюда проистекает

сильная и влиятельная позиция полиции как участницы общественного объединения. Как при определении тем, обсуждении первоначальных действий, реализации важных направлений, так и при интерпретации последующих результатов проектов полиция однозначно имеет преимущества по сравнению с другими участниками.

Сильная позиция действительно могла бы привести к тому, что полиция, более или менее открыто, будет преследовать свои специфические цели. Это, соответственно, вовлечёт других участников, которые, грубо формулируя, будут использованы в качестве инструмента. Таким образом, полиция будет обеспечивать решение собственных задач, и стремиться за счёт ресурсов других групп к снижению собственной экономической нагрузки.

Однако в исследованиях, посвящённых деятельности уголовно-превентивных советов и партнёрств по безопасности, не было найдено никаких подтверждений в пользу такой политики полиции. Как со стороны полиции, так и со стороны партнёров по кооперации почти везде чаще констатируется конструктивная поддержка деятельности партнёров вместо их вовлечения в мероприятия органов полиции.

Следует подчеркнуть, что взаимодействие полиции, муниципальных органов и общественных организаций не приводит, к «полицализации» работы по обеспечению безопасности с участием общественности. Наоборот, часто имеются указания на то, что в рамках кооперации достигается «цивилизованность» полицейской деятельности. Благодаря встречам в уголовно-превентивных советах и партнёрствах по безопасности полиция знакомилась с образом мыслей представителей других профессий, осуществляла «прощупывание» возможностей совместных действий и меняла своё мнение о том, что только они являются специалистами по вопросам безопасности.

Не может и не должно создаваться впечатление, что кооперация для разрешения проблем безопасности представляет собой успех на всех уровнях и полиция вносит существенный вклад в этот успех. Насколько привлекательной является мысль о сотрудничестве и взаимном решении проблем, настолько тяжёлым является их претворение в жизнь. Некоторые особенно важные проблемы представлены ниже:

1. Назначение и демократическая легитимация кооперативных органов часто неясны и недостаточны (все собрались и хотят что-то делать, но ясность отсутствует).
2. Состав кооперативных органов часто является произвольным и не систематическим. Это, при известных обстоятельствах, приводит к тому, что меры предпринимаются не в отношении целевых групп, а, чаще всего, осуществляются с точки зрения представлений о порядке средних слоёв населения.
3. О целях кооперативной работы много разговоров не ведётся, а предполагается, чаще всего, молчаливое согласие, причём, ясно, что полиция, муниципальные власти, социальные работники и досуговые объединения (если называть только некоторых участников) вносят совершенно различные мотивы.
4. Поскольку поиск решения в кооперативных органах зависит от консенсуса многих добровольных и почётных членов, различные вопросы, имеющие отношение к политике безопасности, не обсуждаются и по ним не принимаются решения, чтобы не повредить «позитивному настроению» при сотрудничестве из-за возможных конфликтов.
5. Часто, правда, решение принимается и претворяется в жизнь совместно, а потом оценивается как удавшееся. Однако нередко отсутствует разумный контроль деятельности в рамках методического анализа.
6. Все едины в главном: партнёрства по безопасности и уголовно-превентивные советы должны заниматься профилактикой. Однако нужный компромисс в плане понятия профилактики не находится, и при встречах участники обсуждения говорят на «разных языках».

Таким образом, возникает опасность, что кооперативные органы будут активны, а их воздействие не эффективно и не действенно. Т.е. делаться будет много, а достигаться мало. Если эти трудности будут иметь место, то затем, когда-нибудь, снизится и желание поддержки. С точки зрения полиции это было бы нежелательно, поскольку возникающее в результате сотрудничества расширение перспектив, дифференцированное восприятие проблем и заложенное в результате сотрудничества взаимопонимание с другими профессиями поддерживают акцептированную обществом полицейскую деятельность. Поэтому для муниципального уровня и в дальнейшем имеет значение, что концепции участия общественности в деятельности правоохранительных органов должны разрабатываться и претворяться в жизнь, чтобы формировать соответствующую, признанную, эффективную и постоянную совместную деятельность в сфере обеспечения безопасности.

Литература:

1. Бернгард Фревель. Требования, конфигурация и проблемы. Полиция в партнёрстве с общественными организациями по поддержанию порядка и уголовно-превентивными советами «Deutsches Polizeiblatt», ФРГ, 2008. № 6. С. 4-7.
2. Малько А.В., Субочев В.В. О роли законных инте-

ресов в формировании гражданского общества // Актуальные вопросы государства и гражданского общества на современном этапе: Материалы международной научно-практической конференции 10-11 апреля 2007 года. Часть 1. Уфа, 2007. С. 186.
3. Wilson J.Q., Kelling G.L. Broken windows [e-resource]. URL: http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf (date of access 06.08.2014)
4. Badcock L. The Evolution of Community Policing in Newport News, Va. Washington: PERF, 1996.

References:

1. Bernhard Frevel. Requirements, configuration and problems. Police in partnership with public organizations to maintain order and criminal preventive advice "Deutsches Polizeiblatt", Germany. 2008. № 6. p. 4-7.
2. Mal'ko A.V., Subochev V.V. On the role of the legitimate interests in the formation of civil society // Urgent problems of the state and civil society at the present stage: Proceedings of the international scientific-practical conference on April 10-11, 2007. Part 1. Ufa, 2007. P. 186.
3. Wilson J.Q., Kelling G.L. Broken windows [e-resource]. URL: http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf (date of access 06.08.2014)
4. Badcock L. The Evolution of Community Policing in Newport News, Va. Washington: PERF, 1996.

К ВОПРОСУ ТАКТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ В ПРОЦЕССЕ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНЫМИ И ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫМИ ДЕЙСТВИЯМИ

Матвеев М.М.

старший преподаватель кафедры криминалистики,
Уральский государственный юридический университет (Россия),
620137, Россия, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21, aks@mail.ru

УДК 351.74 (470)
ББК 67.401

Цель. Раскрыть содержание «тактической операции» и проследить ее взаимосвязь со смежной «тактической комбинацией»

Методология и методы. Представлены трудами известных специалистов в области уголовного процесса и криминалистики, с последовательным применением системно-структурного и сравнительно-правового методов исследования.

Результаты. Рассмотрено содержание тактической операции, исследована взаимосвязь ее структурных элементов. Определено место процессуальных и оперативно-розыскных действий в структуре тактической операции, а также проведено отграничение однопорядкового понятия — тактической комбинации.

Научная новизна. Определяется тем, что любое процессуальное либо непроцессуальное действие с позиции системно-структурного подхода рассматривается как элемент тактической операции, поскольку практически всегда представляет собой неотъемлемую часть системы взаимосвязанных действий различных участников. Обобщены классические представления о структуре тактической операции.

Ключевые слова: тактическая операция, тактическая комбинация, криминалистика.

ON THE ISSUE OF TACTICAL OPERATION IN MANAGING PROCEDURAL AND OPERATIONAL SEARCH ACTIONS

Matveev M.M.
Senior Lecturer, Department of Criminology, Ural State Law University (Russia), 21, Komsomolskaya str., Ekaterinburg, Russia, 620137, aks@mail.ru

Purpose. Reveal the contents of the "tactical operation" and to trace its relationship with the adjacent "tactical combination".

Methodology and methods are **p**rovided through the works of famous experts in the field of criminal procedure and criminology, with consistent use of systemic-structural and comparative-legal research methods.

Results. The contents of the tactical operation is considered, the relationship of its structural elements is researched. The place of procedural and operational search actions in the structure of tactical operations is identified and delimitation of a single-ordered concept - tactical combination is done.

Scientific novelty is determined by the fact that any procedural or non-procedural act from a position of systemic-structural approach is considered as an element of tactical operation, as it is almost always an integral part of a system of interrelated activities of various participants. Classical concepts are summarized of the structure of tactical operations.

Key words: tactical operation, tactical combination, criminalistics.

Как свидетельствует практика и проведенные на ее основе теоретические исследования, в сложных проблемных ситуациях, которые характеризуются дефицитом информации, повышенной остротой соперничества сторон, производство отдельно взятых единичных следственных действий, для преодоления возникших трудностей, малоэффективно. Повышение продуктивности отдельных процессуальных действий, а, следо-

© Матвеев М.М., 2014

вательно, решение задач расследования в целом, достигается благодаря использованию метода тактических операций, служащего катализатором процесса расследования. Несмотря на то, что проблемы тактических операций исследуются в научной литературе достаточно давно, единое мнение по поводу их понятия среди ученых отсутствует.

Один из первых исследователей этой проблемы А.В. Дулов рассматривал тактическую операцию, как средство решения общих задач предварительного расследования путем производства не отдельных следственных действий, а их групп в сочетании с оперативно-розыскными и ревизионными [1, с. 23-26].

А.В. Дулов был подвергнут необоснованной критике за то, что, якобы, объединял тактические операции с задачами, на решение которых они направлены [2, с. 125]. Представляется, что это не совсем так, поскольку названный автор включал в содержание рассматриваемых операций совокупность вышеназванных действий. В то же время, трудно согласиться с его суждением о том, что тактические операции направлены на непосредственное решение общих задач расследования. При таком понимании к тактическим операциям следует отнести все действия, выполнявшиеся при производстве на досудебных стадиях, поскольку они так или иначе направлены на решение общих задач предварительного расследования.

В этом смысле Л.Я. Драпкин правильно отмечает: тактические операции являются подсистемами предварительного расследования, при проведении которых повышается концентрация сил и средств следователя, сотрудников органов дознания и иных правоохранительных органов, привлекаемых для совместного решения промежуточных задач расследования[3, с. 54].

В соответствии с этим, Л..Я. Драпкин давал несколько определений тактической операции. Наиболее полным представляется определение, в соответствии с которым тактическая операция представляет собой: «Комплекс взаимосвязанных следственных, оперативно-розыскных, организационно- подготовительных, ревизионно-проверочных, иных действий и приемов, проводимых в сравнительно сжатые сроки, по единому плану, с учетом следственной ситуации и направленных на решение важной промежуточной задачи подчиненной общим целям расследования уголовного дела» [4, с. 138].

В приведенном определении, на наш взгляд, достаточно полно отражены наиболее существенные признаки рассматриваемого понятия. Среди них следует выделить, прежде всего, системность тактических операций, представляющих собой не просто набор действий имеющих различную процессуальную природу, а действий, взаимосвязанных между собой единством цели.

Системность тактических операций обеспечивается проведением их по единому плану. Несомненно, уровень детализации планирования обуславливается условиями реальных следственных ситуаций, прежде всего, объемом и качеством информации об искомых объектах, обстоятельствах, о свойствах личности, намерениях соперничающей стороны и т.д.

Системность и согласованность действий образующих тактические операции выделяются и В.И. Шиканowым [5, с. 17-21]. Этот ученый, сформулировавший основы теории тактических операций, среди их признаков, как и А.В. Дулов, называл алгоритмичность образующих их действий.

Эта позиция была подвергнута не совсем справедливой, на наш взгляд, критике И.Ф. Герасимовым, полагавшим, что такое понимание лишает тактические операции индивидуальности и принижает значение ситуационных факторов [6, с. 1.]. Высказанная критика вызывает возражение уже потому, что, как обоснованно отмечали некоторые исследователи, следственная деятельность в целом алгоритмична. Данный вывод основывается на указаниях на то, что подобный характер придают расследованию предписание закона об основаниях и порядке проведения процессуальных действий, повторяющихся условий типичных следственных ситуаций и вытекающих из них промежуточных задач решаемых при помощи сходных методов, приемов и средств [7, с. 46-47.].

Представляется, что, говоря о том, что тактические операции носят характер алгоритмов, т.е. определенных предписаний, предусматривающих определенную последовательность, время, приемы и методы проведения составляющих их действий, указанные авторы и их сторонники имели в виду такой признак, как взаимосвязанность, согласованность элементов, подчиненных единой цели.

Согласованность тактических операций означает, что выполнение одних ее составляющих и достижение при этом тех или иных результатов делает возможным или невозможным производство других действий и решение поставленных задач. Зависимость эффективности и вообще возможности проведения одних действий от результативности проведения других может быть различной. В одних ситуациях, она достаточно жесткая и требует тщательного планирования не только тактической операции в целом, но и отдельных ее элементов. При этом каждое предыдущее действие должно планироваться в деталях, в зависимости от возможного изменения условий ситуаций, поведения противодействующих субъектов и других обстоятельств. Аналогичным образом создается прогностическая модель последующих действий, содержание и приемы проведения которых зависят от хода и успеха предшествующих или выполняемых одновременно с ними мероприятий.

В большинстве научных работ алгоритм, задаваемый тактическими операциями, описывается весьма схематично посредством перечисления выполняемых в тех или иных условиях оперативно-розыскных и следственных действий [8, с. 23-33; 9, с. 17-23.].

Нельзя не отметить, что практически во всех публикациях авторы ограничиваются простым перечнем мероприятий, объединяемых, по их мнению, в тактическую операцию. При этом нам не удалось встретить указаний на то, как изменяются решения о производстве таких мероприятий, приемах и методах их проведения. По нашему мнению, алгоритмичность, как проявление системности, не может сводиться лишь к фиксации набора действий, включаемых в содержание тактической операции. Необходимы: выявление и описания связей между отдельными элементами тактической операции, динамки их изменений, соответствующих трансформации условий ситуации расследования.

Следует отметить, что относительно определения сущности тактических операций среди ученых криминалистов отсутствует единое мнение.

И.Ф. Герасимов полагал, что сущность тактической операций наиболее полно раскрывается с позиций характеристики ее как организационно – тактической формы взаимодействия органов следствия и дознания [6, с. 5].

В этом же аспекте тактическую операцию рассматривает В.И. Брылев, определяющий ее как «комплекс согласованных и взаимосвязанных следственных действий и оперативно-розыскных мер, объединенных общим замыслом (планом) и направленных на решение конкретной задачи, осуществляемой, в основном, в сложных (проблемных и комплексных) ситуациях» [10, С. 83.].

А.С. Фомина характеризует тактическую операцию как форму взаимодействия правоохранительных и иных органов. По ее мнению, тактическая операция являет собой «обусловленную следственной ситуацией и поставленной тактической задачей динамическую (гибкую) систему следственных действий, оперативно-розыскных и иных мероприятий, без которых достижение определенной локальной цели расследования невозможно или нерационально (не эффективно)» [9, с. 16].

Оставляя в стороне некоторую растянутость приведенного определения, хотелось бы подчеркнуть, что в нем выделяются такие важнейшие признаки тактических операций как гибкость, динамичность и эффективность. По нашему мнению, именно эти стороны в сочетании с системностью отличают тактические операции от проводимых разрозненно следственных, оперативно-розыскных и иных действий. Причем, названные качества также находятся во взаимной связи. Именно системность, гибкость и динамичность обуславливают рациональность и эффективность тактических операций.

В тоже время, нельзя не отметить, что выделение организационно-тактической ценности не раскрывает полностью сущности тактических операций и их роли в процессе расследования.

В связи с этим, интерес вызывает интерес концепция И.М. Комарова, который, называя тактическую операцию криминалистической, понимает ее как «обусловленный ситуациями расследования метод познания в практической деятельности субъекта доказывания при решении системных задач досудебного производства» [11, с. 123].

По мнению указанного автора, «сущность криминалистических операций представляет собой системный полифункциональный способ целенаправленной информационно-познавательной и конструктивной деятельности субъекта доказывания в решении задач досудебного производства» [11, с. 64].

Приведенные формулировки, на наш взгляд, не раскрывают содержания явлений объективной действительности, определяемых в понятии тактических или криминалистических операций. Автор рассматриваемой концепции не отрицает, что основное содержание криминалистических операций составляют следственные, оперативно-розыскные и иные действия, однако, не упоминает их в своих определениях. В результате, предлагаемые теоретические конструкции не содержат указания на содержание криминалистических (тактических) операций.

Сомнительно выглядит попытка определения криминалистической операции как специального, да еще полифункционального метода доказывания. Последний традиционно понимается как определенная совокупность приемов и правил, способ познания, т.е. процесс перехода от незнания к знанию, установлению обстоятельств предмета доказывания [12, с. 13-30]. Реализация анализируемых методов связана с использованием определенных средств доказывания, к которым относятся, прежде всего, следственные действия. Таким образом, тактические операции должны рассматриваться скорее как определенное средство, а не метод доказывания.

Неудачной, в связи с этим, выглядит и попытка подмены основного признака системы следственных и иных действий, указанием на субъекта доказывания.

В теории и нормах уголовно-процессуального права к субъектам доказывания относятся не только следователи, дознаватели, но и некоторые участники уголовного судопроизводства со стороны защиты. К субъектам доказывания ряд ученых относит должностных лиц и органы, обязанностью которых является собирание, проверка, оценка доказательств, а также лиц, участвующих в этой деятельности [13, с. 22; 14, с. 24]. В настоящее время правом собирания доказательств наделены защитники подозреваемых, обвиняемых (п. 2

ч. 1 ст. 53, ч. 3 ст. 86 УПК РФ).

В тоже время, среди субъектов доказывания в ст. 86-88 УПК РФ не указываются сотрудники органов дознания, обладающие полномочиями ведения оперативно-розыскной деятельности, без участия которых, чаще всего, не обходится проведение большинства тактических операций [6, с. 5].

Не относятся к ним и эксперты, которые, по мнению И.М. Комарова, участвуют при проведении некоторых операций. В частности, названным автором описывается операция по реконструкции головы и лица неопознанного трупа. В проведении этих операций не просто участвуют, а значительную роль играют судебные эксперты, участвующие в восстановлении прижизненного облика внешности умершего.

В этом плане неубедительными выглядят ссылки на руководящую роль субъектов доказывания, к которым причисляются только следователи и дознаватели.

Не совсем удачной представляется и попытка переименования тактических операций в криминалистические, аргументированная, якобы, источником происхождения познаний об этой части уголовно-процессуальной деятельности. По этому поводу можно лишь заметить, что некоторые тактические операции в следственной практике проводились задолго до того, как в теории криминалистики стал использоваться этот термин. В частности, довольно давно известные операции по задержанию с поличным, в состав которых входили как оперативно-розыскные, так и следственные действия. Эти операции описывались в научно-методических пособиях еще до того, как в теории криминалистики была сформирована такая научная категория как тактические операции [15, с. 10-11; 16, с. 33].

Р.С. Белкин предложил вместо термина тактическая операция использовать понятие тактической комбинации, понимая под ней сочетание тактических приемов и следственных действий, направленных на решение конкретных задач расследования, обусловленных следственной ситуацией. В качестве разновидности тактических комбинаций выделяются оперативно- тактические, в содержание которых, кроме следственных, включаются и оперативно-розыскные действия.

Обращает на себя внимание достаточно широкая трактовка тактической операции – от сочетания тактических приемов в рамках одного следственного действия, до совокупности следственных и оперативно-розыскных мероприятий.

Приведенную концепцию поддерживают А.Р. Белкин и А.Я. Гинзбург, добавляя к перечисленным видам тактико-криминалистические операции, понимаемые как «координированные спланированные процессуальные действия и оперативно-розыскные мероприятия, объединенные единой целью и замыслом, с привлечением значительных сил и средств правоохранительных органов».

Некоторые авторы пытаются разграничивать тактические комбинации и операции, подвергая критике ученых, рассматривающих их как однопорядковые понятия.

Р.С. Белкин и его сторонники высказывают мнение о том, что тактические операции являются разновидностью сложных тактических комбинаций.

Данная точка зрения вызывает возражение, поскольку тактические операции представляют собой более широкое понятие, нежели тактические комбинации. В содержание последних авторы включают оперативно-розыскные мероприятия лишь как факультативный элемент.

Неудачной выглядит и попытка разграничения указанных понятий путем доказывания, что элементы тактических комбинаций незаменимы, жестко взаимосвязаны и последовательны [14, с. 22-23].

Подобная трактовка тактической операции была подвергнута убедительной и обоснованной критике, как попытка преувеличения шаблонности, стереотипности в структуре тактических операций, представляющих собой индивидуальные творческие процессы [3, с. 57].

К сказанному можно лишь добавить, что термин комбинация понимается, как не просто определенное сочетание, а скрытое изменение различных вариантов. Кроме этого, авторы критикуемого тезиса не отрицают, что тактические комбинации детерминируются условиями ситуаций расследования, представляющих собой гибкие динамические системы. Изменение условий следственной ситуации нередко приводит к изменению структуры тактической операции, последовательности и приемов выполнения действий, составляющих ее содержание [17, с. 40; 18, с. 69-70].

Убедительным выглядит и суждение о том, что совокупность тактических приемов, реализуемых в ходе одного следственного действия, вряд ли можно рассматривать как тактическую операцию. По сравнению с тактическими приемами и их сочетаниями, тактические операции отличаются масштабностью и длительностью действий, более широким кругом участников и высокой степенью организованности их деятельности. К этому можно лишь добавить, что если комплексы тактических приемов рассматривать как тактические операции, то следует признать, что они проводятся не только при расследовании практически всех более или менее сложных дел, но и при производстве большинства следственных действий.

Таким образом, поддерживая мнение Л.Я. Драпкина, мы полагаем, что термин «тактическая комбинация» привлечен в криминалистику из теории и практики оперативно-розыскной деятельности, где он несет иную смысловую нагрузку, не совпадающую

с пониманием тактической операции. В связи с этим, термин тактическая операция представляется более предпочтительным.

Литература:

1. Дулов А.В. О разработке тактических операций при расследовании преступлений // 50 лет советской прокуратуры и проблемы совершенствования предварительного следствия. М., 1973.
2. Белкин Р.С. Курс советской криминалистики. М.: РИО Акад. МВД СССР, Т. 3.
3. Драпкин Л.Я. Первоначальные следственные действия в методике расследования преступлений // Вопросы методики расследования преступлений, Свердловск, 1986.
4. Драпкин Л.Я. Основы теории следственных ситуаций, Свердловск, 1987.
5. Шиканов В.И. Теоретические основы тактических операций в расследовании преступлений. Иркутск, 1983.
6. Герасимов И.Ф. Тактическая операция как форма взаимодействия органов предварительного расследования// Тактические операции и эффективность расследования. Свердловск, 1986.
7. Ищенко Е.П. Создание следственных алгоритмов – перспективный путь развития криминалистики// Перспективы развития криминалистики. Свердловск, 1991.
8. Брылев В.И. Проблемы раскрытия и расследования организованной преступной деятельности в сфере наркобизнеса. Автореферат диссертации на соискание ученой степени докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1999.
9. Фомина А.С. Основные тактические операции при расследовании серийных убийств. Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Воронеж, 2003.
10. Брылев В.И. Некоторые проблемы раскрытия, расследования и предупреждения преступлений в сфере наркобизнеса. Екатеринбург, 2004.
11. Комаров И.М. Криминалистические операции в досудебном производстве. Барнаул, 2002.
12. Белкин Р.С., Винберг А.И. Криминалистика и доказывание. М, 1969.
13. Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Элькинд П.С. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе. Воронеж, 1978.
14. Белкин А.Р. Теория доказывания. М, 1999.
15. Коршик М.Г. Особенности расследования хищений в рыбной промышленности. М, 1953.
16. Колядинцев М.П. Расследование хищений в строительных организациях. М, Госюриздат, 1955.
17. Баев О.Я. Тактика уголовного преследования и профессиональная защита от него. М, 2003.
18. Ивченко Л.И. Тактика контроля и записи переговоров и использование результатов этого следственного действия в расследовании преступлений. М, 2005.

References:

1. Dulov A.V. On the development of tactical operations in the investigation of crimes // 50 years of Soviet prosecutor's office and the problems of improving the preliminary investigation. M., 1973.
2. Belkin R.S. A course of Soviet criminology. M: RIO Acad. MIA USSR, V. 3.
3. Drapkin L.Ya. Initial investigations in the method of investigation of crimes // Issues of the methodology of investigation of crimes. Sverdlovsk, 1986.
4. Drapkin L.Ya. Basics of the investigative situations theory. Sverdlovsk, 1987.
5. Shikanov V.I. Theoretical foundations of tactical operations in the investigation of crimes. Irkutsk, 1983.
6. Gerasimov I.F. Tactical operations as a form of interaction of the preliminary investigation bodies // Tactical operations and effectiveness of investigation. Sverdlovsk, 1986.
7. Ishchenko E.P. Designing investigative algorithms - a perspective way of criminology // Prospects of criminology development. Sverdlovsk, 1991.
8. Brylev V.I. Problems of detection and investigation of organized criminal activity in the field of drug trafficking. Abstract of dissertation for the degree of Doctor of Law. Ekaterinburg, 1999.
9. Fomina A.S. Basic tactical operations in the investigation of serial murders. Abstract of dissertation for the degree of a candidate of Legal Sciences. Voronezh, 2003.
10. Brylev V.I. Certain problems of detection, investigation and prevention of crime in the field of drug trafficking. Ekaterinburg, 2004.
11. Komarov IM Forensic operations in pre-trial proceedings. Barnaul, 2002.
12. Belkin R.S., Winberg A.I. Criminalistics and evidence. M., 1969.
13. Gorskyi G.F., Kokorev L.D. Elkind P.S. The problems of proving in the Soviet criminal trial. Voronezh, 1978.
14. Belkin A.R. Theory of evidence. M., 1999.
15. Korshik M.G. Features of investigation of theft in the fishing industry. M, 1953.
16. Kolyadintsev M.P. Investigation of theft in construction organizations. M.: Gosyurizdat, 1955.
17. Baev O.Ya. Tactics of prosecution and professional protection from it. M., 2003.
18. Ivchenko L.I. Tactics of supervising and recording of negotiations and the use of the results of this investigative procedure in the investigation of crimes. M., 2005.

УПРАВЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИЕЙ ДЕЙСТВИЙ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ ПРИ ЗАДЕРЖАНИИ ЛИЦА, СОВЕРШИВШЕГО ОБЩЕСТВЕННО ОПАСНОЕ ДЕЯНИЕ

Никуленко А.В.

кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры уголовного права, полковник полиции, Санкт-Петербургский университет МВД России (Россия), 198206, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д.1, nikulenkoa@mail.ru

УДК 351.74 (470)
ББК 67.401.133.1 (2Рос)

Цель: выявление противоречий и пробелов в правовой регламентации применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия в ситуациях, предже всего, задержания лиц, совершивших преступления или иные общественно опасные деяния, а также необходимой обороны.

Методы: произведен анализ норм главы 5 Федерального закона «О полиции», регламентирующих основания и порядок применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, а также их соотношении с нормами Уголовного кодекса РФ, регулирующими правомерное причинение вреда при задержании и необходимой обороне.

Научная новизна: выявлены отдельные недостатки положений Федерального закона «О полиции», существенно ухудшающие положение полицейских при применении силовых методов воздействия на правонарушителей по сравнению с остальными гражданами. Продемонстрированы возможные пути их решения, в том числе путем корректировки действующего уголовного и иного законодательства.

Результаты: выявленные законодательные противоречия влияют не только на правовую оценку действий полицейских, но существенно снижают эффективность их деятельности, связанной с противодействием преступным и иным противоправным проявлениям, сводят на нет разумную инициативу органов правопорядка, без которой невозможно успешно противостоять преступной агрессии.

Ключевые слова: Федеральный закон РФ «О полиции», применение оружия, необходимая оборона, причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление.

MANAGEMENT OF LEGAL REGULATION OF THE POLICE OFFICERS'ACTIONS WHILE APPREHENDING A PERSON WHO HAS COMMITTED A SOCIALLY DANGEROUS ACT

Nikulenko A.V.
Candidate of Legal Sciences, Deputy Head of the Criminal Law Department, Police Colonel, St. Petersburg University of Ministry of Internal Affairs of Russia (Russia), 1,Letchika Pilyutova str., St. Petersburg, Russia, 198206, nikulenkoa@mail.ru

Purpose: to identify inconsistencies and gaps in the legal regulation of the use of firearms by police officers first of all in situations of apprehending the offenders committing crime or other socially dangerous acts and also of relevant self-defense.

Methods: rules in Chapter 5 of the Federal Law "On Police" regulating the grounds and procedures of the use of force, special means and firearms by the police officers, as well as their relation to the norms of the RF Criminal Code regulating the lawful infliction of harm during the arrest and relevant self-defense.

Scientific novelty: certain shortcomings in the provisions of the Federal Law "On Police" significantly worsening the position of police officers in violent actions against offenders compared to the rest of the citizens are identified. Possible solutions, including by adjusting the current criminal and other legislation are demonstrated.

Results: The identified legal contradictions not only affect the legal assessment of the police actions, but considerably reduce efficiency of their activities of combating crime and other illegal actions; they nullify the reasonable initiative of the law enforcement bodies, without which it is impossible to successfully confront the criminal aggression.

© Никуленко А.В., 2014

Никуленко А.В.

Key words: the RF Federal Law "On Police", the use of firearms, relevant self-defense, causing harm while apprehending an offender.

Важнейшей задачей государства выступает охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Решается она комплексно системой государственных органов, в числе которых особое место отводится органам внутренних дел (в частности, полиции), на которые возлагаются многочисленные функции по поддержанию правопорядка. Как сказал Наполеон во время острого кризиса во Франции, сопровождавшегося разгулом преступности: «Я предпочел бы жить в лесу, чем в государстве, неспособном обеспечить мою безопасность» [1, с. 133].

Стратегически одной из главных обязанностей органов внутренних дел всегда была и остается – предупреждение и пресечение преступлений [2]. Более кратко принято говорить о борьбе с преступностью. Частью 1 ст. 1 Федерального закона «О полиции» введен еще один, более нейтральный термин – «противодействие преступности».

Сотрудники правоохранительных органов (прежде всего, полицейские) обязаны пресекать преступления и задерживать виновных в их совершении.

В определенных случаях к лицам, совершившим преступление или иное общественно опасное посягательство и представляющим опасность для общества, вынужденно приходится применять насилие в целях задержания, что зачастую влечет причинение задерживаемому вреда, как жизни или здоровью, так и собственности. Основаниями лишения жизни могут являться ситуации необходимой обороны или защиты других лиц от угрозы смерти или существенного ранения, влекущего за собой значительную угрозу для жизни; с целью задержания лица, представляющего таковую опасность, сопротивляющегося сотрудникам полиции; с целью предотвращения побега лица и лишь в тех случаях, когда менее решительные меры недостаточны для достижения этих целей [3, с. 35]. Предотвращение негативных последствий в виде уклонения от ответственности или совершения новых преступлений и т.п., даже если для этого становится возможным причинение вреда, следует рассматривать как более значимую цель, чем безусловная защита.

Учитывая серьезность правовых и фактических последствий в результате применения оружия, Федеральный закон «О полиции» (ст. 23) определяет перечень условий, при наличии которых оно признается правомерным.

К сожалению, в вышеуказанном Законе не содержится апробированный ранее термин «использование огнестрельного оружия», т.е. производство выстрелов, не имеющее целью причинить ранение или смерть другому человеку. То, что в ранее действовавшем Законе «О милиции» (ч. ч. 2 и 4 ст. 15) называлось использованием оружия, теперь также именуется его применением (ч. 3 ст. 23 Закона «О полиции»).

Неправомерное применение оружия представляет собой грубое нарушение законности. Признанные виновными в этом сотрудники полиции несут дисциплинарную и/или уголовную ответственность в зависимости от того, образуют ли совершенные ими действия состав преступления либо дисциплинарного проступка. В то же время недопустимо квалифицировать их действия как умышленное причинение вреда здоровью или убийство. Об этом (нам представляется недостаточно категорично) теперь говорится в п. п. 26 и 27 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2012 г. «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление».

В случае если речь идет о задержании, когда лицо, совершившее преступление или иное общественно опасное деяние, предпринимает активные меры исключительно для того, чтобы скрыться от задержания, не предпринимая при этом каких-либо насильственных действий, в частности, в отношении задерживающего и не имея на руках оружия, вопрос о правомерности причинения вреда находится в рамках уголовно-правового института задержания преступника.

Как показывает обобщение практики применения оружия сотрудниками полиции (милиции), «в основном оружие применялось для задержания преступников при совершении ими тяжкого преступления и пытающихся скрыться или оказывающих вооруженное сопротивление (38,5 % всех случаев) и для отражения нападения на самих сотрудников милиции (45,1 %). Нельзя сбрасывать со счетов и стрессовые нагрузки, влияющие на сотрудников милиции. Венцом психологической нагрузки можно по праву считать страх сотрудника перед возможными негативными последствиями от применения им огнестрельного оружия. Этот фактор подавляет сотрудника и не дает ему возможности перейти к более решительным действиям» [4, с. 46].

Закон предусматривает возможность применения сотрудниками полиции оружия в отношении лиц, застигнутых при совершении преступления, обязательным наличием следующих обстоятельств: во-первых, сотрудник должен сам застать указанное лицо при совершении преступления или иного общественно опасного деяния, т.е. являться непосредственным очевидцем таковых действий. Лицо, преследуемое

полицейским на основании сведений, полученных от потерпевших и/или других очевидцев происшествия (даже если они прямо указывают на этого человека, как на совершившего преступление) либо если он схож по приметам с разыскиваемым, не признается, с точки зрения Закона «О полиции», застигнутым при совершении преступления, а, следовательно, применять оружие в таковых случаях формально не допускается.

Отметим, что на глазах или в присутствии сотрудника полиции преступления, тем более тяжкие и особо тяжкие, совершаются достаточно редко. В большинстве случаев сотрудники полиции узнают о них от свидетелей или потерпевших (выкрики о помощи, обращения граждан, срабатывание тревожной сигнализации и т. п.). Правда, в настоящее время широкое распространение получили видеокамеры. Однако их разрешительная способность зачастую недостаточна. К тому же преступники закрывают лицо масками, надевают парики, используют грим и т.д.

В связи с изложенным, огромное значение приобретает вопрос о применении оружия в случаях, когда правонарушитель преследуется на основе показаний потерпевших или свидетелей, которые прямо указывают на конкретное лицо как на совершившее преступление. Справедливости ради заметим, что в самой норме (п. 4 ч. 1 ст. 23 Закона «О полиции») не конкретизируется, кем именно должно быть застигнуто данное лицо – только сотрудником полиции или иными лицами (например, другими полицейскими, сотрудниками охраны, потерпевшим). Ошибки в таких случаях происходят, но случаются они, к счастью, редко.

Во-вторых, лицо, совершившее тяжкое или особо тяжкое преступление против жизни, здоровья или собственности на глазах полицейского пытается скрыться, в том числе на автомобиле либо в процессе задержания и доставления в полицию, совершить побег (п. 1 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О полиции»).

В-третьих, обстоятельства произошедшего дают сотруднику полиции достаточные основания полагать, что указанное лицо совершило (или пыталось совершить) тяжкое или особо тяжкое преступление, причем именно против жизни, здоровья или собственности. Таким образом, полицейский вправе применять оружие для задержания лица, совершившего не любое, а лишь посягающее на перечисленные объекты, преступление. Думается, что такое ограничение криминологически ничем не обосновано. Действительно, полицейский может застигнуть виновного с поличным и при совершении иных тяжких или особо тяжких преступлений. Например, это может быть получение сведений, составляющих государственную тайну, совершенное с использованием специальных или иных технологических средств, предназначенных для негласного получения информации (п. «г» ч. 2 ст. 283^1, введенной в УК РФ Федеральным законом от 12 ноября 2012 г. № 190- ФЗ).

Закон не связывает возможность применения огнестрельного оружия с обязательным доведением лицом своих преступных действий до конца. Теперь эту позицию разделяет и Пленум Верховного Суда РФ, который в п. 20 постановления от 27 сентября 2012 г. обратил внимание правоприменителей на то, что «к лицам, совершившим преступление, следует отнести лиц, совершивших как оконченное, так и неоконченное преступление, а также соучастников соответствующего преступления». Последнее разъяснение весьма важно в плане задержания преступников, находившихся не на месте посягательства, а на значительном расстоянии от него (в том числе в других населенных пунктах и вне их). Это актуально в условиях широкого применения соучастниками новейших средств массовой коммуникации, включая мобильную связь и сеть «Интернет».

Кроме того, очевидно, что на месте происшествия полицейский чаще всего имеет возможность оценить обстоятельства, характеризующие лишь объективную сторону указанных деяний. Что же касается субъективной стороны совершенного лицом деяния, ее определение на месте происшествия зачастую вообще не представляется возможным. Более того, такая оценка может не совпасть с окончательной квалификацией совершенного деяния с учетом всех элементов состава преступления, что не может инкриминироваться задерживающему.

Представляется, что использование категории преступления (тяжкого или особо тяжкого), в качестве одного из условий правомерности применения огнестрельного оружия не обеспечивает необходимую степень конкретизации рассматриваемого основания, поскольку для подобного рода правовой оценки действий у сотрудника полиции, как правило, нет ни времени, ни достаточной информации, ни соответствующей правовой подготовки.

Следует также иметь в виду, что хотя Закон «О полиции» является базовым в рассматриваемом отношении и был принят гораздо позднее действующего УК РФ, где впервые закреплены правовые критерии правомерного причинения вреда преступнику при его задержании, он сохранил многие изъяны и дефекты закона «О милиции». Суть этих дефектов – противоречие многим положениям Уголовного кодекса РФ [5, с. 26-32; 6, с. 312-313; 7, с. 152-157].

При этом данные противоречия старательно затушевываются как законодателем, так и Верховным Судом РФ. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2012 г. в самом начале (п.1) прокламируется равенство всех субъектов реализации права на необходимую оборону «независимо от профессиональной и специальной подготовки и служеб-

ного положения». А в абз. 1 п. 28 записано уже принципиально иное: «Сотрудники правоохранительных органов, военнослужащие и иные лица, которым законодательством разрешено применение оружия, специальных средств, боевой и специальной техники или физической силы для исполнения возложенных на них федеральными законами обязанностей, не подлежат уголовной ответственности за причиненный вред, если они действовали в соответствии с требованиями законов, уставов, положений и иных нормативных актов, предусматривающих основания и порядок применения оружия, специальных средств, боевой и специальной техники или физической силы». И если вскрытое противоречие вполне очевидно для необходимой обороны, то применительно к причинению вреда при задержании оно завуалировано ввиду конструктивных недостатков ст. 38 УК РФ.

Федеральный закон «О полиции», в отличие от ранее действующего Закона «О милиции» (ст. 24) не содержит общей нормы, распространяющей действие ст. 38 УК РФ на деятельность полицейского. Лишь ч. 3 ст. 18 этого закона гласит: «в состоянии необходимой обороны, в случае крайней необходимости или при задержании лица, совершившего преступление, сотрудник полиции при отсутствии у него специальных средств или огнестрельного оружия вправе использовать любые подручные средства, а также по основаниям и в порядке, которые установлены настоящими Федеральными законами, применять иное не стоящее на вооружении полиции оружие».

Как мы уже отмечали, «и эта частная норма весьма неудачна. Скажем в табельном пистолете полицейского остался лишь один патрон. Но в его распоряжении оказался автомат убитого им бандита. Почему он не может использовать его при продолжении обороны от преступников или для их задержания? Следует также учитывать, что короткоствольное оружие, а тем более специальные средства эффективны на небольшом расстоянии, тогда как преступник может использовать крупнокалиберное оружие или снайперские винтовки с прекрасной оптикой. Поэтому надо снять это ограничение, побуждая полицейского проявить в боестолкновении сметку и разворотливость» [8, с. 44].

Таким образом, применение в законе понятия тяжкого и особо тяжкого преступлении является удобным правовым ориентиром скорее для осуществляющих контроль и надзор – следственных, прокурорских и судебных инстанций, нежели для лиц, вынужденных давать в считанные мгновенья правильную правовую оценку сложившейся обстановки и принимать решение о применении огнестрельного оружия в реальной ситуации задержания.

Следует иметь в виду, что ч. 5 ст. 23 запрещает применять огнестрельное оружие даже при наличии основания, предусмотренного частью первой той же статьи Закона «О полиции», т. е. данный запрет имеет приоритет над дозволением.

Если женщина, инвалид или несовершеннолетний, будучи застигнутыми при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья или собственности, попытаются скрыться, (не оказывая вооруженного или группового сопротивления), полицейский должен задержать указанных лиц без применения оружия, используя в качестве мер принуждения лишь физическую силу, а в отдельных случаях, предусмотренных законом, специальные средства.

На наш взгляд, эти запреты не вполне обоснованы. Вопреки требованиям ст. 38 УК РФ, они ограничивают право сотрудника на задержание лица, совершившего преступление [9, с. 91]. Уголовный кодекс РФ не случайно не содержит каких-либо ограничений на причинение вреда задерживаемому лицу в зависимости от его пола, возраста, состояния здоровья и прочих характеристик. Ведь акцент следует делать на характер и степень общественной опасности совершенного деяния и личность задерживаемого. К тому же женщина, впрочем как и несовершеннолетний могут иметь хорошую физическую подготовку, знать силовые приемы борьбы, иметь судимости, быть членом организованной преступной группы, в том числе террористической или экстремистской направленности (так называемые «шахиды»). Явная инвалидность в ряде случаев (отсутствие глаза, пальца(ев) на руке, хромота, глухота, немота и др.) нисколько не мешает совершать человеку новые тяжкие и особо тяжкие преступления.

Следует либо отказаться от названных запретов, либо допустить применение в отношении указанных категорий лиц оружия в случаях совершения ими посягательства, связанного с угрозой для жизни граждан или сотрудника полиции, независимо от группового или вооруженного характера посягательства.

В соответствии с ч. 6 ст. 23 Закона «О полиции» сотрудник полиции «не имеет права применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица». Видится, что в законе речь идет не просто о наличии посторонних граждан вблизи места применения оружия, а об их «значительном» количестве. В то же время лица, находящиеся рядом с местом происшествия, но вне секторов стрельбы, не являются, по смыслу закона, препятствием для применения оружия по посягающему или скрывающемуся преступнику.

Нетрудно заметить, что смысл нормы, в конечном счете, сводится к тому, что запрещается применять огнестрельное оружие при наличии людей, когда от его применения могут пострадать случайные лица. Подобная трактовка позволяет любой контролирующей

(следственной, прокурорской либо судебной инстанции) вменить (т.е., исходя из фактического результата, объективно вменить) в вину сотруднику полиции вред, причиненный случайным лицам, независимо от обстоятельств, при которых он был причинен.

По нашему мнению, рассматриваемая норма должна быть исключена из текста законодательных актов, регламентирующих полномочия полиции на применение огнестрельного оружия. Она, во-первых, может быть по-разному истолкована, во-вторых, ограничивает право сотрудников на необходимую оборону и правомерное причинение вреда при задержании и, в-третьих, позволяет объективно вменить в вину сотруднику любой вред, причиненный третьим лицам, в том числе и тогда, когда имел место казус (случай).

Следует обратить внимание и на сугубо технические, на первый взгляд, нормы, обязывающие сотрудника, применившего табельное оружие, уведомлять своего начальника и прокурора об обстоятельствах его применения (см., в частности, ч. 6 и 8 ст. 19 Закона «О полиции»). Тем самым сотрудник, по существу, должен доказать, что оружие применено правомерно. С учетом того, что уголовное дело, как правило, возбуждается в отношении лица, применившего оружие, а не посягателя, эта обязанность означает переложение бремени доказывания своей невиновности на это лицо. Это ущемляет право сотрудника на защиту своих интересов, поскольку противоречит принципу презумпции невиновности (ст. 14 УПК РФ). Поэтому в данном законе и других нормативных актах следует закрепить право лица отказаться от изложения обстоятельств происшествия.

Этот злокачественный процесс по образному выражению профессора С.Ф. Милюкова, назван денационализацией борьбы с преступностью в России [10, с. 12-22].

Защита от общественно опасных посягательств все более становится частным делом: сверхбогатые и богатые дельцы создают собственные охранные структуры по подобию ландскнехтов, нанимавшихся в Средние века феодалами, укрываются в бронированных автомобилях и укрепленных домах или целых кварталах (поселках) по образу и подобию тех же средневековых замков. Менее состоятельные вооружаются сами легальными (охотничье и травматическое оружие) и нелегальными способами (пистолеты, винтовки, гранаты) или идут на поклон к влиятельным криминальным авторитетам и их бандитской свите.

Тем самым временем широкие слои законопослушных граждан брошены государством на произвол судьбы, что усиливает отчуждение между ними и официальными властными структурами (прежде всего полицией). Что касается последней, то принятие Федерального закона «О полиции» лишь усугубило этот процесс, так как сотрудники полиции просто бояться применять имеющиеся у них на вооружении спецсредства и оружия, опасаясь при этом попасть на скамью подсудимых за превышение должностных полномочий.

Как стало известно, в настоящее время депутатами Госдумы РФ И. Яровой и А. Хинштейном подготовлены поправки в полицейское законодательство, направленные на расширение полномочий полицейских при применении силы и освобождение их от ответственности за причинение вреда гражданам и их имуществу, если они были получены при исполнении служебного задания [11], однако перспективы принятия Госдумой этого проекта весьма туманны.

Лишь одиночки решаются противостоять все более наглеющим преступным элементам. Но они сразу же оказываются между молотом правонарушителей и наковальней юридически малообразованных и враждебно настроенным к таким энтузиастам полицейских, прокуроров, судей, сотрудников уголовно-исполнительной системы.

Поэтому по-прежнему актуальна рекомендация законодателю о включении характеристики личности в структуру ст. ст. 37 и 38 УК [12, с. 216; 13, с. 11.].

Вот почему необходимо освоить имеющийся правовой инструментарий и затем усовершенствовать его с учетом обрисованного состояния дел и неблагоприятного развития криминологической обстановки в ближайшие годы.

В завершение представляем обновленную редакцию соответствующей статьи Уголовного кодекса РФ.

«Статья 38. Причинение вреда при задержании лица, совершившего общественно опасное деяние

1. Не является преступлением причинение вреда лицу, совершившему общественно опасное деяние, при его задержании для передачи органам власти и (или) пресечения возможности совершения им новых преступлений и иных общественно опасных деяний, если иными средствами задержать такое лицо в данном ситуации не представлялось возможным и при этом не было допущено превышения необходимых для этого мер, то есть умышленных действий, явно не соответствующих характеру и степени общественной опасности совершенного им деяния и личности виновного.

2. При оценке правомерности причинения вреда при задержании лица, совершившего общественно опасное деяние, учитываются, наряду с характером и степенью общественной опасности совершенного деяния, данные о его личности, способы уклонения от задержания, разумная необходимость в причинении вреда для достижения целей задержания, силы и возможности задерживающего, его психическое состояние и иные обстоятельства, связанные с фактом задержания.

3. Не подлежит уголовной ответственности

лицо, которое в силу неожиданности посягательства, замешательства, испуга, страха или по другим обстоятельствам, находилось в состоянии душевного волнения, и потому превысило пределы мер, необходимых для задержания лица, совершившего общественно опасное деяние.

4. Пресечение насильственного сопротивления задерживаемого лица оценивается по правилам ст. 37 настоящего Кодекса.

5. Положения частей 1-4 настоящей статьи в полной мере распространяются на всех лиц независимо от их профессиональной или иной специальной подготовки или служебного (должностного) положения. В случае противоречия содержания норм других законодательных или подзаконных нормативных актов применяются положения настоящей статьи».

На наш взгляд, отечественному законодателю, в первую очередь, следует подумать о том, как обеспечить защиту прав и законных интересов сотрудников правоохранительных структур, в частности полицейских, охраняющих общественный порядок и общественную безопасность, а также покой и сон простых граждан.

Скорейшее рассмотрение и возможное законодательное закрепление предложенных нами новаций, на наш взгляд, благотворно отразится на судебно-следственной практике и предоставит в руки гражданам и правоохранителям действенное оружие в противодействии правонарушающего поведения.

Литература:

1. Людвиг Э. Наполеон. М., 1998.
2. Пункт 2 ч. 1 ст. 2 («Основные направления деятельности полиции») Федерального закона РФ «О полиции» от 07.02.2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011.14.02. № 7. Ст. 900.
3. Ст. 7 Декларации о полиции, принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы на 31-й очередной сессии в Страсбурге 8 мая 1979 г. / Карманный справочник для сотрудников ОВД: Право прав человека и гуманитарные принципы / Под общей редакцией В. Я. Кикотя. Смоленск, 2003. 88 с.
4. Ковальчук А.Н., Овчинко О.А., Чудинова О.А. Анализ практики применения и использования оружия сотрудниками органов внутренних дел (на примере подразделений ГУВД Красноярского края) // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. Ч. 2. Красноярск, 2006. 284 с.
5. Милюков С.Ф., Никуленко А.В. Применение огнестрельного оружия при охране объектов животного мира и среды их обитания // Уголовное право. 2011. № 1. С. 26-32.
6. Милюков С.Ф., Никуленко А.В. Новейшие походы к изучению проблем правовой регламентации обстоятельств, исключающих преступность деяния // Российский криминологический взгляд. 2008. № 3 (15). С. 312-313.
7. Никуленко А.В. Современные проблемы института задержания лица, совершившего преступление, в деятельности ОВД // Государственная антикриминальная политика на евразийском пространстве: Материалы межд. научно-практ. конф. / Под ред. В.Б. Малинина. СПб., 2010. С. 152-157.
8. Милюков С., Никуленко А. Силовое противодействие преступному поведению: анализ модернизации нормативной базы // Уголовное право 2012. №6. С. 41-47.
9. Никуленко А.В. Об обоснованности включения в УК России новых обстоятельств, исключающих преступность деяния // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 3. С. 90-95.
10. Милюков С.Ф. Денационализация борьбы с преступностью в России // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2011. №2. С. 12-22.
11. Туманов Г. Полицейским позволят ущерб при исполнении // Коммерсант. 2014. 24 июня.
12. Милюков С.Ф. Причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление // Энциклопедия уголовного права. Т. 7. 2-е изд. СПб., 2014.
13. Никуленко А.В. Причинение вреда при задержании лица, совершившего общественно опасное деяние. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Калининград, 2011. 30 с.

References:

1. Ludwig E. Napoleon. M., 1998.
2. Clause 2 p. 1, Art. 2 («Main activities of the police») of the Federal Law «On Police» of 07.02.2011 // Collected Legislation of the Russian Federation. 2011.14.02. № 7. Art. 900.
3. Art. 7 of the Declaration on the Police, approved by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe at the 31st regular session in Strasbourg on May 8, 1979 / Pocket Guide for Police Officers: Human rights law and humanitarian principles / Gen. ed. by V. Ya. Kikotya. Smolensk, 2003. 88 p.
4. Kovalchuk A.N., Ovchinko O.A., Chudinova O.A. Analysis of application and use of weapons by the internal affairs officers (exemplified by the Krasnoyarsk region police department units) // Urgent problems of combating crime in the Siberian region. P. 2. Krasnoyarsk, 2006. 284 p.
5. Milyukov S.F. Nikulenko A.V. The use of firearms in the protection of wildlife and their habitats // Criminal Law. 2011. № 1. P. 26-32.

6. Miliukov S.F. Nikulenko A.V. The latest approaches to researching the problems of legal regulation of circumstances excluding criminality of the act// Russian criminological look. 2008. № 3 (15). Pp 312-313.
7. Nikulenko A.V. Modern problems of the institution of apprehending of the offender committing crime in the law enforcement activity// State anti-criminal policy in Eurasian area: proceedings of the int. scientific-practical conference. / Ed. by V.B. Malinin. SPb., 2010. P. 152-157.
8. Milyukov S., Nikulenko A. Violent counteraction to criminal behavior: analysis of the regulatory framework modernization // Criminal Law 2012. №6. P. 41-47.
9. Nikulenko A.V. On the relevancy of entering the new circumstances excluding criminality of the act in the RF Criminal Code // Bulletin of St. Petersburg University of the RF MIA. 2012. № 3. P. 90-95.
10. Milyukov S.F. Denationalization of the fight against crime in Russia // Criminology: yesterday, today and tomorrow. 2011. №2. P. 12-22.
11. Tumanov G. Police officers will be allowed damage while performing their duties // Commersant. 2014. June 24.
12. Milyukov S.F. Causing harm during the apprehension of offender// Criminal law encyclopedia. V. 7. 2nd ed. SPb., 2014.
13. Nikulenko A.V. Causing harm during the apprehension of a person who has committed socially dangerous act. Abstr. of diss. ... of Cand. Jurid. Scien. Kaliningrad, 2011. 30p.

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫМИ РИСКАМИ: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Федорова М.Ю.
доктор юридических наук, профессор, советник, Конституционный Суд Российской Федерации (Россия), 190000, Россия, г. Санкт-Петербург, Сенатская площадь, д. 1 Marina.Fedorova@ksrf.ru

Истомина Е.А.
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры социального 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. 608, elena.istomina@uapa.ru

УДК 342.764 (470)
ББК 67.405.2 (2Рос)+60.823

Цель. Исследование правовых аспектов управления социальными рисками.

Методы. В статье рассмотрено понятие социального риска как основополагающей категории права социального обеспечения, проведен анализ нормативных правовых актов о социальном обеспечении, а также нормативных правовых актов иной отраслевой принадлежности, закрепляющих различные стадии управления социальными рисками.

Результаты. На основе проведенного исследования сделан вывод о том, что формирование и функционирование системы социального обеспечения можно рассматривать как систему управления социальными рисками. Данная категория - самостоятельный предмет научного исследования «на стыке» нескольких отраслей права. Результаты ее разработки способствуют обогащению теоретического инструментария права социального обеспечения и повышению эффективности правового регулирования в социальной сфере.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании социального обеспечения с позиций формализации, оценки, компенсации (минимизации), профилактики социальных рисков.

Ключевые слова: социальный риск, право социального обеспечения, управление социальными рисками.

SOCIAL RISK MANAGEMENT: LEGAL ANALYSIS

Fedorova M. Yu.
Doctor of Law, Professor, Advisor, the Constitutional Court of the Russian Federation (Russia), 1, Senate Square, St. Petersburg, Russia, 190000, Marina.Fedorova@ksrf.ru

Istomina E.A.
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Associate Professor of the Social Law Department of the Ural Institute of Management-Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), r. 608, 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, elena.istomina@uapa.ru

Purpose. To study legal aspects of social risk management.

Methods. The article considers the concept of social risk as a fundamental category of social security law; it analyzes regulatory acts on social security, and normative legal acts of other branches, confirming various stages of social risk management.

Results. On the basis of the research it was concluded that the formation and functioning of the social security system can be regarded as a system of social risk management. This category is an independent subject of scientific research overlapping with several other branches of law. The results contribute to the enrichment of theoretical tools of social security law and improvement of legal regulation effectiveness in the social sphere.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in studying of social security from the point of formalization, evaluation, compensation (minimization), social risks prevention.

Key words: social risk, social security law, social risk management.

© Федорова М.Ю., Истомина Е.А., 2014

Категория социального риска приобретает характер основополагающей, центральной в российском праве социального обеспечения. Обоснованная применительно к новым социально-экономическим и политическим условиям в научных исследованиях в конце XX – начале XXI веков [1], она получает дальнейшее развитие в теоретических работах и учебной литературе [2].

Между тем специальные исследования социальных рисков как оснований социальной защиты и социального обеспечения до настоящего времени в юридической науке не проводились. При этом нельзя сказать, что указанная тема оставлена без внимания ученых, специализирующихся в сфере трудового права и права социального обеспечения. Социальный риск рассматривается как закрепленное в нормах права социального обеспечения возможное в жизни каждого либо в жизни значительной части общества, вероятностное предполагаемое событие, как правило, неотвратимое для конкретного человека, объективно влекущее социально значимое негативное изменение материального и (или) социального положения человека или его здоровья по независящим от него обстоятельствам, в случае наступления которого человек вправе требовать предоставления определенного материального блага по социальному обеспечению в целях поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи [3, с. 22].

Некоторые исследователи в определении понятия социального риска делают акцент на вероятности реализации материальной необеспеченности или наступления иных неблагоприятных последствий определенных жизненных обстоятельств. При таком подходе социальный риск – это вероятность возникновения социально неблагоприятных ситуаций (материальной необеспеченности, социального неблагополучия - сиротства, безнадзорности, одиночества, др.), связанных с необходимостью поддержки со стороны государства и общества. [4]. Аналогичным является также понимание социального риска как угрозы наступления неблагоприятных материальных последствий для физического лица, характеризующейся полным лишением дохода как единственного источника средств к существованию для него и для членов его семьи, порождающей необходимость установления правовых средств по компенсации таких последствий [5, с.13].

Очевидно, точку в данной дискуссии ставить пока рано. Однако, по нашему мнению, одновременно с продолжением научного поиска по формированию понятия социального риска должны осуществляться исследования форм и методов учета, оценки, компенсации, минимизации различных его видов. Полагаем, что в целом мероприятия, направленные на реализацию вышеуказанных целей, охватываются термином «управление социальными рисками».

Термином «управление риском» в настоящее время оперируют многие науки. Весьма активно он применяется в экономике (в частности, в обозначении «риск-менеджмент») [6]. Имеются серьезные научные разработки категории риска в социологии [7]. Появляются работы, в которых исследуются правовые аспекты риска и управления им [8]. При этом многие ученые отмечают, что, будучи сравнительно новым научным направлением, управление рисками находится на стыке экономики, юриспруденции и математической статистики [9, с. 52]. Это ставит перед юридической наукой в целом и ее отдельными отраслями новые задачи, связанные с поиском решения многочисленных проблем, обусловленных различными рисками – финансовыми, предпринимательскими, налоговыми и т.д., за счет развития и совершенствования системы управления такими рисками [10]. Несмотря на то, что проблема управления социальным риском до настоящего времени не была специально поставлена в науке права социального обеспечения, отдельные ее элементы получили отражение в ряде опубликованных работ. В частности, С.А. Сильченко утверждает, что актуальным является не только само понятие риска, но и его оценка, охватывающая различные аспекты исследований, направленных на изучение факторов безопасности, измерение рисков возникновения определенной опасности, их оценку, управление рисками, установление норм безопасности, изучение и контроль рисков и т.д. Автор называет подход правовой науки в исследованию рисков формально-нормативным и приходит к выводу о том, что его целью является создание своеобразного эталона риска, с помощью которого можно сделать различные виды рисков сравнимыми и измеримыми [11, с. 58 – 59].

Продолжая логику приведенных рассуждений, можно предположить, что эталон, или модель социального риска как основания социального обеспечения включает в себя условия, при соблюдении которых риск считается возникшим (реализовавшимся), а также вид, размер и объем социальных предоставлений, призванных такой риск компенсировать или минимизировать его последствия. Следовательно, ключевым моментом в организации системы социального обеспечения является формирование моделей социального риска, которые в рамках механизма правового регулирования соответствующих общественных отношений могли бы рассматриваться как основания для социального обеспечения.

Однако определения перечня социальных рисков, которые должны быть компенсированы в системе социального обеспечения, недостаточно для надлежащей организации указанной системы. Помимо этого необходимо определить источники финансирования соответствующих мероприятий, а также органы и учреждения, уполномоченные на осуществление мер по

компенсации социального риска посредством предоставления гражданам социальных выплат и услуг. Таким образом, система социального обеспечения включает в себя следующие компоненты: содержательный (он охватывает перечень социальных рисков и видов социального обеспечения, направленных на их компенсацию), финансовый (он включает в себя различные способы и источники финансирования соответствующих мероприятий) и функциональный (он объединяет органы и учреждения, наделенные соответствующими полномочиями).

При этом структура системы социального обеспечения обусловливается ее содержательным компонентом, а именно качественными и количественными характеристиками социальных рисков. Так, например, появление новых (или относительно новых) социальных рисков, связанных с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, обусловило формирование единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [12].

Изменение характера социальных рисков наемных работников и самозанятого населения в связи с социально-экономическими преобразованиями в России на рубеже 1980-1990 годов потребовало формального придания таким рискам страхового характера, установления страховых взносов на обязательное социальное страхование и создания специализированных страховых учреждений, а именно внебюджетных социальных фондов, на которые были возложены полномочия по сбору и аккумулированию данных платежей, а также по предоставлению гражданам социально-страхового обеспечения (непосредственно или через работодателей-страхователей).

Представляется, что признание социального риска одним из системообразующих факторов в рамках системы социального обеспечения дает основания для оценки данной системы с позиций управления социальными рисками. По нашему мнению, формирование и функционирование системы социального обеспечения можно рассматривать как управление социальными рисками. Безусловно, это лишь один из многих возможных подходов к исследованию и выявлению сущности социального обеспечения как комплексного и многогранного социально-правового явления, к характеристике его институционального оформления, а также анализу правового регулирования возникающих в этой сфере общественных отношений. Тем не менее, не претендуя на окончательное разрешение затронутых ими вопросов и видя свою задачу скорее в постановке проблемы управления социальными рисками в науке права социального обеспечения, мы считаем такой подход вполне продуктивным.

В рамках обозначенного подхода предлагается рассматривать управление социальными рисками как юридическую конструкцию, представляющую собой совокупность правовых инструментов, предназначенных для эффективной организации системы социального обеспечения. Управление социальными рисками представляется возможным рассматривать как систему мер по установлению перечня социальных рисков, осуществлению их учета, оценки, профилактики, а также компенсации (минимизации) последствий социальных рисков. Реализация указанных мер невозможна без их законодательного закрепления, поскольку социальное обеспечение и социальная защита населения не могут существовать вне правовой формы. Следовательно, управление социальными рисками осуществляется в рамках соответствующего правового механизма, имеющего свои элементы, методы и стадии. Правовой механизм управления социальными рисками включает в себя нормативное и индивидуальное правовое регулирование, подразделяющиеся на соответствующие этапы.

Первый этап нормативного регулирования может быть обозначен как формализация социальных рисков. Она предполагает установление перечня и параметров социальных рисков, а также закрепление в законодательстве условий и объема их компенсации. При этом следует учитывать соответствующие международные стандарты, отражающие основные виды социальных рисков, а также минимальный уровень их компенсации.

Перечень социальных рисков с разной степенью конкретизации закреплен в ряде международных правовых актов. В частности, Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года [13] устанавливает право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния человека и его семьи, и одновременно с этим определяет правовые инструменты достижения указанной цели в отношении лиц, утративших средства к существованию по не зависящим от них обстоятельствам, предоставляя им право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая. Кроме того, Декларация предусматривает, что материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь (статья 25). Таким образом, в названном международном правовом акте в качестве основных социальных рисков зафиксированы безработица, болезнь, инвалидность, потеря кормильца, старость, материнство и детство, а также определено, что система социального обеспечения призвана гарантировать доступ к таким социальным благам, как пища, одежда, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание.

Помимо перечня социальных рисков в Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального

обеспечения» [14] закреплены также основные условия и минимальные требования к уровню их компенсации. Так, например, установлен пенсионный возраст не выше 65 лет с возможностью его повышения с учетом работоспособности пожилых граждан в соответствующей стране, а размер пособия по старости для типичного получателя (мужчины с женой в пенсионном возрасте) составляет 40% заработка.

С опорой на указанные, а также иные международные стандарты в сфере социального обеспечения перечень социальных рисков и основные условия их компенсации определяются национальным законодательством. Выступая в качестве основы российского законодательства, в том числе в сфере социальной защиты и социального обеспечения, Конституция Российской Федерации в части 1 статьи 39 [15] устанавливает открытый перечень основных социальных рисков, в случае наступления которых гражданину гарантируется социальное обеспечение. В их числе названы возраст (очевидно, речь идет о возрасте как о критерии нетрудоспособности, поэтому имеется в виду как достижение пенсионного возраста, так и – с учетом положений статьи 38 Конституции РФ о государственной защите материнства и детства – и о несовершеннолетних детях), болезнь, инвалидность, потеря кормильца, воспитание детей. Следует также подчеркнуть, что другие виды социальных рисков, выступающих основаниями для социального обеспечения, устанавливаются законом.

Если в структуре национального законодательства имеется кодифицированный акт о социальном обеспечении, формализация социальных рисков в нем, как правило, осуществляется с большей четкостью и на основе установленных им принципов национальной системы социального обеспечения. Так, статьей L. 111-1 Кодекса социального обеспечения Французской Республики [16] установлено, что система социального обеспечения защищает трудящихся, а также иных граждан, проживающих на территории страны, и членов их семей от рисков различного характера, которые приводят к снижению либо исчезновению способности обеспечить себе средства к существованию, а также в связи с наличием семейных обязанностей. Обеспечение предоставляется в виде социальных пособий, выплат в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями, пенсий по старости, семейных пособий.

В отсутствие в числе источников права социального обеспечения кодифицированного акта перечень и параметры социальных рисков устанавливаются ординарными законами. Учитывая положения ст. 72 Конституции РФ, относящей социальную защиту, включая социальное обеспечение, к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, они могут быть закреплены как в федеральных законах, так и в законодательстве субъектов РФ. В определенных случаях социальные риски могут устанавливаться в актах органов местного самоуправления, а также в актах социального партнерства – коллективных договорах и соглашениях.

История развития законодательства о социальном обеспечении показывает, что перечень социальных рисков обусловлен многими факторами – общественным строем, состоянием и направлением развития общественных отношений, системой социокультурных ценностей и др. Типичный пример – безработица, которая длительное время не признавалась социально значимым обстоятельством, дающим право на социальное обеспечение.

Таким образом, можно констатировать, что установление перечня социальных рисков – это важный элемент управления ими. Важно также подчеркнуть, что формализация социальных рисков осуществляется государством от имени общества и означает признание им соответствующих социальных обязательств. С другой стороны, формально установленные перечень и параметры социальных рисков, по существу, очерчивают границы реализации конституционного права на социальное обеспечение и позволяют каждому, кто оказался в ситуации социального риска, претендовать на социальное обеспечение в рамках соответствующих социальных обязательств.

Понимание социального риска как объекта социальных обязательств позволяет выделить еще один необходимый элемент системы управления такими рисками. Любое обязательство, в том числе социальное, должно характеризоваться признаком реальности исполнения. Следовательно, принятию таких обязательств государством должна предшествовать оценка социальных рисков, их количественных и качественных характеристик, в том числе степени вероятности реализации. В этой сфере можно отметить такие относительно новые методы управления социальными рисками, как индивидуальный персонифицированный учет и ведение федеральных регистров граждан, имеющих право на определенные виды социального обеспечения. Так, индивидуальный (персонифицированный) учет в обязательном пенсионном страховании представляет собой организацию и ведение учета сведений о каждом застрахованном лице для реализации пенсионных прав. Наряду с другими целями такой учет направлен на информационную поддержку прогнозирования расходов на выплату трудовых пенсий, определения тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, расчета макроэкономических показателей, касающихся обязательного пенсионного страхования, а также создание информационной базы для реализации и совершенствования пенсионного законодательства,

для назначения трудовых пенсий на основе страхового стажа застрахованных лиц и их страховых взносов, для оценки обязательств перед застрахованными лицами по выплате трудовых пенсий, срочной пенсионной выплаты [17].

Персонифицированный учет в сфере обязательного медицинского страхования – это организация и ведение учета сведений о каждом застрахованном лице в целях реализации прав граждан на бесплатное оказание медицинской помощи в рамках программ обязательного медицинского страхования. Его целями являются определение потребности в объемах медицинской помощи в целях разработки программ обязательного медицинского страхования, создание условий для обеспечения гарантий прав застрахованных лиц на бесплатное оказание медицинской помощи надлежащего качества и в соответствующем объеме в рамках программ обязательного медицинского страхования, а также создание условий для осуществления контроля за использованием средств обязательного медицинского страхования [18].

Федеральным законом «О государственной социальной помощи» [19] закреплено, что соответствующий регистр ведется в целях обеспечения реализации прав граждан на получение ежемесячных денежных выплат, социальных услуг, социальных доплат к пенсии, а также для обеспечения качественного и эффективного расходования средств, направляемых на ежемесячные денежные выплаты и предоставление социальных услуг. Аналогичные цели указаны в ст.16.1 Закона РФ «О занятости населения в РФ», устанавливающей регистр получателей государственных услуг по содействию занятости населения [20].

Оценка социальных рисков как метод управления ими, на наш взгляд, актуальна как для нормативного, так и для индивидуального регулирования в рамках соответствующего правового механизма. Если в первом случае ее значение определяется необходимостью четкой формализации социального риска с целью достижения исполнимости соответствующего социального обязательства, то во втором случае оценка социального риска важна для установления фактических обстоятельств, обусловливающих возникновение у гражданина права на социальное обеспечение. Иными словами, на этапе индивидуального правового регулирования в рамках установленных правоприменительных процедур осуществляется назначение пенсий, пособий и других социальных выплат либо предоставление социальных услуг. Оценка социального риска как юридического факта (или совокупности таких фактов) всегда предшествует компенсации социальных рисков путем предоставления социального обеспечения, с тем чтобы такое обеспечение было обоснованным в каждом конкретном случае. Достижению этих целей, в частности, служат правоприменительные процедуры, осуществляемые органами социальной защиты населения и внебюджетными социальными фондами при решении вопроса об установлении отдельных видов социального обеспечения. В системе обязательного социального страхования оценка социального риска в рассматриваемом аспекте именуется экспертизой страхового случая. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (ред. 28 декабря 2013 г.) [21] предоставляет страховщику право при необходимости назначать и проводить экспертизу страхового случая (подпункт 1 пункта 1 ст. 11). Можно выделить два вида экспертизы страховых случаев: медицинская и правоприменительная. Медицинская экспертиза в системе социального страхования проводится при необходимости оценить состояние здоровья и трудоспособность лица в форме экспертизы временной нетрудоспособности и медико-социальной экспертизы [22]. Первая из названных экспертиз устанавливает факты временной нетрудоспособности, беременности и родов. Задачей медико-социальной экспертизы является установление факта инвалидности, ее группы и причины, а также разработка программы реабилитации инвалида. Но для квалификации того или иного события как страхового случая заключения медицинской экспертизы недостаточно, поэтому проводится экспертиза, которую можно назвать правоприменительной, поскольку она призвана решить вопрос о возможности применения норм социально-страхового законодательства в конкретной ситуации. Так, например, при назначении трудовых пенсий правоприменительная экспертиза страхового случая осуществляется органами Пенсионного фонда. Они дают оценку сведений, содержащихся в представленных заявителем документах, в том числе – на предмет соответствия данным индивидуального (персонифицированного) учета, принимают меры по фактам представления документов, содержащих недостоверные сведения и т. д.

Однако значение оценки социальных рисков этим не исчерпывается. В системе методов управления социальными рисками важную роль играет оценка последствий компенсации социального риска, позволяющая, по существу, определить эффективность системы социального обеспечения применительно к тем или иным его видам, категориям обеспечиваемых и т.д. Оценки такого рода могут содержаться в программных документах, отчетах о результатах деятельности социальных учреждений и т.д. Например, основные итоги функционирования пенсионной системы за последнее десятилетие получили свое отражение в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012

года № 2524-р [23]. Еще один пример оценки подобного рода в рамках индивидуального регулирования – это оценка результатов реализации индивидуальной программы реабилитации инвалида при прохождении им очередного освидетельствования в учреждении медико-социальной экспертизы. Осуществление оценки последствий и степени компенсации социального риска имеет чрезвычайно важное значение как с точки зрения развития и совершенствования системы социального обеспечения в целом или ее отдельных элементов, так и с позиций повышения эффективности компенсации социального риска в отношении конкретного лица с учетом особенностей его жизненной ситуации. Кроме того, оценка степени компенсации социальных рисков может способствовать выявлению тех рисков, реализация которых может быть предупреждена (в большей или меньшей степени).

Профилактика социальных рисков особенно актуальна в условиях рыночной экономики, когда государство должно стремиться к достижению баланса частных и публичных интересов и зачастую действует в условиях дефицита ресурсов. В правовом механизме управления социальными рисками их профилактика (или предупреждение) может рассматриваться как один из важнейших методов. Система социальной защиты населения должна основываться на принципе приоритета профилактических мер. Профилактика социального риска может претендовать на роль управленческой стратегии как в нормативном, так и в индивидуальном регулировании социально-обеспечительных отношений.

В ряде случаев социальное обеспечение предоставляется только при условии, что не удалось предупредить социальный риск. Например, получить статус безработного и, соответственно, претендовать на пособие по безработице гражданин может лишь в том случае, если попытки его трудоустройства окажутся безуспешными. В этих целях Закон РФ «О занятости населения в РФ» устанавливает, в частности, критерии подходящей работы, сроки признания гражданина безработным и т.д.

Направления и способы предупреждения социальных рисков достаточно разнообразны и зависят от вида социального риска. Если исходить из того, что существует четыре вида социальных рисков – оснований социального обеспечения: риск нетрудоспособности, риск утраты работы, риск семейных обязанностей, риск бедности, то в отношении каждого из них могут быть определены соответствующие методы и меры профилактики. При этом следует подчеркнуть, что не все социальные риски могут быть предупреждены, и применительно к ним уместно говорить о минимизации их возможных негативных последствий. Например, риск старости, точнее, достижения пенсионного возраста можно рассматривать как естественный ход событий в процессе жизни человека, и если к этому моменту удалось сохранить здоровье и трудоспособность, вероятность негативных социальных последствий этого обстоятельства будет минимальна. Следовательно, можно утверждать, что профилактика социального риска может осуществляться и самим гражданином – потенциальным адресатом социальных выплат и услуг.

Профилактика риска утраты работы по большей части носит трудоправовой характер и во многом является обязанностью работодателя. Так, Трудовым кодексом РФ не допускается необоснованное прекращение трудового договора с работником [24], Законом РФ «О занятости населения в РФ» на работодателя возложены такие обязанности, как оказание помощи в трудоустройстве увольняемым работникам, создание условий для профессионального обучения (в том числе дополнительного) работников, др. Следует также отметить, что вышеуказанным законом закреплен активный характер социальной защиты от безработицы, который предполагает не только предоставление гражданам бесплатных консультаций, бесплатное получение ими в органах службы занятости информации и услуг, которые связаны с профессиональной ориентацией, в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, возможности прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования, но и их непосредственное участие в поиске работы.

Профилактика производственного травматизма и профессиональных заболеваний (наступление которых может повлечь за собой реализацию социального риска нетрудоспособности) является одной из основных обязанностей работодателя в сфере охраны труда, и имеет целью сохранение жизни и здоровья работника и недопущение реализации причины такого социального риска, как риск ухудшения здоровья.

Иную отраслевую природу имеет требование, закрепленное в ст.9 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» [25], согласно которому граждане обязаны не осуществлять действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на благоприятную среду жизнедеятельности без окружающего табачного дыма и охрану их здоровья от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака.

Профилактика риска бедности осуществляется, в частности, посредством установления минимальных социальных стандартов (таких как минимальный размер оплаты труда, прожиточный минимум) и определения размеров заработной платы, пенсий, пособий и прочих социальных выплат с учетом соответствующих требований.

Профилактика социальных рисков, безусловно, не исчерпывается приведенными примерами. Более того, она может рассматриваться как самостоятельный предмет научного исследования «на стыке» нескольких отраслей права. Такой вывод возможен и в отношении иных методов управления социальными рисками, проанализированных в данной статье либо только обозначенных в ней. Проблематика же управления социальными рисками в целом, по нашему убеждению, вполне может претендовать на роль нового междисциплинарного и межотраслевого научного направления, результаты разработки которого могут существенно обогатить теоретический инструментарий права социального обеспечения и способствовать повышению эффективности правового регулирования в социальной сфере.

Литература:

1. См., напр.: Фалин В.Ю. Содержание понятий «социальная защита», «социальное страхование» и «социальный риск» // Труд за рубежом. 1994. № 3. С.4-5; Мачульская Е. Е. Социальный риск как объективная основа социального обеспечения // Вестник МГУ. 1999. № 1. С. 25.
2. Право социального обеспечения России: Учебник / Отв. ред. К.Н. Гусов. М.: Проспект, 2007. С. 31; Право социального обеспечения: Учебник/ Под ред. М.В. Филипповой. М.: Юристъ, 2006. С. 31, 37; Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учебник. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 13,32; Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. М.: Юстицинформ, 2008. С. 493; др.
3. См., напр.: Рогачев Д.И. Метод права социального обеспечения: Автореферат дисс…канд. юрид. наук. М., 2002. 26 с.
4. Федорова М.Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования: Монография. Омск, 2003; Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: теория и практика правового регулирования. Дис…докт. юрид. наук. М., 2000.
5. Поваренков А. Ю. Риск в трудовом праве и праве социального обеспечения: Автореферат дисс… канд.юрид.наук. СПб., 2010. 26 с.
6. См., например: Вишняков Я.Д., Радаев Н.Н. Общая теория рисков: Учебное пособие для студентов высших учебных заведений. М.: Изд. центр «Академия», 2008. 368 с.; Радько С.Г. Трудовые риски в системе социально-экономических категорий: Монография. СПб: Филиал изд-ва «Просвещение», 2012. 183 с.
7. Зубков В.И. Социологическая теория риска: учебное пособие для вузов. М.: Академический Проспект, 2009. 380 с.
8. Арямов А.А. Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ: Монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РАП; Волтерс Клувер, 2010. 208 с.; Крючков Р.А. Принятие риска: стратегии правового управления // Налоги. 2010. № 48. С. 25 – 28; Крючков Р.А. Аналитическая стадия правового управления рисками // Правовые вопросы недвижимости. 2010. № 1. С. 22 – 25.
9. См., напр.: Багинова В.М., Сониева С.С. Проблемы комплексного подхода к управлению рисками // Вестник Бурятского университета. 2011. №2. С.51-55.
10. Подкопаева Е.Е. Управление рисками в платежной системе Российской Федерации // Финансовое право. 2013. № 7. С. 35 – 37; Дружинин В.П. Система управления рисками в таможенном деле РФ // Таможенное дело. 2011. № 3. С. 9 – 11; Гордеева О.В. К вопросу об управлении налоговыми рисками // Законодательство и экономика. 2008. № 2.
11. Сильченко С.А. Теоретические аспекты категории «социальный риск» и развитие права социального обеспечения // Трудовое право в России и за рубежом. 2014. № 1.
12. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648 ; 2014. № 30 (ч.1). Ст. 4272.
13. Международное публичное право. Сборник документов. Т.1. М.: БЕК, 1996. С. 460-464.
14. О минимальных нормах социального обеспечения: Конвенция МОТ №102 1952г. [электронный ресурс]. URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO (дата обращения 05.08.2014)
15. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря (с изм. и доп.).
16. Code de la sécurité sociale [электронный ресурс]. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=E5BBC4FA1EF8B2B1440FA448F1486A4E.tpdjo01v_1?cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=20140821 (дата обращения 10.08.2014)
17. Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования: Федеральный закон от 01 апреля 1996 г. № 27-ФЗ (ред. 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 14. Ст. 1401; 2014. № 11. Ст. 1098. Ст.ст.1,3.
18. Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от

29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (ред. 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2010. №49. Ст.6422; 2014. № 30 (ч.1). Ст.4269. Ст.43.
19. О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (ред. 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699; 2014. № 11. Ст. 1098.
20. О занятости населения в Российской Федерации: Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 (ред. 02 июля 2013 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 27. Ст. 3477.
21. Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст.3686; 2013. № 52 (ч.1). Ст. 6986.
22. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. 21 июля 2014г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724; 2014. № 30 (ч.1). Ст. 4247. Ст.ст. 59, 60.
23. Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029.
24. Трудовой кодекс РФ: Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. 28 июня 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1(ч.1). Ст. 3; 2014. № 26 (ч.1). Ст. 3405.
25. Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 721.

References:

1. See for ex..: Falin V.Y. The concept of “social protection”, “social security” and “social risk” // Labour abroad. 1994. № 3. P.4-5; Machulskaya E.E. Social risk as the objective basis of the social security // MSU Bulletin. 1999. № 1. P. 25.
2. Social security law in Russia: Textbook / Exec. ed. K.N. Gusov. M.: Prospect, 2007. P. 31; Social Security Law: Textbook / Ed. by M.V. Philippova. M.: Yurist, 2006, p. 31, 37; Zakharov M.L., Tuchkova E.G. Social Security Law in Russia: Textbook. M.: Wolters Kluwer, 2004. P.13.32; Lushnikova M.V., Lushnikov A.M. The course of social security law. M.: Yustitsinform, 2008. P. 493; et al.
3. See for ex..: Rogachev D.I. Method of social security law: Abstract of.. diss .... of cand jurid. sciences. Moscow, 2002. 26 p.
4. Fedorova M. Yu. Theoretical problems of legal regulation of social insurance: Monograph. Omsk, 2003; Machulskaya E.E. Social security law in a market economy: theory and practice of legal regulation. Dis ... of Doctor. jurid. sciences. M., 2000.
5. Povarenkov A.Y. Risk in labor law and social security law: the Abstract diss ... cand. of jurid.scien. SPb., 2010. 26 p.
6. See for ex.: Vishnjakov Y.D., Radaev N.N. General theory of risk: A coursebook for students of higher education establishments. M.: Publish. center “Academiya”, 2008. 368 p.; Rad’ko S.G. Labor risks in the system of socio-economic categories: Monograph. St. Petersburg: The branch of “Prosveshcheniye” publishing , 2012. 183 p.
7. Zubkov V. I. Sociological theory of risk: a textbook for universities. M.: Academicheskyi Prospect, 2009. 380 p.
8. Aryamov A.A. The general theory of risk: legal, economic and psychological analysis: Monograph. 2nd ed., revised. and add. M.: RAP; Wolters Kluwer, 2010. 208 p.; Kryuchkov R.A. Acceptance of risk: legal management strategy // Taxes. 2010. № 48. P. 25 - 28; Kryuchkov R.A. Analytical stage of legal risk management // Legal issues of real estate. 2010. № 1. P. 22 - 25.
9. See for ex..: Baginova V.M., Sonieva S.S. Problems of an integrated approach to risk management // Bulletin of the Buryat University. 2011. №2. P. 51-55.
10. Podkopaeva E.E. Management of risk in the payment system of the Russian Federation // Financial Law. 2013. № 7. P. 35 - 37; Druginin V.P. The risk management system in the RF customs // Customs. 2011. № 3. P. 9 - 11; Gordeeva O.V. On the issue of tax risk management // Law and economics. 2008. № 2.
11. Sil’chenko S.A. Theoretical aspects of the “social risk” category and the development of social security law // Labour law in Russia and abroad. 2014. № 1.
12. On protection of population and territories from emergency situations of natural and man-made disasters: Federal Law of 21 December 1994 № 68-FL (as amended on July 21, 2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 1994. № 35. Art. 3648; 2014. № 30 (P. 1). Art. 4272.
13. International Public Law. Collection of documents. V.1. M .: BEK, 1996, p. 460-464.
14. On Minimal Standards of Social Security: ILO Convention №102 1952. [e-resource].URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO (date of access 05.08.2014)
15. The Constitution of the Russian Federation: approved by popular vote December 12, 1993 // Rossyiskaya gazeta. 1993 December 25 (with amendments).
16. Code de la sécurité sociale [e-resource]. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=E5BBC4FA1EF8B2B1440FA448F1486A4E.tpdjo01v_1?cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=20140821 (date of access10.08.2014)
17. On individual (personalized) registration in the statutory pension insurance: Federal law of April 01, 1996 № 27-FL (as amended on March 12, 2014) // Collected

Legislation of the Russian Federation. 1996. № 14. Art. 1401; 2014. № 11. Art. 1098. Art.art.1,3.
18. On compulsory health insurance in the Russian Federation: Federal Law of November 29, 2010 № 326-FL (as amended on July 21, 2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2010. №49. Art.6422; 2014. № 30 (P. 1). Art.4269. Art.43.
19. On the public social aid: Federal Law of 17 July 1999 № 178-FL (as amended on March 12, 2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 1999. № 29. Art. 3699; 2014. № 11. Art. 1098.
20. On employment in the Russian Federation: Law of the Russian Federation of April 19, 1991 № 1032-1 (as amended on July 2, 2013) // Bulletin of CPD and the RF Supreme Soviet. 1991 // Collected Legislation of the Russian Federation. 2013. № 27. Art.3477.
21. Collection of the legislation of the Russian Federation. 1999. № 29. Art.3686; 2013. № 52 (P.1). Art. 6986.
22. On the framework of health protection in the Russian Federation: Federal Law of November 21, 2011 № 323-FL (as amended on July 21 2014). // Collected Legislation of the Russian Federation. 2011. № 48. Art. 6724; 2014. № 30 (p.1). Art. 4247. Art. 59, 60.
23. Collected Legislation of the Russian Federation. 2012. № 53 (p. 2). Art. 8029.
24. The Labour Code of the Russian Federation: Federal Law of 30.12.2001 № 197-FL (as amended on June 28, 2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2002. № 1 (P.1). Art. 3; 2014. № 26 (P.1). Art. 3405.
25. Collected Legislation of the Russian Federation. 2013. № 8. Art. 721.

ЗЕМСКОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО В КОНТЕКСТЕ РУССКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

Поляковская Н.М.

кандидат исторических наук, доцент, 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, natalya.polyakovskaya@uapa.ru

УДК 342.8:352.07
ББК 67.400.8 (2Рос)-1

Цель. Статья посвящена анализу формирования нового избирательного права в местные органы самоуправления.

Методы. В статье дается историографический анализ достоинств и слабых сторон земского избирательного права.

Результаты и научная новизна. Автор рассматривает все аспекты куриального избирательного процесса в конкретном историческом пространстве. По итогам исследования автором дается оценка формирования нового избирательного права в местные органы самоуправления, проводится сопоставление прав и правового сознания населения на рассматриваемый исторический период.

Ключевые слова: либеральные реформы, земства, органы самоуправления, избирательное право, куриальная система, имущественный ценз.

ZEMSKY (TERRITORIAL) ELECTORAL LAW IN THE CONTEXT OF THE RUSSIAN MODERNIZATION

Polyakovskaya N.M.

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Assistant Professor of the Theory and History of State and Law Department of the Ural Institute of Management-Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, natalya.polyakovskaya@uapa.ru

Purpose. The article analyzes the formation of a new electoral law to local government.

Methods. The article provides a historiographical analysis of the advantages and disadvantages of the zemsky electoral law.

Results and scientific innovation. The author examines all aspects of the curial electoral process in a particular historical area. In the research the author provides estimation of the formation of a new electoral law to the local authorities, gives a comparison of the rights and legal awareness of the population for the historical period under review.

Key words: liberal reforms, zemstvo, self-government, electoral law, curial system, property qualification.

В современных условиях поиска компромисса между инновационным и традиционным векторами развития общества представляется весьма значимым изучение опыта российской модернизации середины XIX века, которая органически соединяла в себе самобытные и универсальные ценности. Разумное совмещение этих направлений развития в период буржуазных реформ обусловило специфику русской модернизации, ее устойчивость и бесконфликтное разрешение сложнейших социально-экономических вопросов. Особенно в этом плане познавательна реформа местного самоуправления, которая в условиях вековой централизации и сословности постепенно интегрировала русское общество в сторону его либерализации.

Земская реформа 1864 г. была одной из самых эффективных и адаптированных к российской действительности реформ. Она предполагала определенную децентрализацию власти и введение на местах органов самоуправления. Местный капитализм требовал новой модели власти, инициирующей участие населения в

© Поляковская Н.М., 2014

хозяйственной жизни, в решении насущных местных задач. Зарождающееся буржуазное общество не в состоянии было функционировать без допуска новых сословий к управлению. Поэтому административная вертикаль власти дополнялась разветвленной системой выборных органов самоуправления, которые должны были приобщить общественные силы к участию в местных делах. В самом обществе возникла потребность к самоорганизации. Крестьянская реформа 1861 года породила массу свободных крестьян обывателей, которые вышли из- под опеки дворян и спровоцировали необходимость изменения системы местного управления. Однако, не надо забывать, что модернизация станет не самоцелью русской власти ,а результатом поражения России во внешней политике. Поэтому , главной задачей реформ была не демократизация и создание основ для гражданского общества, а выживание и стабилизация системы в новых условиях. Этим объяснялся компромиссный характер всех реформ, а также земского законодательства, в котором сочетались элементы традиционного уклада и модернизации.

Вводя земские органы самоуправления, правительство преследовало противоречивые цели. С одной стороны, оно хотело компенсировать дворянам потерю их вотчинной власти на местах, упрочить пошатнувшиеся позиции местной элиты, с другой – удовлетворить нарастающие буржуазные потребности страны, связанные с децентрализацией власти. Кроме того, власть осознала непригодность старых форм управления на местах, невозможность модернизации местной жизни без привлечения общественных сил, местной инициативы. Поэтому власть создает на местах своеобразные провинциальные парламенты, инкорпорируя их в систему государственного управления . Земская власть состояла из двух уровней: распорядительной властью были губернские и уездные земские собрания ,которые избирались на трехлетний срок и созывались на пленарные заседания один раз в год. Исполнительными органами земских собраний губернские и уездные земские управы. Это были постоянно действующие учреждения с трехлетним сроком полномочий. Русская конструкция земств основывалась не только на ментальном опыте, но и вобрала в себя элементы континентальной и англосаксонской моделей местного самоуправления.

Задачам реформ отвечала и избирательная система в земские органы. Она отражала переходный этап развития общества и содержала в себе компромисс, приспосабливая старую систему к новым обстоятельствам.

В России впервые законодательно сформировалась модель избирательного права. Правовой базой реформы местного самоуправления стало « Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. (далее- Положение). Согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях выборы в местные распорядительные органы Земские Собрания становились всесословными. Впервые русские сословия получали избирательные права. До этого в русской центральной и местной жизни веками существовали замкнутые сословные структуры. Вопрос об избирательной системе в органы самоуправления сразу стал дискуссионным. Так известный русский либерал Градовский А. Д. считал появление всесословных органов в российской провинциальной жизни скачком, в основе которого не было исторической протяженности. Он считал, что всесословные выборы не могут возникнуть « внезапно», их появлению должен предшествовать «долгий исторический процесс, сглаживающий постепенно общественные и сословные различия» [1, с.47-48]. Градовский настаивал на эволюционном варианте развития реформ и считал, что либерализм и консерватизм не являются антагонистами и могут быть совместимыми в рамках реформ [2, с.313].

Этой же точки зрения придерживался известный представитель отечественной политико-правовой науки Ивановский В. В. Он считал , что при устойчивой сохранности сословий в русском обществе введение всесословного самоуправления «было бы в высшей степени рискованно».

[3, с.76]. Известный русский либерал-государственник Чичерин Б.Н. также настаивал на преждевременности уничтожения сословных границ, говорил, что это возможно только в том обществе, где преобладает развитое среднее сословие, когда «личные и свободные элементы общества достаточно разовьются, чтобы стать опорой для государства» [4 ,с.139-140].

Консервативное «аристократическое» направление русской общественной мысли, представленное М.А. Безобразовым, А.П. Бобринским, Н.А. Лобановым-Ростовским считали земства слишком демократическим институтом и выступали против допущения в земские органы третьей крестьянской курии, объясняя это пассивностью и безграмотностью крестьян [5, с.32].

И тем ни менее, новый избирательный процесс, всесословные выборы позволили вовлечь все население местности в решение насущных локальных задач. Осознание общности хозяйственных интересов всем местным населением: дворянами, купцами, крестьянами должно было способствовать постепенному стиранию сословных ограничений и формированию нового сознания, новой системы ценностей.

Местное население было представлено посредством оформления трех курий (здесь был использован

германский опыт трехкуриальной системы):
1) уездные землевладельцы
2) городские избиратели
3) крестьяне

Формально выборы объявлялись всесословными : все население могло избирать и быть выбранным, но выборы в земские учреждения проводились по корпоративной системе, что соответствовало сословной структуре общества: на избирательных съездах уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ. Число гласных от каждой курии определялось Положением 1864 г. Самой большой по численности курией становилась курия уездных землевладельцев, что отвечало задачам реформы. Еще на стадии обсуждения реформы в губернских комитетах существовало мнение о том, что дворянство, утратив свои прежние вотчинные права, лидируя в земских органах самоуправления, «может сохранить престиж и свое положение в государстве» [6, с. 32].

Для кандидатов на выборные места устанавливались цензы: имущественный, возрастной, оседлости. Размер ценза и количество гласных определялись особыми расписаниями, прилагаемыми к «Положению». Размеры цензов дифференцировались в зависимости от социальной принадлежности:

Статья 23 Положения гласила: В избирательном съезде уездных землевладельцев имеют право голоса:

а) лица, владеющие в уезде на праве собственности, пространством земли, определенным для того уезда в прилагаемом расписании;

б) лица, владеющие в уезде другим недвижимым имуществом, ценою не ниже 15 тысяч рублей, а также владеющие в уезде промышленным или хозяйственным заведением не ниже той же капитальной ценности или имеющим общий годовой оборот производства не менее 6 тысяч рублей.

Допускалось дробление ценза: мелкие собственники, владевшие 10 десятинами земли, могли суммировать свои доли. От них назначались поверенные, получавшие право голоса на съезде.

Крестьяне, имеющие земельные угодья в собственность, соответствующую цензу, также могли участвовать в выборах гласных от первой курии.

На практике первая курия была дворянской.

Для городских избирателей действовал другой имущественный ценз.

Статья 28. В городских избирательных съездах участвуют:

а) лица, имеющие купеческие свидетельства;

б) владельцы, находящихся на городской земле фабрик и других промышленных или торговых заведений, годовой оборот производства коих не менее 6 тысяч рублей;

в) лица, владеющие на городской земле недвижимою собственностью, оцененною для взимания налога, в городских поселениях, имеющих более 10 тысяч жителей, не ниже 3 тысяч рублей… и во всех прочих городских поселениях не ниже 500 рублей.

Низкий ценз для небольших городов был обусловлен небольшой платежностью населения в них.

Имущественный ценз для первых двух курий заменялся для сельских избирателей многоступенчатостью выборов. В ходе крестьянской реформы крестьяне получали право на свое сословное самоуправление в виде волостных и сельских сходов. Выборы уездных гласных от третьей курии носили двухступенчатый характер.

Статья 30. Съезды для избрания Уездных Гласных от сельских обществ образуются из выборщиков, назначаемых волостными сходами из своей среды. Заменой имущественного ценза станет ограничение выборщиков по численности. Этих выборщиков полагается не свыше трети общего числа лиц, имеющих право по закону участвовать в волостном сходе, с тем , чтобы от каждого сельского общества находилось в среде выборщиков не менее одного представителя.

Это положение должно было обеспечивать представительство незначительных сельских обществ.

«Положение» давало право крестьянам избирать гласных от других сословий, поэтому пользуясь индифирентностью основной крестьянской массы, в гласные от крестьян часто проходили помещики.

Так как цензовые ограничения на участие в съездах отсутствовали ,возникала проблема организации единого уездного заседания. В связи с этим «Положение» предусмотрело проведение от сельских обществ нескольких съездов избирателей (по мировым участкам или станам). Прибывшие на съезд выборщики определяли согласно квоте состав гласных. На съезде от сельских обществ из своей среды избирался председатель съезда, который и руководил его работой.

Срок полномочий гласных составлял три года, они приносили присягу и осуществляли свою деятельность безвозмездно (в отдельных случаях волостные сходы назначали своим представителям содержание).

В данной выборной системе нашли отражения два принципа: старый-сословного представительства, и новый – имущественного ценза. Согласно этой системе выборов дворянство в земстве доминировало. Исторически это было оправдано: дворянство было самым организованным, политически грамотным сословием, оно веками заведовало системой местного управления. Кроме того, и сама реформа проводилась дворянской властью. Поэтому избирательный механизм работал в интересах власти и дворянства, а во главе всесословных органов стояли дворяне. С развитием капитализма их позиция в земствах ослабевала,

дворяне все более вытеснялись буржуазными элементами. Кстати, некоторые земства в силу исторических причин не имели местного сильного дворянства и органов дворянского самоуправления (например, на Урале преобладала горнозаводская собственность, здесь интенсивней шел процесс формирования буржуазных элементов, крестьян, занимавшихся торговлей).

Буржуазия, составляя вторую курию, придавала земствам капиталистический вектор направления развития, способствовала созданию на местах рыночной инфраструктуры. Русская буржуазия впервые получала доступ к представительным органам, и это должно было способствовать постепенной модернизации всей системы.

Крестьянство через земства приобщалось к гражданской жизни, участвовало в улучшении жизни на местах. Правда, приобщение к общественной жизни у крестьян проходило медленно- сказывались их вековое бесправие, безграмотность, патриархальный уклад жизни. Но постепенно они включались в общественную жизнь, становились активными участниками института самоуправления.

Таким образом, куриальная система выборов наиболее адекватно отражала историческое место различных социальных групп в тот период.

Сохранение старого сословного представительства в законе власть уравновесила новым принципом имущественного ценза, создав сложную, компромиссную конструкцию избирательного права.

При обсуждении реформы вопрос о введении ценза тоже стал дискуссионным. Лидеры общественного движения отстаивали различные точки зрения. Один из видных писателей-публицистов славянофил Аксаков И.С. считал безнравственным введение ценза: «…трудно понять, почему человек, владеющий сотнею десятин земли, признается более способным, более разумным, более наделенным теми условиями, какие необходимы для полезного участия в общественном деле,-чем человек, обладающий «большими» десятинами.» Он считал несправедливым то, что: «меньшинство «имущих» имеет право решать участь громадного большинства неимущих. Почему это громадное большинство, составляющее то органическое ядро, которое хранит в себе всемирно—историческую идею известного народа -должно быть лишено голоса, в вопросах до него касающихся» [7].

Напротив, сторонником имущественного ценза был другой общественный деятель, тоже славянофил по взглядам, Кошелев А.И.. Он считал, что « если учитывать ценз ради пользы одного сословия в ущерб другим, то ценз безнравственен, а вместе с тем и вреден.» Ценз, по его мнению, должен устанавливаться ради общей пользы на том основании, что заведывание общими делами должно быть поручено лучшим людям, и что приобретение собственности или даже обладание ею, есть до некоторой степени признак человека, умеющего вести свои дела и, следовательно, способного обсуждать и общие дела [8, с. 15]. Один из первых аналитиков земских институтов либеральный профессор А.В. Лохвицкий, написавший известную работу «Губерния, ее значение и правительственные учреждения» защищал имущественный ценз при выборах в органы местного самоуправления их хозяйственной , а не политической направленностью, но в тоже время он предлагал дополнить имущественный ценз образовательным, дополнив «умственную силу и капитал» [9, с.132].

В дискуссии принял участие и публицист Катков М. Н., известный своими западническими взглядами. Он предполагал, что дворянские собрания «должны быть обращены в земские собрания, с допущением в них новых элементов. Теперешние члены дворянского собрания должны пользоваться правом личного участия в земском собрании с изменением лишь душевого или подесятинного ценза на оценочный, напр., в размере от 40000 до 50000 рублей. Остальные земские люди должны пользоваться правом посылать в земство уполномоченных» [10, с.422-424]. Это должно было привести к тому, что дворяне допускались в земские собрания не как сословные представители, а как собственники, а лица всех сословий при условии равенства личного владения пользовались равными правами.

Согласно положению, избирательных прав лишались лица:

- моложе 25 лет
- находящиеся под уголовным следствием или судом
- опороченные по суду или общественному приговору
- иностранцы, не присягнувшие на подданство России.

«Положение» содержало перечень должностных лиц, находящихся на государственной службе и не имеющих права и избираться в гласные. К ним относились: губернатор, вице-губернатор, члены губернских правлений.

Каждый избиратель имел право личного участия в голосовании на съездах. Женщины в связи с отсутствием у них в это время избирательных прав, обладая состоянием, адекватным соответствующему имущественному цензу, могли послать на съезд своих доверенных лиц (уполномоченных или родственников). В тогдашней мировой избирательной практике подобных аналогов не было.

Серьезным недостатком этой избирательной системы было недопущение к выборам средних слоев населения-интеллигенции. Участие средних сословий в работах съездов и земских органов власти сделало бы их более продуктивными и устойчивыми. Однако

земская интеллигенция: врачи, учителя, ветеринары, агрономы, статисты, инженеры, страховые агенты, будучи не допущенными к избирательной системе, станут служащими в земствах и внесут огромный вклад в земскую практическую жизнь, будут способствовать конкретной модернизации местной жизни [11, с.10].

Субъектами избирательных отношений могли выступать не только физические лица, но и юридические. Согласно ст.19 Положения богоугодные, благотворительные, учебные, промышленные и другие учреждения, общества, компании и товарищества, владеющие недвижимом имуществом, дающим право на участие в земских выборах, назначают от себя для присутствия в избирательных съездах.

Пассивное избирательное право зависело от правоспособности избираемого. Не имеющий право выбирать не мог быть и избранным в соответствующие органы. Самоуправление требовало активной, в социальном и экономическом плане состоятельной личности, которая была бы заинтересована и в частном и в общественном интересе.

Либеральный принцип выборности в земские органы нарушался практикой формирования кандидатуры председателя губернского и уездного земского собрания. Эта должность формировалась путем назначения министром внутренних дел или самим императором. В этом тоже сказывался компромисс реформы-власть боялась оставить самоуправление без контроля.

По мере реализации реформы самоуправления, в ходе конкретной земской деятельности возникла насущная потребность дальнейшей демократизации местной хозяйственной системы путем изменения избирательного права. Эти вопросы поднимались самими земскими органами через ходатайства и различные обращения в правительственные органы. Так А.А. Корнилов, анализируя эти ходатайства, выделил три основные тенденции развития избирательной системы:

- расширение круга избирателей путем понижения имущественного ценза.
- усиление крестьянского представительства.
- замена сословной системы выборов территориальной [12, с.41].

Все это свидетельствовало о том, что земская реформа адаптировалась, углублялась, сталкивалась с трудностями, с новыми потребностями модернизации.

Земский избирательный процесс, сформировавший местные органы самоуправления, отражал в себе все сложности и противоречия российской модернизации. С одной стороны, он содержал в себе либеральные институты, такие как:

- всесословность выборов
- выборность гласных
- зависимость избирательного права от имущественного ценза
- формальное равенство и сменяемость гласных.

С другой, сохранял феодальные пережитки:

- сохранение сословности в земском самоуправлении
- недопущение средних сословий к самоуправлению
- многоступенчатость выборов для крестьян.

Земская реформа по своим итогам оказалась одной из самых результативных, она во многом способствовала созданию новой инфраструктуры на местах, капитализации провинции. Благодаря своей избирательной системе земства заложили основу для диалога между сословиями. Как отмечали первые аналитики земской деятельности Г. Львов и Т. Полнер « впервые все сословия… почувствовали равноправность и общность интересов, почувствовали, что общее благо народа есть благо всем равно дорогое и что оно зависит от них» [13, с.59]. Однако в России механизм создания местного самоуправления во многом опережал правосознание общества, формирование инициативной личности, самостоятельного гражданина. Так, известный русский публицист , основатель земской статистики, академик Безобразов В.П. понимал, что «желать самоуправления и уметь пользоваться им –две вещи разные» [14, с.401]. Октроированное самоуправление было своеобразной прививкой русскому обществу с целью его улучшения и оздоровления. Поэтому русским сословиям еще предстояло воспользоваться новым избирательным правом, предстояло учиться самоуправлению.

Литература:

1. Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Собр. соч., т.9. СПб., 1899.
2. Градовский А. Д. Что такое консерватизм. Собр. соч., т.3. СПб., 1899.
3. Ивановский В.В. Русское государственное право. Казань, 1898, т.2.
4. Чичерин Б.Н. Несколько современных вопросов. М., 1862.
5. Орлов-Давыдов В.П. Земледелие и землевладение. СПб., 1873.
6. Корнилов А. А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве: происхождение земской избирательной системы 1864 г. и ее дальнейшее изменение. СПб., 1906.
7. День. 1861. 23 декабря.
8. Кошелев А.И. Голос из земства. М.. 1869.
9. Лохвицкий А.В. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. СПб., 1864.
10. Неведенский С. Катков и его время. СПб., 1884.
11. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в Рос-

сии. М., 1990.
12. Корнилов А.А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. СПб., 1906.
13. Львов Г.Е., Полнер Т.Е. Наше земство и 50 лет его работы. М., 1914.
14. Безобразов В.П. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882.

References:

1. Gradovskyi A.D. Beginning of the Russian state law. Coll. of works., v.9. SPb., 1899.
2. Gradovsky A.D. What is conservatism. Coll. of works., v.3. SPb., 1899.
3. Ivanovskyi V.V. The Russian state law. Kazan 1898, v.2.
4. Chicherin B.N. Several contemporary issues. M., 1862.
5. Orlov-Davydov V.P. Agriculture and landholding. SPb., 1873.
6. Kornilov A.A. From the history of the voting right in the zemstvo: the origins of the zemstvo electoral system in 1864 and its further development. SPb., 1906.
7. Day. 1861. 23 December.
8. Koshelev A.I. Voice of the zemstvo. M.. 1869.
9. Lohvitsky A.V. Province, its territorial and government institutions. SPb., 1864.
10. Nevedensky S. Katkov and his time. SPb., 1884.
11. Gerasimenko G.A. Territorial self-government in Russia. M., 1990.
12. Kornilov A.A. From the history of voting right in the zemstvo. SPb., 1906.
13. L'vov G.E., Polner T.E. Our zemstvo and 50 years of its work. M. 1914.
14. Bezobrazov V.P. State and society: governance, self-government and judiciary. SPb., 1882.

СУБЪЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

Холодилова Е.А.
кандидат юридических наук, начальник отдела – руководитель секретариата, Уставный Суд Свердловской области (Россия), 620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, д. 19, ele3397105@yandex.ru

УДК 342 (2Рос)
ББК 67.400 (2Рос)

Цель. Изучение статуса индивидов, групп граждан и объединений граждан (юридических лиц) как субъектов волеизъявлений по смыслу положений статьи 33 Конституции Российской Федерации.

Методы. На основании системно-структурного, формально-юридического, логического и сравнительно-правового методов проанализировано действующее правое регулирование статуса субъектов конституционного права на обращение.

Результаты. Предложена система субъектов конституционного права на обращение. Выявлены следующие субъекты волеизъявлений: граждане, группы граждан, их объединения и юридические лица. Проанализировано правое положение каждого из указанных субъектов. Особенно подробно исследован статус объединений граждан и юридических лиц и причины их нормативного включения в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в качестве новых субъектов права на обращение. Проанализирован зарубежный опыт регламентации права юридических лиц на обращение. Исследованы вопросы правосубъектности применительно к институту обращений. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства об обращениях. Предложены поправки уточняющие сферу применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», а также обосновано сокращение до 14 лет возраста необходимого физическим лицам для реализации конституционного права на обращение.

Научная новизна. Научная новизна заключается в системном исследовании субъектов конституционного права на обращение. Предложена классификация субъектов волеизъявления. Проанализированы юридические лица и объединения граждан как «новые» субъекты конституционного права на обращение. Предложено нормативно оформить понятия терминов заявитель и организация. Исследована проблема возраста, при достижении которого у граждан возникает право на обращение.

Ключевые слова: право на обращение, субъект обращения, обращение гражданина, обращение организации, волеизъявление.

SUBJECTS OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO APPEAL IN THE RUSSIAN FEDERATION

Savoskin A.V.
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Advisor to the Judge, Statutory Court of the Sverdlovsk region (Russia), 19 Pushkin str., Ekaterinburg, Russia, 620075, savoskinav@yandex.ru

Kholodilova E.A.
Candidate of Legal Sciences, Head of Department – Head of the Secretariat, Statutory Court of the Sverdlovsk region (Russia), 19 Pushkin str., Ekaterinburg, Russia, 620075, ele3397105@yandex.ru

Purpose. The study of the status of individuals, groups of citizens and associations of citizens (legal entities) as the subjects of will declaration within the meaning of Article 33 of the Constitution of the Russian Federation.

Methods. On the basis of the systematic structural, formal, legal, logical and comparative-legal methods the acting legal regulation of the status of subjects of the constitutional right to appeal are analyzed.

© Савоськин А.В., Холодилова Е.А., 2014

Results. A system of subjects of the constitutional right to appeal is provided. The subjects of will declaration: citizens, groups of citizens, their associations and legal entities are identified. Legal status of each of these subjects is analyzed. The author particularly studied the status of associations of citizens and legal entities and the reasons for their inclusion in the Federal Law "On the order of consideration of the RF citizens' appeals" as the new subjects of the right to appeal. Foreign experience of regulating the legal persons' right to appeal is also considered. The problems of legal capacity in relation to the institution of legal appeals are researched. Proposals for improving the legislation of appeals are given. Amendments clarifying the scope of the Federal Law "On the order of considering the RF citizens' appeals" are proposed and the reduction of age (to 14 years) required for individuals to exercise their constitutional right to appeal is justified.

Scientific novelty. Scientific novelty of the system lies in the systemic study of the subjects of the constitutional right to appeal. Classification of the subjects of will declaration is proposed. Legal entities and associations of citizens as "new" subjects of the constitutional right to appeal are analyzed. It is proposed to regulatory formalize the concepts of the terms applicant and organization. The problem of the age at which citizens acquire the right to appeal is researched.

Key words: right to appeal, the subject of appeal, appeal of a citizen, appeal of an organization, will declaration.

Ст. 33 Конституции РФ определяет: «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Вместе с тем буквальный смысл конституционной нормы давно расходится с ее реальным содержанием, поскольку сначала практика и конституционна теория, а затем и законодатель существенно расширили число субъектов, уполномоченных направлять обращения органам публичной власти. Если Конституция упоминает только два вида обращений (индивидуальные и коллективные) которым соответствуют субъекты: гражданин или группа граждан, то с 2013 года правом направлять обращения наделены также объединения граждан, в том числе юридические лица.

Субъектом обращения в его конституционно-правовом смысле всегда является частное (а не публичное) лицо, то есть индивид, группа индивидов или объединение индивидов (организация), но не органы публичной власти или их должностные лица. Термин индивид в этом контексте (в отличие от абстрактных терминов субъект или лицо) позволяет подчеркнуть принадлежность права на обращение человеку, а не органу власти, то есть частному, а не публично-правовому субъекту.

Анализ субъектов обращений следует начать с индивида, то есть с человека в личном качестве. Дело в том, что кроме общего правого статуса каждому человеку присущ индивидуальный правовой статус включающий множество специальных правых статусов [1, с.30]. Право на обращение является универсальным конституционным правом и входит в качестве составной части в общий правой статус индивида. Вместе с тем получение специального юридического статуса в отдельных случаях может блокировать право на обращение. Так, любой государственный служащий направляет большое количество заявлений своему руководителю (о предоставлении отпуска, об увольнении и т.п.), однако, они не являются обращениями в собственном значении этого слова и не подлежат рассмотрению по правилам Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» [2] (далее - Закон об обращениях), поскольку правоотношение возникает не между гражданином и органом власти, а между работником и работодателем. Безусловно, работника можно считать заявителем, работодателя – адресатом, но волеизъявление человека в этом случае не может именоваться обращением в конституционно-правовом смысле этого слова, поскольку порождает не публичные, а совсем иного рода локальные (трудовые) правоотношения.

Согласно ст. 33 Конституции РФ правом на обращение наделены только граждане Российской Федерации. Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются им, если соответствующие исключения не установлены федеральным законом. Этот тезис является общеизвестными и базируется на ч. 3 ст. 62 Конституции РФ и ст. 4 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [3] согласно которым иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в России правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ.

В советской науке отдельные авторы, занимавшиеся проблематикой обращений граждан, утверждали: «…Хотя по существу возможность подачи жалобы иностранными гражданами у нас не ограничивается, однако, такое право никакими актами не предусмотрено…» [4, с 34]. Аналогичный подход можно было встретить и в более поздних уже российских исследованиях. По мнению Н.Ю. Хаманевой: «Статья 33 Конституции Российской Федерации наделяет правом на обращение только граждан Российской Федерации. Вместе с тем, на практике, этим правом пользуются иностранцы и лица без гражданства…» [5, с.14]. «Весьма странно вы-

глядит лишение иностранцев права на обращение при предоставлении им политического права на объединение» [6, с. 214].

Правильной представляется позиция Ю.Н. Алистратова: «…принцип всеобщности означает, что любое физическое лицо в соответствии с российским законодательством обладает правом на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления за исключением случаев, установленных законом и нормами международного права. Эти изъятия касаются тех обращений, которые носят политический характер, субъектами которых выступают исключительно граждане Российской Федерации, или противоречат международно-правовым обязательствам России…» [7, с. 39]. Аналогичной позиции придерживается И.А. Кравец, который выводит всеобщность права на обращение из принципа национального режима [8, с. 36]. Несколько иной подход предлагает С.А. Широбоков который считает, «что право обращения присуще иностранным гражданам и лицам без гражданства в отношении личных, социальных, экономических, духовных и культурных прав на основании ст. 62 п. 2, п. 3 Конституции Российской Федерации. Что же касается политических прав, то вряд ли в полной мере необходимо наделять иностранных граждан правом обращения» [9, с. 18].

В настоящий момент универсальные акты, устанавливающие ограничения права на обращение для лиц, не являющихся гражданами РФ, отсутствуют. Даже в тех случаях, когда иностранец не обладает субъективным правом, о реализации которого он просит направляя обращение, он не лишен возможности подать соответствующее заявление, а органы власти обязаны дать на него хоть и отрицательный, но мотивированный ответ.

Например, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [10] не содержит прямого запрета иностранным гражданам и апатридам подавать обращения, как это сделано, например, в отношении агитации (пп. «е» п. 7 ст. 48) или пожертвований (пп «б» п. 6 ст. 58). Толкование общих положений этого закона (п. 6 ст. 3) также не дает основания утверждать о наличии такого запрета в сфере избирательных правоотношений. Другое дело, что по обращениям иностранцев о реализации ими политических прав должно быть отказано по существу, но вот оснований не принять такое обращение орган власти не имеет.

Согласно Конституции РФ индивидуальное право человека на обращение дополняется возможностью подачи коллективных обращений. Такие обращения ничем принципиально не отличаются от индивидуальных, поскольку субъектом волеизъявления по прежнему остается каждый индивид подписавший обращение. Гораздо более сложным и дискуссионным, является вопрос признания субъектом обращения объединений граждан - организаций (прежде всего юридических лиц).

Ст. 33 Конституции РФ и первоначальная редакция ч. 1 ст. 1 и ч. 1 ст. 2 Закона об обращениях в качестве субъектов управомоченных направлять обращения называли только граждан. Это порождало неопределенность относительно возможности направлять обращения от имени юридических лиц. Поправки лета 2013 года в Закон об обращениях [11] прояснили ситуацию, но не устранили всех проблем. В действующей редакции закона правом обращения наделены не только граждане, но и их объединения, в том числе юридические лица.

Первоначальная редакция ч. 1 ст. 2 Закона об обращениях предусматривала следующую норму «*Граждане* имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения...». Вместо того чтобы переформулировать эту норму, законодатель полностью сохранил структуру предложения, дополнив его указанием на объединения граждан (в том числе юридических лиц) как субъектов обращения: «Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, *включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц…».* Если исходить из буквального смысла новой редакции статьи, то получается, что право на обращение предоставлено не юридическому лицу, и даже не объединению, а гражданину, при этом волеизъявления объединений граждан приравнены к особой разновидности коллективных обращений.

Неудачность выбранной конструкции заключается сразу в двух аспектах. Во-первых, из указанной формулировки остается непонятным, кто должен подписать обращение объединения граждан: все члены такого объединения (что бы оно стало действительно коллегиальным) или его представитель? Некоторую ясность вносит новая ч. 4 ст. 1 Закона об обращениях согласно которой «Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан… распространяется на… обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц». На основании этой нормы объединения граждан надлежит признать самостоятельным субъектом права на обращение, а их волеизъявления отдельным видом обращений, подписываемым представителем организации. Однако, приведенная норма не снимает второго аспекта проблемы. Согласно ч. 1 ст. 2 Закон об обращениях право на обращение предусмотрено для граждан и, по общему правилу, для объединений граждан. Юридические лица пользуются этим правом, так как рассматриваются законодателем в качестве разновидности объединений граждан («в том числе юридическими лицами). Однако, юридические лица могу создаваться одним гражданином, поэтому безоговорочно

признавать их формой объединения граждан нельзя. Означает ли это, что они лишены права направлять обращения от своего имени? На основании конституционного принципа равноправия - нет.

Следует признать, что поправки 2013 года в Закон об обращениях революционными не стали, они лишь закрепили реально существовавшую практику направления обращений юридическими лицами. Внесенные изменения реализовали правовую позицию Конституционного Суда РФ, сформулированную еще в 1996 году [12], согласно которой в основе правового статуса объединений граждан лежат, прежде всего, конституционные нормы, устанавливающие основные права и свободы, которые по своей правовой природе могут принадлежать как физическим, так и юридическим лицам, и потому то или иное конституционное право человека и гражданина может распространяться на юридические лица в той степени, в какой это право по своей природе может быть к ним применимо.

Таким образом, право объединений граждан, в том числе юридических лиц, обращаться в органы публичной власти производно от конституционно установленного права граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, а отказ в признании юридических лиц как объединений граждан субъектами конституционного права на обращение недопустим.

Подтверждение такой позиции можно найти и в теории права. Так Р. Иеринг указывал, что «юридическое лицо не является дестинатором прав, которыми оно обладает, а дестинаторами являются те физические лица, которые стоят позади него. Для них юридическое лицо является только технически необходимым представителем (носителем права) [13, с. 75].

Вместе с тем официальное включение в 2013 году юридических лиц и объединений граждан в число субъектов права на обращение, выявило перед наукой конституционного права очередную проблему. В настоящий момент наименование Закон об обращениях и его содержание (за исключением ст.ст. 1 и 2), никоим образом не отражают особенностей связанных с подачей обращений организациями. Не отражает внесенных изменений и понятийный аппарат, который упоминает только обращения граждан. Вместе с тем сам факт приравнивания обращений объединений граждан и юридических лиц к обращениям граждан (ч. 4 ст. 1) не снимает с законодателя обязанности надлежащим образом изложить это в законе с соблюдением требований юридической техники.

Причина столь странного и неудачного правового регулирования заключается в то, что внесение поправок было продиктовано не свободной волей законодателя, а Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П указавшего на не конституционность исключения юридических лиц и объединений граждан из числа субъектов права на обращение [14].

Видимо, исключая возможные злоупотребления со стороны законодательной ветви власти, суд максимально детализировал свое решение, указав в нем и объединения граждан, и юридических лиц. Предполагаю, что сделано это было для того, чтобы исключить возможность неполного (частичного) регулирования конституционного права. При этом суд не думал и не должен был думать о текстуальной форме реализации в законе права объединений граждан, в том числе юридических лиц на обращение.

Вместо того чтобы подойти к внесению поправок в Закон об обращениях концептуально, законодатель ограничился прямым включением в него отельных фраз из резулятивной части Постановления Конституционного Суда не озаботившись их взаимоувязкой с остальными нормами. Формально, решение органа конституционного контроля исполнено, содержание поправок (особенно с учетом позиции Конституционного Суда) о праве объединений граждан и юридических лиц направлять обращения сомнений не вызывает, но вот форма юридического закрепления далека от идеальной. С учетом невысокой правовой грамотности заявителей (а в ряде случаев и адресатов обращений) подобное невнятное регулирование может повлечь неправильное толкование и как следствие нарушения прав граждан и организаций.

В целях объективности исследования отметим, что проблема соединения в правовом акте традиционного обращения граждан с нетрадиционным обращением объединений является сложной и не всегда может быть решена путем внесение микро-поправок. Интересным примером в этом вопросе может служить белорусский законодатель, который в 2011 году принял закон «Об обращениях граждан и юридических лиц» [15], отменив прежний закон «Об обращениях граждан» [16]. Причина принятия нового закона заключалась как раз в том, что необходимо было дополнить акт новым субъектом обращений – юридическим лицом. Остальные отличия между новым и старым законами явно несущественны.

Сложность введения нового субъекта обращения в законодательство предопределена советским юридичесвким наследием, где правом направлять предложения, заявления и жалобы обладал только гражданин [17]. Неудивительно, что все без исключения пост-советские страны при принятии своих законов об обращениях предусмотрели единственного субъекта волеизъявления – гражданина. В настоящий момент расширили этот перечень путем включения в него юридических лиц только Россия (2013 г.) и Беларусь (2011 г.). В этом смысле законодательство России представляется наиболее прогрессивным, так как наде-

ляет правом на обращение не только юридических лиц, но и объединения граждан, которые могут и не быть зарегистрированными в качестве юридического лица. Вместе с тем, форма установления такого права должна быть уточнена путем внесения изменений в ч. 4 ст. 1 и ч. 1 ст. 2 Закона об обращениях граждан.

Наиболее простым будет заменить слова «в том числе юридических лиц» словами «и юридических лиц». Итоговый вариант, например ч. 4 ст. 1 при этом будет звучать так: «Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан… распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением указанными органами, должностными лицами *обращений объединений граждан и юридических лиц*…».

Более обстоятельным вариантом решения проблемы видится использование собирательного термина организация (с 2013 года уже включенного в Закон об обращениях граждан применительно к адресатам обращений), тем более что имеющийся в законе термин «объединения граждан, в том числе юридические лица» представляется сложной, а потому неудобной правой конструкцией. В настоящий момент нормативное определение собирательного термина организация отсутствует, однако под ним традиционно понимается любое объединение граждан (вне зависимости от наличия статуса юридического лица), а также любое частное (не публичное) юридическое лицо в любой организационно-правовой форме (вне зависимости от количества учредителей и особенностей правового статуса).

Оба предложенных варианта регулирования исключают любое произвольное толкование, а соответственно и возможность злоупотребления правом, обеспечивают абсолютное и равное право на обращение всем юридическим лицам (включая созданные одним лицом и не являющиеся формой реализации конституционного права на объединение), а также всем объединениям граждан (вне зависимости от их регистрации в качестве юридического лица).

Включение юридических лиц и объединений граждан в название закона и повсеместное их внесение во все его статьи нецелесообразно не только с позиций юридической техники, но и в силу того, что любое юридическое лицо или объединение граждан в известном смысле является юридической фикцией, а его право на обращение производно от соответствующего права гражданина. Опыт Республики Беларусь хоть и представляется интересным, но все же представляется избыточным. Более правильным будет включить в закон новую правовую категорию - «заявитель», которая бы охватывала и граждан, и их объединения и юридических лиц.

Завершая анализ организаций как субъектов обращений отметим, что главное их отличие от коллективных (индивидуальных) заключается в том, что право на обращение принадлежит не каждому члену коллектива в отдельности, а исключительно объединению. То есть право на обращение организации не является суммой индивидуальных прав на обращение. Соответственно юридически значимые последствия возникают не для отдельного индивида или группы, а для объединения в целом.

Возвращаясь к рассмотрению свойств субъекта обращения, следует отметить, что для реализации принадлежащего ему права он должен обладать дееспособностью.

Для граждан конституционное право на обращение (как и любое субъективное право [18, с. 208]) возникает с момента рождения, а временем возникновения способности самостоятельно его реализовывать – является момент обретения дееспособности. Наличие дееспособности у граждан зависит от достижения определенного возраста и соответствующего психического состояния.

Согласно ст. 60 Конституции РФ дееспособность возникает с 18 лет, однако, в отдельных случаях нормативными актами может устанавливаться пониженный возрастной ценз для осуществления права на обращение. Так ст. 13 Семейного кодекса РФ позволяет лица достигшим 16 лет подавать заявление о вступлении в брак [19]; п. 1 и 10 «Положения о паспорте гражданина РФ» обязывают 14-летних граждан подавать заявление о выдаче паспорта [20] и другие примеры.

В научной литературе высказываются суждения о том, что право на обращение не ограничено вообще никаким возрастом и принадлежит детям до достижения 18 лет [21, с. 24]. Думается, что такое предположение не основано на законе и не соответствует сложившейся правоприменительной практике. Вместе с тем нет ничего плохого в том, чтобы предоставить универсальное право обращаться в органы власти лицам, не достигшими совершеннолетия. Целесообразно дополнить Закон об обращениях граждан нормой о пониженном возрастном цензе для права на обращение на уровне 14 лет (тем более что многие гражданские права могут быть реализованы несовершеннолетним в случае эмансипации). Установление еще более низкого возраста представляется нецелесообразным. Сформулированное предложение носит общий характер и не распространяется на обращения, урегулированные специальными законами.

Повышенного возрастного ценза для права на обращение (в отличие от некоторых иных конституционных прав) не существует. Так, лицо, не достигшее возраста 35 лет, может обратиться с заявлением о регистрации его в качестве кандидата в Президенты РФ. Такое заявление должно быть принято и на него должен

быть дан мотивированный ответ, вне зависимости от того факта, что заявитель не может быть зарегистрирован в качестве кандидата.

Соответствующее психическое состояние любого заявителя презюмируется, то есть он не обязан доказывать свою дееспособность. В случае утраты дееспособности человек утрачивает право на обращение. Вместе с тем существует практика Конституционного Суда РФ по рассмотрению жалоб поданных недееспособными лицами [22].

Что касается организаций, то момент возникновения правоспособности и дееспособности у них совпадает и зависит от их правовой формы. Моментом возникновения дееспособности, а значит и права на обращение для юридических лиц является момент их государственной регистрации, а для объединений граждан без образования юридического лица – момент принятия решения учредителями о создании объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов.

Обращения, поданные недееспособным заявителем (гражданином или организацией) являются таковыми лишь по форме, но исходят от неуполномоченного субъекта, а потому не могут порождать правовых последствий и не подлежат рассмотрению в установленном порядке.

Завершая изучение такого признака как субъект обращения, надлежит констатировать, что им может быть: индивид (любой человек в личном качестве), группа индивидов или организация, созданная гражданами или одним гражданином (вне зависимости от наличия или отсутствия статуса юридического лица), а также союз (ассоциация) таких организаций.

Субъект волеизъявления позволяет отличать обращения граждан от иных видов обращений, например, направляемых должностными лицами органов власти, как это предусмотрено в частности статьей 18 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в отношении запросов информации [23]. Обращения граждан – это волеизъявления именно частных лиц и организаций (использующих свое конституционное право), а не публичных образований (реализующих свое полномочие).

Литература:

1. Карасев А.Т., Федоров Р.В. К вопросу о гарантиях как составных элементах конституционно-правового статуса личности // Российский юридический журнал. 2004. № 2.
2. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060.
3. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 01.00.2014) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3032.
4. Ремнев В.И. Право жалобы в СССР. М., 1964.
5. Хаманева Н.Ю. Конституционное право граждан на подачу обращений // Государство и право. 1996. № 11.
6. Лейбо Ю.И., Толстопятенко Г.П., Экштайн К.А.. Научнопрактический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина». / Под ред. К.А. Экштайна. – М.: «Издательство ЭКОМ. 2000.
7. Алистратов Ю.Н. Право петиций в Российской Федерации. М.: Манускрипт, 1997.
8. Кравец И.А. Право на обращение граждан в органы местного самоуправления: конституционные основы, проблемы регулирования и реализации // Вестник новосибирского государственного университета. Серия право. 2012. № 2. С. 33-47.
9. Широбоков С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращение: Учебное пособие. Пермь. 2002.
10. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.
11. Федеральный закон от 07.05.2013 № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 13.05.2013. № 19. Ст. 2307.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.1996 № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» // Собрание законодательства РФ. 04.11.1996. № 45. Ст. 5202.
13. Иеринг Р. Юридическая техника. СПб., 1905. 231 с.
14. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства РФ. 30.07.2012. № 31. Ст. 4470.
15. Закон Республики Беларусь «Об обращениях граж-

дан и юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 300-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 25.07.2011. № 83. 2/1852.
16. Закон Республики Беларусь от 6 июня 1996 года № 407-XIII «Об обращениях граждан» // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1996. № 21. Ст. 376.
17. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 № 2534-VII (ред. от 02.02.1988) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Свод законов СССР. Т. 1. С. 373.
18. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. Дисс. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург. 2005. 522 с.
19. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 16.
20. Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (ред. от 18.02.2014) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 14.07.1997. № 28. Ст. 3444.
21. Третьяков И.А. Классификация субъектов права граждан на обращения // Философия права. 2010.
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.02.2009 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю.К. Гудковой, П.В. Штукатурова и М.А. Яшиной» // Собрание законодательства РФ. 16.03.2009. № 11. Ст. 1367.
23. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. № 7. Ст. 776.

References:

1. Karasev A.T., Fedorov R.V. On the issue of guarantees as components of the constitutional and legal status of a person // Russian Law Journal. 2004. № 2.
2. The Federal Law of 02.05.2006 № 59-FL (as amended on 07.02.2013) "On the order of consideration of the RF citizens' appeals" // Collected Legislation of the Russian Federation. 08.05.2006. № 19. Art. 2060.
3. Federal Law of 25.07.2002 № 115-FL (as amended on 01.00.2014) "On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 29.07.2002. № 30. Art. 3032.
4. Remnev V.I. The right to appeal in the USSR. M., 1964.
5. Hamaneva N.Y. The constitutional right of citizens to petition // State and law. 1996. № 11.
6. Leibo Y.I., Tolstopyatenko G.P., Eckstein K.A. Scientific - practical commentary to Chapter 2 of the Constitution of the Russian Federation, "The rights and freedoms of man and citizen". / Ed. by K.A. Eckstein. - M .: " ECOM Publishing". 2000.
7. Alistratov Y.N. The right of petition in the Russian Federation. M.: Manuscript, 1997.
8. Kravets .I.A The right to appeal of the citizens to local bodies of power: the constitutional framework, problems of regulation and implementation // Bulletin of the Novosibirsk State University. Series Law. 2012. № 2. P. 33-47.
9. Shirobokov S.A. The constitutional right of a person and citizen to appeal: Coursebook. Perm. 2002.
10. The Federal Law of 12.06.2002 № 67-FL (as amended on 04.06.2014) "On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in the referendum of the citizens of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 17.06.2002. № 24. Art. 2253.
11. Federal Law of 07.05.2013 № 80-FL "On Amendments to Article 5.59 of the Code of Administrative Offences and Article 1 and 2 of the Federal Law" On the order of consideration of the RF citizens' appeals" // Collected Legislation of the Russian Federation. 13.05.2013. № 19. Art. 2307.
12. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 24.10.1996 № 17-P "On inspecting the constitutionality of the first part of Article 2 of the Federal Law of March 7, 1996 "On Amendments to the Federal Law "On Excise Duties" // Collected Legislation of the Russian Federation. 04.11.1996. № 45. Art. 5202.
13. Iering R. Legal technics. SPb., 1905. 231 p.
14. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 18.07.2012 № 19-P "On the case of inspecting the constitutionality of Part 1 of Article 1, part 1 of Article 2 and Article 3 of the Federal Law "On the order of consideration of the RF citizens' appeals" in connection with the enquiry of the Legislative Assembly of the Rostov region" // Collected Legislation of the Russian Federation. 30.07.2012. № 31. Art. 4470.
15. Law of the Republic of Belarus "On the appeals of citizens and legal entities" of July 18, 2011 № 300-L // National Register of Legal Acts of the Republic of Belarus of 25.07.2011. № 83. 2/1852.
16. Law of the Republic of Belarus of June 6, 1996

№ 407-XIII «On citizens' appeals" // Vedamastsi Vyarkhovnaga Saveta Respubliki Belarus. 1996. № 21. Art. 376.
17. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR of 12.04.1968 № 2534-VII (as amended on 02.02.1988) "On the order of consideration of proposals, applications and complaints of citizens" // Code of Laws of the USSR. V. 1. P. 373.
18. Arkhipov S.I. Subject of law: theoretical study. Diss. ... Dr.Leg. Sciences. Ekaterinburg. 2005. 522 p.
19. Family Code of the Russian Federation of 29.12.1995 № 223-FL (as amended on 05.05.2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 01/01/1996. № 1. Art. 16.
20. Resolution of the RF Government of 08.07.1997 № 828 (as amended on 02.18.2014) "On Approval of the Regulations on the passport of the citizen of the Russian Federation, of the sample blank and the description of the passport of the citizen of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 14.07.1997. № 28. Art. 3444.
21. Tretyakov I.A. Classification of subjects of the right of citizens to appeal // Philosophy of law. 2010.
22. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 27.02.2009 № 4-P "On the case of inspecting the constitutionality of a number of provisions of Articles 37, 52, 135, 222, 284, 286 and 379.1 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation and the fourth part of Article 28 of the Law of the Russian Federation "On psychiatric care and guarantees of citizens' rights in its provision" in response to complaints from citizens J.K. Gudkova, P.V. Shtukaturov and M.A. Yashina" // Collected Legislation of the Russian Federation. 16.03.2009. № 11. Art. 1367.
23. Federal Law of 09.02.2009 № 8-FL (as amended on 12.28.2013) "On providing access to information about the activity of public and local authorities " // Collected Legislation of the Russian Federation. 16.02.2009. № 7. Art. 776.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ СУБЪЕКТОВ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Иванцов С.В.

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры криминологии,
Московский университет МВД России (Россия), 117437, Россия, г. Москва, ул. Академика Волгина, д.12,
isv1970@mail.ru

УДК 343.23 (470)
ББК 67.518.4 (2Рос)

Цель: Анализ актуальных вопросов, связанных с предупредительной и правоохранительной деятельностью в сфере борьбы с современной российской организованной преступностью в условиях отсутствия специализированного субъекта (ликвидация в сентябре 2008 года управления по борьбе с организованной преступностью и терроризмом МВД России) такой деятельности.

Методы: Материал статьи основан на изучении проблем, возникших в связи с качественным изменением параметров преступности и ее организованных форм, что требует переосмысления сложившихся взглядов на борьбу с ней, выработки новых соответствующих форм и методов. Автор обосновывает, почему активное противодействие организованной преступности остается одним из ключевых направлений политики криминологической и национальной безопасности.

Результаты и область применения: Особое внимание уделено специализированным субъектам, вовлеченным в сферу борьбы с организованной преступностью. В статье раскрываются содержание и объем их многоаспектной деятельности. Сделан вывод о необходимости сосредоточения основного внимания на согласовании и объединении усилий правоохранительных органов по обеспечению законного и обоснованного предупреждения организованной преступности.

Научная новизна: Научная новизна заключается в исследовании социально-правовых предпосылок системного антикриминогенного предупредительного воздействия на организованную преступность со стороны субъектов ее предупреждения. При этом особое внимание уделяется различиям в существующих подходах ученых-правоведов и практиков к определению сущности и особенностям деятельности правоохранительных органов, непосредственно осуществляющих предупреждение феномена современной организованной преступности, формированию системы организационных и иных мер по противодействию ей. Определены возможные пути совершенствования и перспективы развития системы предупреждения организованной преступности в деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: современная российская организованная преступность, правоохранительная деятельность, субъекты предупреждения организованной преступности, преступные сообщества, социально-правовой контроль.

TOPICAL ISSUES OF DEVELOPING THE SYSTEM OF AGENCIES TO PREVENT ORGANIZED CRIME: CURRENT STATE AND IMPROVEMENT PERSPECTIVES

Ivantsov S.V.
Doctor of Law, Professor, Professor of the Criminology Department, Moscow University of the Russian Ministry of Internal Affairs of (Russia), 12, Academica Volgina str., Moscow, Russia, 117437, isv1970@mail.ru

Purpose: Analysis of the current issues related to the preventive and law enforcement activities in the fight against modern Russian organized crime in the absence of a specialized agency (liquidation in September 2008 of Agency for Combating Organized Crime and Terrorism of Russian MIA) of such activities.

Methods: The material is based on a study of problems emerged in connection with the qualitative change in the

© Иванцов С.В., 2014

parameters of crime and its organized forms which requires reconsideration of the existing views on the struggle against it, the development of new appropriate forms and methods. The author justifies the reasons why the active opposition of organized crime remains one of the key policies of criminological and national security.

Results and scope of application: Special attention is given to specialized agencies involved in the fight against organized crime. The article reveals the content and scope of their multi-aspect activities. It is concluded that it is necessary to concentrate attention on coordination and integration of efforts of the law enforcement bodies to ensure lawful and reasonable prevention of organized crime.

Scientific novelty: The scientific novelty lies in researching the social and legal prerequisites of the systemic anticriminogenic effect of the preventing agencies on organized crime. Special attention is given to differences in existing approaches of legal scholars and practitioners to identification of the nature and to specifics of the activities of law enforcement bodies directly involved in prevention of the phenomenon of modern organized crime, forming the system of organizational and other measures to counter it. Possible ways of improvement and development prospects of the system of organized crime prevention in the internal affairs bodies are identified.

Key words: modern Russian organized crime, law enforcement activity, agencies to prevent organized crime, criminal associations, socio-legal control.

С начала года все внимание мировой и российской общественности, государственных, в том числе правоохранительных, органов было приковано (стоит признать, что совершенно обоснованно) к триумфу российского спорта на сочинской олимпиаде, а затем к событиям так называемой «украинской революции» и последовавшим вслед за этим процессом законодательного оформления крымской территории как субъекта РФ. На этом фоне вопросы предупреждения преступности и ее различных форм (например, освещаемых СМИ) остаются без должного «внимания».

Между тем такая «потеря интереса» только на руку преступникам, прежде всего, представителям организованной, профессиональной, транснациональной преступности. По всей видимости, следует ожидать в ближайшее время очередного «качественного скачка» преступности, ядро которой составят организованные преступные сообщества и организации, причем высокоорганизованный характер значительной части современной преступности является закономерной ступенью ее эволюции, важной составляющей, усиливающей общественную опасность.

Это прямое следствие продолжающейся мировой глобализации, которая характеризуется ростом высокоорганизованной с одновременным отставанием социально-правового контроля от растущей криминализации общественных отношений. Россия, к сожалению, не является исключением. Отечественная организованная преступность является серьезнейшим фактором, влияющим на ряд экономико-социальных и общественно-политических процессов. В последние несколько лет отечественные криминальные авторитеты ушли в тень, но от этого их влияние не стало меньше, скорее наоборот, они его существенно упрочили [1]. Большинство активных участников и лидеров уголовно-криминальной среды смогли легализоваться в экономике, в отечественной прессе даже появилось такое определение - «авторитетные предприниматели». В результате криминальный «беспредел» завершился, сложилась определенная преступная «иерархия», произошел раздел преступных «активов».

Анализ проведенных исследований, статистической и иной информации свидетельствует, что организованная преступность в России за это время вышла на качественно новый уровень, т.е. приобрела широкомасштабный, высокотехнический, откровенно агрессивный характер и свойство системных организаций. Как отмечает А.И. Гуров, сегодня практически во всех мегаполисах действуют преступные организации с сетевой структурой, при этом отношения между ними приобрели форму криминальных союзов. При этом отмечается тенденция дальнейшей интеграции преступных сообществ, все большую активность приобретает экономическая направленность преступной деятельности организованных преступных структур, которая охватила практически все области хозяйственного комплекса страны, в первую очередь в высокодоходных отраслях экономики [1]. Организованные преступные структуры после «освоения» легальной экономики осуществляют проникновение во властные структуры различных уровней, что теперь угрожает безопасности не только отдельных регионов, но и страны в целом. Продолжается саморазвитие организованной преступности. Устойчивые преступные группы консолидируются как в рамках отдельных территорий, так и на межрегиональном и транснациональном уровнях.

На этом фоне складывается впечатление, что государство ничего не предпринимает для предупреждения организованной преступности. Более того, ликвидация в сентябре 2008 года управления по борьбе с организованной преступностью было воспринято криминалитетом чуть ли не как своеобразная «побе-

да». Интересна как официальная мотивация - весь значимый криминал легализовался, а значит, профессия вора в законе изжила себя и морально, и физически. Так и неофициальная версия - подразделения по борьбе с оргпреступностью сами стали криминализированы, т.е. заняли освободившееся место тех, с кем боролись (если имелась информация об этом, то следовало ее «легализовать» и реформировать, а не ликвидировать УБОПЫ). Как бы там не было, но именно с помощью таких подразделений и был ликвидирован криминальный «беспредел 90-х». А в отсутствие такой структуры отечественная организованная преступность существенно укрепила свои позиции, особенно в регионах.

Впервые, кстати, о реальном возрождении УБОПов заговорили еще в 2010 году сразу после трагедии в станице Кущевская. Потом «случилось» в г. Гусь-Хрустальный Владимирской области, в поселке Сагра Свердловской области, в Бирюлево и других местах. 2013 год вообще перевернул относительную криминальную «стабильность». Убийство одного из лидеров криминального мира - А. Усояна показало, что в криминальном «королевстве» происходит даже не борьба, а настоящая война за сферы влияния. Это для правоохранительных органов оказалось полной неожиданностью. Оказалось, что правоохранительные структуры, увлекшись борьбой с терроризмом и экстремизмом, оказались просто не готовы противостоять высокоорганизованному криминалитету, который на них просто не обращает внимания. Возможно, я несколько сгустил краски, но события на Матвеевском рынке в г. Москве, «бирюлевские» события тому подтверждение.

Причины этого очевидны - ослабление позиций оперативных подразделений МВД, интеграция криминала в органы власти и значительные финансовые потоки, имеющиеся в распоряжении организованных преступных группировок. Появилась и другая серьезная проблема – резкий рост этнической организованной преступности (например, в Москве). Мигранты приезжают в нашу страну не только работать, часть из них уже приезжает с криминальным опытом и для криминальных целей. Мигранты криминализируются на глазах.

Именно противозаконные действия мигрантов привели к росту московской преступности как в 2012-13 гг. Например, каждое второе изнасилование, каждое пятое убийство, каждый третий разбой и грабеж в Москве совершают иностранные мигранты. Число преступлений, совершённых участниками этнических организованных преступных группировок выросло почти на 40%. Причем это этнические преступные группы, которые находятся в процессе «формирования» в криминальные сообщества. Такие преступные структуры образованны по национальному (таджикские, киргизские, китайские, вьетнамские и др.) или региональному (например, один регион - Средняя Азия) принципу, действующие относительно недавно (как правило, с начала массового привлечения мигрантов). Другие крупные криминальные структуры (кавказские, прежде всего) уже давно «ассимилировались» и не имеют четкой национальной принадлежности своих членов, скорее наоборот, стараются не афишировать свою этническую криминальную деятельность, т.к. практически легализовались. Хотя определенная «специализация», безусловно, никуда не делась. А вот у «новых» преступных структур главная задача - завоевать себе место под солнцем, поэтому и «бизнес» пока сугубо криминальный (начинают с НОН, общеуголовных преступлений, вымогательства у своих соотечественников и т.д.). Появилась и особая специализация - выполнение «черновой» работы по заказу более влиятельных преступных сообществ.

На этом фоне складывается впечатление, что никто не занимается предупреждением организованной преступности. Между тем после ликвидации 6 сентября 2008 г. в соответствии с Указом Президента России № 1316 подразделения по борьбе с организованной преступностью в МВД России УБОПы преобразуются в подразделения по противодействию экстремизму и подразделения по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите. Одновременно функции по борьбе с организованной преступностью возложены на подразделения уголовного розыска и подразделения по борьбе с экономическими преступлениями. Сегодня борьбу с экономической организованной преступностью и коррупцией осуществляет УПЭПиПК МВД РФ, организованной преступностью в сфере НОН занимается ФСКН, борьбу с экстремистскими организациями осуществляет Главное управление по противодействию экстремизму МВД РФ, с организованной киберпреступностью пытается справиться управление «К» Бюро специальных технических мероприятий МВД РФ, ГУУР МВД РФ – с бандитизмом, с террористическими организациями – создан НАК, имеется Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников Содружества Независимых Государств, борьба с ТНОП осуществляется в рамках международного сотрудничества и т.д. В статье 10 Закона о ФСБ раскрыты обязанности органов федеральной службы безопасности: проводить оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию «…организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации...». Получается, что пока с организованной преступностью можно

бороться и за счет имеющихся правоохранительных структур.

Более того, принципиально повышены роль и значение координационной деятельности - теперь она осуществляется не только на ведомственной, но и на государственной основе, а прокурорская координация, оставаясь одной из функций органов прокуратуры, вместе с тем «становится составной частью общего процесса противодействия преступности» [2, с. 6-8]. При этом «…координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией является одним из важнейших направлений работы прокуратуры…» [3].

Таким образом, круг субъектов, вовлеченных в «орбиту» предупреждения и социально-правового контроля над организованной преступностью, достаточно широк. Таковыми являются органы государственной власти и органы местного самоуправления, различные ведомства, должностные лица, общественные организации и граждане.

Исходя из этого целесообразность «воссоздания» специальных подразделений по предупреждению организованной преступности не является очевидной. Непонятно, во-первых, с кем или с чем именно теперь бороться, во-вторых, кто же конкретно этим будет заниматься. Ответ на первый вопрос можно найти в п. 48 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, где определено: «Обеспечению национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан будут способствовать снижение уровня организованной преступности, коррупции и наркомании, противодействие преступным формированиям в легализации собственной экономической основы …», но для этого необходимо разработать чёткие критерии организованной преступности с учетом сегодняшних реалий - вовлеченность в экономическую деятельность, проникновение в государственные и общественные институты, требования международно-правовых документов и т.д.

Вместе с тем очевидно, что существующая правоохранительная система борьбы с преступностью и, в особенности, с ее организованными формами малоэффективна. Это подтверждается статистическими данными о ежегодном снижении количества зарегистрированных преступлений, совершенных участниками организованных групп или преступных сообществ (преступных организаций). Так, например, организованными преступными группами и преступными сообществами совершено преступлений в 2010 г. - 22251, в 2013 г. - 15915. Выявлено лиц, совершивших преступление в составе организованной группы или преступного сообщества в 2010 г. - 8770, в 2013 г. - 8086. Однако это может свидетельствовать не о фактическом снижении количественных показателей организованной преступности, а скорее о повышении степени ее латентности. Т.е. статистические показатели отражают уровень реагирования на организованную преступность со стороны правоохранительных органов, характеризующийся снижением результативности в выявлении, пресечении и раскрытии преступлений, совершенных организованными группами и преступными сообществами [4].

Это, как представляется, и есть один из результатов непродуманной ликвидации УБОП. Преступные организации и сообщества остаются сегодня фактически бесконтрольными, поскольку развалена система оперативного контроля за лидерами ОПГ, утрачены базы данных об участниках ПО и агентурная сеть, налицо ведомственная несогласованность (многие службы занимаются одним и тем же), что предопределяет низкую эффективность правоохранительной деятельности (ведутся параллельные разработки, поскольку, к примеру, уголовному розыску и подразделениям по борьбе с экономическими преступлениями физически невозможно определить сферы своей деятельности, учитывая универсальный характер деятельности преступных сообществ и организаций), отсутствует анализ ОРМ и т.п.

Между тем многие политики, общественные деятели, бывшие сотрудники правоохранительных органов и эксперты выступают за возрождение соответствующих подразделений, поскольку очевидно, что существующие подразделения не справляются с таким явлением, как организованная преступность. Однако четкого понимания, нужно ли возвращать подразделения по борьбе с оргпреступностью, а если нужно, то в каком виде, пока нет. Если использовать уже имеющиеся структуры, то они должны «заработать» должным образом. Но это просто невозможно, т.к. все они поголовно работают «по факту» совершенного преступления, при осуществлении следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий по борьбе с организованной преступностью часто сами допускаются нарушения законности, ущемляют права граждан.

Много предложений о создании таких подразделений на базе уже действующих правоохранительных структур. По мнению И. С. Нафикова, прокурора республики Татарстан, который сам принимал непосредственное участие в «разгроме» многих региональных преступных группировок, воссоздание специализированного оперативно-розыскного подразделения по борьбе с организованной преступностью можно было бы осуществить на базе ФСКН [5, 6]. Действительно, ФСКН приобретен большой опыт проведения и использования результатов оперативно-розыскных и следственных мероприятий в наиболее сложной отрасли организованной преступной деятельности (криминальный рынок наркотиков). Именно эта

правоохранительная структура раскрывает деятельность до половины преступных сообществ (правда, в сфере НОН), отраженных в статистических учетах. Но ФСКН работает на пределе своих возможностей. Кроме того, такой вариант маловероятен, поскольку вызовет как минимум конфликту интересов, который может перерасти в конфликт между правоохранительными органами (как это произошло между Следственным комитетом и Генеральной прокуратурой по делу о нелегальных казино в Подмосковье).

Председатель СК России А. Бастрыкин допустил возможность создания финансовой полиции, поскольку оперативным работникам и следователям не хватает знаний для качественно раскрытия преступлений, совершённых криминальными структурами в финансовой сфере, а также преступлений коррупционной направленности. Сама идея не плоха, но в УПЭПиПК МВД России существуют подобные специализированные подразделения, которые, в рамках своих компетенций и занимаются финансовыми преступлениями. Другой вопрос - хорошо они это делают или плохо, есть у них соответствующие специалисты или нет, есть у них «ведомственный» интерес что-то раскрыть или нет...

Воссоздание специальных подразделений в структуре МВД тоже несет в себе определённые риски как для самого ведомства, так и для общества в целом. С одной стороны, такая структура нужна, потому что сейчас с оргпреступностью фактически никто почти не борется. Не случайны разгул этнической преступности, всплески бандитизма, разбойных нападений, других преступлений, характерных для 90-х годов (освобождаются осужденные в конце 90-х, а ситуация как социально-экономическая, так и криминальная, изменилась кардинально). С другой стороны нынешняя организованная преступность коррупционно завязана на государственной, прежде всего правоохранительной системе и в данном случае мы рискуем получить особую криминальную структуру – новых «шаболовских» (район «Шаболовский» - бывшее месторасположение УБОП-ДПОПиТ). Возникает и такой вопрос – кому эти подразделения будут подчиняться. Полагаю, что главное условие их создания - подчинение таких подразделений федеральному центру. При этом их работу следует построить с учетом огромного опыта, который и сейчас будет очень полезен. В пользу такого решения говорит то, что кадровая база для комплектования подразделений по борьбе с оргпреступностью существует - после прекращения деятельности УБОПов ряд сотрудников перешли в угрозыск, в структуре которого есть соответствующие отделы, а еще часть влились в управления и отделы по противодействию экстремизму и по борьбе с экономическими преступлениями. Вместе с тем велика вероятность, что такие подразделения будут укомплектованы «ветеранами» и молодежью, недавно окончившей специализированные учебные заведения МВД (одни будут действовать «как раньше», а другие, в отсутствие опыта, «как получится»). Одновременно привлечение таких сотрудников оголит другие направления правоохранительной деятельности. Кроме того, создание такой структуры приведёт к разделению всего МВД на «белых», которые будут заниматься «особыми» преступлениями и «чёрных», которые будут выполнять повседневную работу. В результате – конфликтная ситуация внутри ведомства. Кроме того, сосредоточение контрольных функций в руках МВД может привести, как и в случае с созданием таких подразделений на базе ФСКН, к конфликту интересов, который может перерасти в противостояние спецслужб. С другой стороны, при достижении консенсуса между правоохранительными ведомствами на федеральном уровне, регионы быстро ощутят значительное давление на организованную преступность, что снизит ее уровень [7].

Следует указать еще, как минимум, две трудноразрешимые проблемы. Это противодействие обновленной транснациональной организованной преступности, действующей во внешнеэкономической сфере, использующей всевозможные лазейки международно-правового характера, связи с ближайшим зарубежьем, прежде всего в рамках СНГ, Таможенного союза, Единого экономического пространства. Вторая проблема - сращивание преступного мира с властью (например, практически легальная деятельность «усоянов», о криминальной и околокриминальной деятельности которых знают правоохранительные структуры и которые, вероятно, находятся под «контролем» этих же структур) [8, с. 18-20].

Кроме того, современная российская организованная преступность уже давно перестала ассоциироваться с блатной романтикой. Очевидно, что никакие криминальные авторитеты не могут нанести такого ущерба, который причинили, например, организованные хищения в Минобороны, действия главы «Росагролизинга», хищения при подготовке АТЭС, при разработке ГЛОНАСС, а ведь еще не было «разбора полетов» за подготовку к Олимпиаде - 2014.

Возникает ощущение криминологического зазеркалья. Как же отличить отдельные действия официальной власти от преступной деятельности, поскольку «опасно тесные» контакты с высокопоставленными представителями российской власти поддерживает весь современный российский криминалитет, а теневой бизнес так или иначе связан с государственными структурами, без которых не может существовать. Т.н. «воры в законе» (сегодня это, как правило, представители этнических меньшинств) используются для связи между теми, кто представляет государственные струк-

туры и криминальными исполнителями, а это необходимо для того, чтобы отвлечь внимание от настоящего криминалитета, который далек от общеуголовной преступности [1].

Произошло то, о чем давно предупреждали криминологи: грани между политикой, экономикой, обществом и криминалом стали размытыми. Эти сферы пересекаются, переплетаются и часто совпадают. При этом криминальные структуры приходят в бизнес и власть, а чиновники и бизнесмены перемещаются в сторону криминализации не только экономических, но и политических отношений.

В связи с этим возникает вопрос - кто с кем и как будет бороться, будет ли «политическая воля», как это случилось с предупреждением коррупции? Как при всей сложности проблемы сохранить «баланс» силовых структур, минимизировать, а не обострять межведомственные «статистические соревнования» в сфере предупреждения преступности и ее организованных форм. Как, не шарахаясь в разные стороны (сколько можно!), «усовершенствовать» деятельность тех правоохранительных структур, которые этим сейчас и занимаются. Поэтому вопрос на сегодняшний день остается открытым: увидим ли мы действенную структуру, реально способную поставить под контроль организованную преступность или получим очередную профанацию в сфере «модернизации» правоохранительной деятельности.

Литература:

1. Гуров А.И. Об оргпреступности: «Наша мафия уже построила развитой капитализм. Мы – еще нет, а они – уже да» // Комсомольская правда. 2013. № 6.
2. Мыцыков А.Я. Координация борьбы с преступностью - новый поворот // Законность. 2011. № 3. С. 6-8.
3. Об организации исполнения Указа Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»: Приказ Генерального прокурора РФ от 20 декабря 2010 г. № 445 [электронный ресурс]. URL: http://genproc.gov.ru (дата обращения 23.05.2014).
4. Меркурьев В.В. Состояние, тенденции организованной преступности и правовая основа борьбы с ней [электронный ресурс] // Материалы круглого стола от 5 марта 2013 года «Противодействие организованной преступности: законодательный и практический аспекты». М.: Государственная Дума РФ, 2013. URL: http://www.crimpravo.ru/blog/conference/2270.html (дата обращения 21.03.2014).
5. Нафиков И.С. Уголовно-правовые и криминологические признаки организованной преступности [электронный ресурс] // Материалы международной научно-практической конференции «Проблемы российского законодательства: история и современность». Тольятти – Самара, 2012. URL: http://www.lawlibrary.ru/izdanie2235430.html (дата обращения 27.05.2014).
6. Анисимов Е.Б. К вопросу о совершенствовании деятельности по противодействию организованной преступности в сфере НОН [электронный ресурс] // Материалы всероссийской научно-практической конференции «Противодействие НОН: пути повышения эффективности правоохранительной деятельности». СПб, 2012. URL: http://szipkfskn.ru/index.php/napravjob/nauchnaya-rabota/151.html (дата обращения 27.05.2014).
7. Иванцов С.В. О необходимости создания специализированных субъектов борьбы с организованной преступностью [электронный ресурс] // Доклад на всероссийском научно-практическом семинаре «Преступность как социальное явление: понятие, причины, современное состояние и тенденции», прошедшем 14 марта 2013 г. в СГЮА, Саратовском Центре по исследованию проблем организованной преступности и коррупции. URL: http://sartraccc.ru/i.php?oper=read_file&filename=Conference/overview_saratov(14-03-13).htm. (дата обращения 27.05.2014).
8. Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 18-20.

References:

1. Gurov A.I. On organized crime: "Our mafia has already built developed capitalism. We - not yet, but they - already yes "// Komsomolskaya pravda. 2013. № 6.
2. Mytsykov A. Ya. Coordination of the fight against crime - a new twist // Legality. 2011. № P. 6-8.
3. On the organization of execution of the Decree of the President of the Russian Federation of 11.12.2010 № 1535 "On additional measures to ensure the rule of law": The order of the Prosecutor General of the Russian Federation of 20 December 2010 № 445 [e-resource]. URL: http://genproc.gov.ru (date of access 23.05.2014).
4. Merkurjev V.V. Status and trends of organized crime and the legal basis for combating it [e-resource] // Proceedings of the Round table on March 5, 2013 "Combating Organized Crime: legal and practical aspects." M.: State Duma of the Russian Federation, 2013. URL: http://www.crimpravo.ru/blog/conference/2270.html (date of access 21.03.2014).
5. Nafikov I.S. Criminal-legal and criminological signs

of organized crime [e-resource] // Proceedings of the international scientific-practical conference "Problems of the Russian legislation: Past and Present." Togliatti - Samara 2012. URL: http://www.lawlibrary.ru/izdanie2235430.html (date of access 27.05.2014).
6. Anisimov E.B. On the issue of improvement activities to combat organized crime in the field of NON [e-resource] // Proceedings of the All-Russian scientific-practical conference "Combating NON: ways increasing efficiency of law enforcement." SPb, 2012. URL: http://szipkfskn.ru/index.php/napravjob/nauchnaya-rabota/151.html (access date 27.05.2014).
7. Ivantsov S.V. On the need for establishing specialized agencies to combat organized crime [e-resource] // Report at the All-Russian scientific-practical seminar "Crime as a social phenomenon: concept, causes, current status and trends" held on March 14, 2013 in SSLA, Saratov Center for Studying Organized Crime and Corruption. URL: http://sartraccc.ru/i.php?oper=read_file&filename=Conference/overview_saratov(14-03-13).htm. (access date 27.05.2014)
8. Zorkin V.D. Corruption as a threat to the sustainable development of society // Journal of Russian law. 2012. № 7. P. 18-20.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ БОРЬБЫ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫМ КОМПЬЮТЕРНЫМ МОШЕННИЧЕСТВОМ

Филимонов С.А.

кандидат юридических наук, соискатель ученой степени доктора юридических наук, руководитель базового адвокатского образования Ленинградского района Краснодарского края, 353740, Краснодарский край, Ленинградский район, станица Ленинградская, ул. Чернышевского, д. 199, к.12, filinlow@rambler.ru

УДК 351.74 (470)
ББК 67.7 (2Рос)

Цель. Изучение причин низких результатов в борьбе с компьютерным мошенничеством.

Методы. Методологическую основу данной работы составляет диалектический метод познания с применением принципов развития, целостности и системности. В работе применялись общенаучные и специальные юридические методы: сравнительный, системно-структурный, теоретико-методологический и др. Изучены изменения в действующем международном законодательстве по борьбе с компьютерным мошенничеством, обобщены практические результаты, имеющиеся в этом направлении борьбы с преступностью со стороны Европейского центра по борьбе с киберпреступностью (ЕС-3), а также проанализирована имеющаяся практика следственных и судебных органов Российской Федерации по борьбе с киберпреступностью.

Результаты. Исходя из изучения динамики резкого увеличения количества киберпреступлений и прежде всего компьютерного мошенничества автор приходит к выводам о необходимости срочного усиления борьбы с компьютерным мошенничеством посредством объединения усилий правоохранительных органов всех государств мира, обязательной криминализации киберпреступлений во всех государствах, координации слаженной работы всех правоохранительных органов России, в компетенцию которых входит борьба с компьютерным мошенничеством. Автором делается мотивированный вывод о необходимости срочного усиления санкции за совершение компьютерного мошенничества, вносятся предложения по координации борьбы с компьютерным мошенничеством со стороны всех институтов гражданского общества России.

Научная новизна. В порядке констатации следует заявить о том, что вплоть до настоящего времени в российской науке уголовного права недостаточно предпринимались исследования по указанной проблеме. Научная новизна заключается в конструктивном исследовании действующих международных конвенций по борьбе с компьютерным мошенничеством, выявлении явных противоречий в данных нормативных актах, детальном изучении практики борьбы правоохранительных органов РФ с компьютерным мошенничеством.

Ключевые слова: транснациональные преступления, киберпреступления, уголовное право, Европол, компьютерное мошенничество.

CERTAIN SPECIFICS OF COMBATING TRANSNATIONAL CYBERCRIME

Filimonov S.A.

Candidate of Legal Sciences, applicant for the degree of Doctor of Legal Sciences, Head of the fundamental legal education of Leningradsky rural district, Krasnodar region, fl.12, 199, Chernyshevsky str., Leningradskaya village, Leningradsky rural district, Krasnodar region, 353740, filinlow@rambler.ru

Purpose. The study of the causes of poor results in fighting cybercrime.

Methods. The methodological basis of this work is the dialectical method of cognition with application of the development, holistic and systemic principles. The paper used scientific and special legal methods: comparative, systemic and structural, theoretical and methodological and others. Changes in the international legislation to combat cybercrime are studied, practical results available in this field of combating crime on the part of the European Centre for Combating cybercrime (EU-3) are summarized and the existing practice of investigative and judicial authorities of the Russian Federation in the fight against cybercrime is analyzed.

© Филимонов С.А., 2014

Results. Based on researching the dynamics of a sharp increase in the number of cybercrimes and computer fraud in particular the author draws the conclusions of the urgency to strengthen the fight against computer fraud by combining the efforts of law enforcement agencies of all countries in the world, of the mandatory criminalization of cybercrime in all states, of coordinated teamwork of all law enforcement agencies of Russia responsible to fight against computer fraud. The author draws a reasonable conclusion about the urgent need to strengthen the penalties for committing cybercrime, and makes proposals to coordinate the fight against cybercrime by all the institutions of civil society in Russia.

Scientific novelty. It should be stated that up to the present time this problem hasn't been researched enough in the Russian science of criminal law. Scientific novelty lies in the constructive study of the existing international conventions against computer fraud, in identifying direct contradictions in these regulations, in studying carefully the practice of the Russian Federation law enforcement agencies to combat cybercrime.

Key words: transnational crime, cybercrime, criminal law, Europol, computer fraud.

В настоящее время идет широкомасштабное формирование глобального информационного общества, при котором проблема обеспечения безопасности информации выходит на первый план. При этом от правоохранительных органов требуется грамотное и своевременное противодействие преступным посягательствам в сфере обращения цифровой информации.

Одними из наиболее опасных транснациональных преступлений, на наш взгляд, являются киберпреступления. Как следует из п.2 Конвенции ООН «Против транснациональной организованной преступности» от 15 ноября 2000 года (ратифицирована РФ Федеральным законом от 26.04.2004 № 26-ФЗ и вступила в силу на территории России с 25 июня 2004 года), преступление носит транснациональный характер, если:

a) оно совершено в более чем одном государстве;

b) оно совершено в одном государстве, но существенная часть его подготовки, планирования, руководства или контроля имеет место в другом государстве;

c) оно совершено в одном государстве, но при участии организованной преступной группы, которая осуществляет преступную деятельность в более чем одном государстве; или

d) оно совершено в одном государстве, но его существенные последствия имеют место в другом государстве [1].

По данным отчета Европола «The EU Serious and Organized Crime Threat Assessment» (SOCTA) 2013» только на территории Европейского союза обезврежено 3600 преступных группировок, осуществляющих свою деятельность в сети Internet, целью которых была личная финансовая выгода и подрыв экономической стабильности. Эксперты Европола вынуждены отметить, что в настоящее время выявляется порядка 30% всех киберпреступлений и прогнозируют в будущем увеличение числа совершаемых в этой сфере преступных деяний, связывая рост киберпреступности с увеличением значимости Интернета в повседневной жизни. Также данные эксперты отмечают, что увеличение значения мобильных устройств в качестве основного средства доступа к интернет – ресурсам может привести к более широкому использованию этих устройств преступниками [2].

С 11 января 2013 года в Гааге начал работу Европейский центр по борьбе с киберпреступностью (ЕС-3) в качестве структурного подразделения Европейской полицейской организации (Европола).

Данное подразделение Европола должно стать главным инструментом в борьбе с киберпреступностью на территории Европейского Союза. ЕС-3 займется созданием оперативных и аналитических мощностей, необходимых для обеспечения быстрого реагирования на киберпреступления, а также организацией взаимодействия официальных ведомств ЕС и стран-членов с международными партнерами.

Мандат деятельности Центра включает борьбу со следующими видами киберпреступности:

- преступления, совершенные организованными группами для получения незаконных доходов, такими как мошенничество с кредитными картами или банковскими операциями;

- преступления, нанесшие серьезный вред жертве, в частности с растлением и совращением малолетних;

- преступления, нанесшие вред критически важным инфраструктурным и информационным системам в ЕС.

Также Центр займется сбором и обработкой данных, оказанием информационной, технической и криминалистической поддержки соответствующим подразделениям правоохранительных органов стран-членов ЕС, координацией совместных расследований, обучением и подготовкой специалистов (в сотрудничестве с CEPOL). Центр будет содействовать проведению необходимых исследований и созданию программного обеспечения (R&D), заниматься оценкой и

анализом существующих и потенциальных угроз, составлением прогнозов и выпуском заблаговременных предупреждений. В сферу деятельности Центра также будет входить помощь судьям и прокурорам. По оценкам представителей Европола, ежегодный ущерб от киберпреступности в мире оценивается в 290 млрд. евро. Лишь за прошлый год из-за действий киберпреступников граждане ЕС понесли прямой ущерб на 1,5 млрд. евро. Это делает киберпреступность более выгодной, чем торговля марихуаной, кокаином и героином вместе взятыми [3].

Как обоснованно указывала Н. Кроес, Европейский комиссар по вопросам внедрения новых технологий, в своем выступлении на Всемирном экономическом форуме в Давосе в 2013 г., самой серьезной ошибкой является неверное толкование обеспечения кибербезопасности как исключительно технического задания, поскольку главным субъектом ее обеспечения должно быть государство. Стратегической задачей является повышение эффективности кибербезопасности на всех уровнях государственной власти [4].

Согласно Конвенции «О преступности в сфере компьютерной информации», заключенной в г. Будапеште в 2001 году и вступившей в силу с 01 июля 2004 года киберпреступлениями являются деяния, направленные против конфиденциальности, целостности и доступности компьютерных систем, сетей и компьютерных данных, а также злоупотребления такими системами, сетями и данными [5]. Согласно ст. 12 данной Конвенции предусмотрено введение уголовной ответственности юридических лиц, что противоречит действующему российскому уголовному законодательству. Как обоснованно указывают С.С. Арбузов и С.П. Кубанцев, на настоящий момент существующие положения по введению уголовной ответственности юридических лиц в России носят поверхностный характер, игнорируют существующую доктрину уголовного права и в случае их реализации способны дезорганизовать систему уголовного судопроизводства и стать дополнительным источником коррумпированности правоохранительных и иных государственных органов [6, с.106].

В связи с острой необходимостью борьбы с киберпреступностью 01 июня 2001 года в г. Минске было заключено Соглашение о сотрудничестве государств - участников содружества независимых государств в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации (ратифицировано РФ с оговоркой Федеральным законом от 01.10.2008 № 164-ФЗ и вступило в силу на территории России с 17.10.2008 года) [7].

Как следует из ст. 1 вышеуказанного Соглашения преступление в сфере компьютерной информации - уголовно наказуемое деяние, предметом посягательства которого является компьютерная информация.

С учетом того факта, что вышеуказанные международные правовые акты по борьбе с киберпреступностью обладают явной противоречивостью в том числе в самом понятии киберпреступления это может привести к уводу от уголовной ответственности преступника только потому, что государство, в котором было совершено киберпреступление и государство, в котором было задержано виновное лицо ориентируются на разные международные договора о борьбе с кибепреступлениями. Необходимо также отметить, что не все страны мира криминализировали киберпреступления. То есть совершение киберпреступлений в некоторых странах вообще уголовно не наказуемо, что приводит к появлению безнаказанных профессиональных интернет – преступников.

Для совершения киберпреступлений достаточно лишь приобрести портативное средство спутниковой связи. Время, в течение которого совершается этот вид преступлений, может занимать менее одной минуты и преступник не ограничен в выборе страны, на территории которой он это устройство будет использовать. У правоохранительных органов на поиск и привлечение к уголовной ответственности такого лица, как правило, уходит значительное количество времени, в течение которого преступник имеет реальную возможность уничтожить следы преступления, чем затруднить или сделать невозможным привлечение киберпреступника к уголовной ответственности. В данной ситуации только путем объединения усилий правоохранительных органов всех государств возможно эффективное пресечение этой категории транснациональных преступлений.

В связи с открытым доступом к сети Интернет большинство киберпреступлений совершается именно с использование данной сети, ведь отследить лицо, совершившее преступление весьма затруднительно. Одним из факторов, приводящих к росту данной категории преступлений в России, является отсутствие необходимого взаимодействия правоохранительных органов в вопросах расследования этих преступлений. В этой связи особое значение приобретает необходимость постоянного повышения профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов по вопросам расследования данных преступлений.

Как обоснованно указывает П.В. Костин, преступления в сфере компьютерной информации редко встречаются в обособленном виде, как правило, они совершаются в совокупности с иными общественно опасными деяниями и имеют факультативный характер. Это обусловлено тем, что при использовании компьютерной информации в качестве средства совершения другого преступления она сама становится предметом общественно опасного деяния [8, с.6]. Значительные проблемы испытывают правоохранительные органы в борьбе с компьютерным мошенничеством. Так, на открытии IV международной конференции «Борьба с мо-

шенничеством в сфере высоких технологий. AntiFraud Russia – 2013» начальник БСТМ МВД России генерал – майор полиции Алексей Мошков отметил, что с каждым годом растет сложность мошеннических операций в Интернет, что предъявляет особые требования к квалификации сотрудников, занимающихся расследованием киберпреступлений. По итогам первых 9 месяцев 2013 года количество уголовных дел по линии Управления «К», направленных в судебные органы выросло на 12,6%.

БСТМ МВД России провело ряд успешных мероприятий по пресечению деятельности организованных преступных групп, занимающихся хищениями денежных средств с банковских счетов граждан и организаций. Кроме того, были установлены лица, причастные к созданию и использованию вредоносных программ, предназначенных для скрытого копирования реквизитов доступа к банковским счетам граждан и организаций. В общей сложности, сотрудники Управления «К» предотвратили хищения с банковских счетов граждан на сумму около 1 миллиарда рублей [9]. Необходимо отметить тот факт, что в течение длительного времени различными учеными предлагалось дополнить российское уголовное законодательство отдельной статьей, предусматривающей ответственность за компьютерное мошенничество. Так, по мнению Д. Айкова под компьютерным мошенничеством необходимо понимать корыстное преступное посягательство, в ходе выполнения которого осуществляются манипуляции с программами, данными или аппаратной частью ЭВМ [10, с.25]. Волеводз А.Г. предлагал ввести в УК РФ ст.159-1 «Компьютерное мошенничество», которое квалифицировать как завладение чужим имуществом путем обмана, злоупотреблением доверием, присвоения, растраты либо причинения имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием, совершенное с использованием ЭВМ, системы ЭВМ или их сети [11, с.75]. По мнению Черных А.В. компьютерное мошенничество – это умышленное искажение, изменение или раскрытие данных с целью получения выгоды с помощью компьютерной системы, которая используется для совершения или прикрытия одиночного или серийного преступления [12, с.71].

Согласно Федеральному закону № 207-ФЗ от 29.11.2012 года «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» УК РФ был дополнен статьей 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации», согласно которой под мошенничеством в сфере компьютерной информации понимается хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем ввода, удаления, блокирования, модификации компьютерной информации либо иного вмешательства в функционирование средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации или информационно-телекоммуникационных сетей. При этом достаточно часто данное преступление совершается с использованием компьютерных программ либо иной компьютерной информации, заведомо предназначенных для несанкционированного уничтожения, блокирования, модификации, копирования компьютерной информации или нейтрализации средств защиты компьютерной информации из корыстной заинтересованности. В данной ситуации у органов предварительного следствия справедливо возникает вопрос о том, необходимо ли данные деяния квалифицировать по совокупности преступлений: ст.159.6 и ч.2 ст.273 УК РФ или только по статье «Мошенничество в сфере компьютерной информации». Представляется, что в этом случае необходимо квалифицировать деяния киберпреступников по совокупности вышеуказанных преступлений. Однако для правильного применения уголовного закона в этой ситуации необходимо разъяснение Верховного Суда РФ в ближайшем обзоре судебной практики.

Имеющиеся на данный момент судебные акты по ст.159.6 УК РФ свидетельствует о том, что некоторые государственные обвинители неправильно трактуют применение данной статьи УК РФ. Так, апелляционным определением Московского областного суда от 6 мая 2013 г. № 10-2076 оставлено без удовлетворения представление государственного обвинителя Якушиной Т.В. на приговор Люблинского районного суда г. Москвы от 19 февраля 2013 года, которым Д. признан виновным в совершении девяти мошенничеств в сфере компьютерной информации. А именно в том, что вступил в сговор с лицами, дело в отношении которых выделено в отдельное производство на хищение денежных средств со счетов граждан.

Получив информацию о счетах граждан и действуя с учетом договоренности Д. изготавливал поддельные доверенности и получал дубликаты сим-карт и пароли.

Далее в период времени с 24.10.2011 года по 10.12.2011 года, Д., используя сим-карты и пароли через электронную систему "*-Онлайн" путем перечисления на счета и банковские карты различных лиц завладел денежными средствами - А. на общую сумму в 830.000 рублей; - М. на общую сумму в 258.000 рублей; - К. на общую сумму в 210.000 рублей; - П. на общую сумму 262.000 рублей; - Б. на общую сумму в 280.000 рублей; - С. на общую сумму в 300.000 рублей; - Р.; Н., М. на общую сумму в 600.000 рублей, каждому.

Несмотря на явно обоснованную квалификацию деяний осужденного по ст.159.6 УК РФ судом 1-й инстанции вышеуказанный государственный обвинитель в апелляционном представлении в частности указал, что для осуществления переводов денежных средств со счетов потерпевших Д. незаконно добился перевыпуска сим-карт потерпевших, используя которые путем введения достоверных логина и пароля осуществлял перечисление денежных средств потерпевших через систему "* Онлайн". Данная судом 1-й инстанции квалификация этих действий как мошенничество в сфере компьютерной информации, по мнению государственного обвинителя, несостоятельна, поскольку указанные действия образуют простое мошенничество [13]. По нашему мнению в приведенном случае налицо банальное незнание государственным обвинителем отличий объективной стороны составов преступлений, предусмотренных ст. ст. 159.6 и 159 УК РФ соответственно. В отличие от состава преступления, предусмотренного ст. 159 УК РФ мошенничество в сфере компьютерной информации совершается путем вмешательства в функционирование компьютера или компьютерной сети. Обман в этом случае может выражаться в искажении данных компьютерных систем, в манипуляции с данными о переходе имущества от одного лица к другому.

Не может не вызывать обеспокоенность тот факт, что санкция ст.159.6 УК РФ значительно ниже, чем санкция ст.159 УК РФ. Более того, за совершение неквалифицированного мошенничества в сфере компьютерной информации даже не предусмотрено наказание в виде лишения свободы. А ведь угроза киберпреступности настолько сильна, что в российской армии до конца 2013 года должен был появиться отдельный род войск, который будет заниматься борьбой с киберугрозами. Впервые о планах создания киберкомандования в марте 2013 года заявил заместитель председателя Правительства РФ Дмитрий Рогозин. Он заявил, что все необходимые для этого документы уже подготовлены и в российской армии создается род войск, в задачи которого будет входить обеспечение информационной безопасности страны. По словам военного эксперта Анатолия Цыганка: «Концепция применения кибероружия разработана шесть–семь лет назад. Сейчас это оружие является вторым по значимости после ядерного. Кибероружие активно применяется в военных конфликтах. Последний пример – в ходе интервенции США в Ливии, где они контролировали не только воздушное пространство (они нарушили всю систему ПВО), но и телекоммуникационные сети. Они входили в ливийские телесети и передавали передачи для местного населения».

Данные сведения свидетельствуют о серьезных проблемах правоохранительных органов в борьбе с подавляющим большинством киберпреступлений (и прежде всего компьютерного мошенничества), которые даже не выявляются, не говоря об их расследовании и привлечении преступников к уголовной ответственности. Потерпевшие по данной категории преступлений вряд ли захотят обращаться в правоохранительные органы, поскольку вероятность поймать киберпреступника минимальна, а время, потраченное на подачу заявления в порядке ст. 141 УПК РФ и дачу объяснения при проведении проверки по ст. 144 УПК РФ никем материально компенсировано не будет, как и ущерб, причиненный киберпреступлением.

При расследовании киберпреступлений возникают и проблемы с установлением потерпевшего. Так, в 2013-2014 годах в СЧ ГСУ ГУ МВД РФ по Краснодарскому краю окончено производством уголовное дело, возбужденное 31.05.2012 года по признакам состава преступления, предусмотренного ч.3 ст.30, п. «а» ч.2 ст.158 УК РФ в отношении У., М. и С. Так, согласно разработанному плану, в функции У входило создание условий для зачисления по безналичному расчету денежных средств, похищенных со счетов банковских карт, владельцы которых не осведомлены о преступных намерениях участников сговора, а именно: предоставление реквизитов расчетного счета, открытого им 13.03.2012 года в филиале банка, получение ПОС-терминала оплаты, необходимого для осуществления платежных операций с использованием указанных карт, а также обеспечение возможности распорядиться похищенными денежными средствами, поступившими на его расчетный счет.

В функции С. входило собирание иным незаконным способом сведений, содержащих банковскую тайну путем приобретения в сети «Интернет» данных магнитных полос чужих расчетных банковских карт, держатели которых не осведомлены о преступных намерениях участников сговора, осуществление их записи на пластиковые карты с магнитными полосами, с использованием компьютерной программы, заведомо предназначенной для несанкционированного копирования компьютерной информации, то есть создание условий для осуществления платежных операций по списанию денежных средств со счетов банковских карт, держатели которых не осведомлены о преступных намерениях участников сговора.

В функции М. входило, под видом оплаты туров через предоставленный У. ПОС-терминал оплаты, при помощи дубликатов чужих расчетных банковских карт, осуществление платежных операций по перечислению чужих денежных средств на расчетный счет, принадлежащий индивидуальному предпринимателю У. В дальнейшем, участники этого преступления намеревались обналичить похищенные ими чужие денеж-

ные средства, зачисленные под видом оплаты туров на расчетный счет индивидуального предпринимателя У. и распределить их между собой. Действуя в соответствии с разработанным планом и согласно отведенной ему функции в совершении преступления, У. в целях обеспечения возможности зачисления похищенных денежных средств на свой расчетный счет зарегистрировал у себя в офисе, переносной ПОС-терминал оплаты банка модели VeriFone VX 510. Далее, во исполнение преступного плана, 17.05.2012 года У., действуя умышленно, из корыстных побуждений, желая наступления преступного результата, передал переносной ПОС-терминал модели VeriFone VX 510 М. для осуществления последним под видом оплаты туров платежных операций по зачислению на расчетный счет У. чужих денежных средств с расчетных счетов банковских карт.

Действуя в соответствии с разработанным планом и согласно отведенной ему функции в совершении преступления, 21.05.2012 года в 11 часов 12 минут, С. находясь в своей квартире, действуя из корыстных побуждений, в целях последующего совершения тайного хищения чужих денежных средств, группой лиц по предварительному сговору совместно с М. и У., используя данные магнитных полос чужой расчетной банковской карты, платежной системы «MasterCard», принадлежащей Arab Financial Services Company B.S.C. государства Бахрейн, полученные им в результате собирания незаконным способом сведений, составляющих банковскую тайну и записанные на заранее приготовленную пластиковую карту при помощи принадлежащего ему энкодера «MSR206u» и компьютерной программы «MSR206 Demo AP (206DDX51)», установленной на жестком диске принадлежащего ему ноутбука «Samsung», MODEL CODE: NP-R425-JS02RU, заведомо предназначенной для несанкционированного копирования компьютерной информации, провел последнюю через ПОС-терминал оплаты модели VeriFone VX 510 под видом осуществления операции по оплате тура, не имея на то законных оснований, то есть противоправно и втайне от сотрудников банка, не осведомленных о преступных намерениях участников сговора, направил в указанный банк запрос на перевод чужих денежных средств в сумме 127 260 руб., на расчетный счет, принадлежащий У., открытый последним в банке.

Однако, данная операция была приостановлена, а денежные средства в общей сумме 127 260 руб. заблокированы руководителем группы мониторинга и подозрительных операций Департамента Безопасности и защиты информации Центрального офиса банка и не были зачислены на расчетный счет, принадлежащий индивидуальному предпринимателю У., в связи с чем преступление не было доведено до конца по независящим от участников преступления обстоятельствам. Исходя из первоначальной позиции следствия своими действиями участники преступления причинили банку вред деловой репутации.

При этом постановлением Советского районного суда г. Краснодара от 20.09.2012 года (оставленным без изменения определением суда кассационной инстанции) данное уголовное дело было возращено прокурору Краснодарского края в порядке ст. 237 УПК РФ для устранения допущенных нарушений норм УПК РФ. В обоснование принятого постановления судом первой инстанции было указано, что органами предварительного следствия по вмененному обвинению всем подсудимым материальному составу преступления, к которому относится ст. 158 УК РФ, в данном случае вмененная через ч. 3 ст. 30 УК РФ как покушение на тайное хищение чужого имущества, не установлено и не указано, конкретно чьи денежные средства пытались похитить подсудимые. В данном случае, это могло быть лицо с чьего персонального счета были бы сняты денежные средства, либо в результате данных действий пострадал бы в материальном плане непосредственно банк, которому как указано в обвинительном заключении был причинен вред деловой репутации, чего в данном случае недостаточно и причинение такого рода вреда не образует состава преступления, предусмотренного ст. 158 УК РФ [14].

Однако в данном случае нельзя не отметить некоторую двойственность в подходе к понятию собственника денежных средств на банковском счете. Так согласно Постановлению арбитражного суда кассационной инстанции – Федерального арбитражного суда Волго-Вятского автономного округа от 29 октября 2002 года Дело № А43-1208/01-15-44-12исп следует, что по смыслу статей 845 и 854 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также пункта 1.16 Правил ведения бухгалтерской отчетности в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации, утвержденных приказом Центрального банка Российской Федерации от 18.06.1997 N 02-263, следует, что денежные средства, находящиеся на банковском счете (расчетном (текущем), открытом банком клиенту (владельцу счета), являются собственностью владельца счета, а операции по нему осуществляются по распоряжению клиента о перечислении и выдаче соответствующих сумм со счета и проведении других операций. То есть собственником денежных средств на банковской карте является то лицо, на которое открыт данный банковский счет, но отнюдь не банк. Косвенно данный факт также подтверждается Постановлением кассационной инстанции по проверке законности и обоснованности решений (постановлений) арбитражных судов, вступивших в законную силу – ФАС ВСО от 21 сентября 2006 г. Дело № А19-31544/04-33-Ф02-4854/06-С1, в мотивировочной части решения которо-

го суд кассационной инстанции указывает, что в соответствии с пунктом 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом. На основании пункта 3 статьи 845 Гражданского кодекса Российской Федерации банк не вправе определять и контролировать направления использования денежных средств клиента и устанавливать другие не предусмотренные законом или договором банковского счета ограничения его права распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению. Следовательно, банки не наделены правом осуществлять контроль за целевым использованием находящихся на расчетном счете их клиентов денежных средств. Изменять назначение платежа вправе только собственник перечисляемых денежных средств.

По мнению же Н. Потапенко для того чтобы определить происшедшее как хищение, необходимо, чтобы деяние содержало все его признаки. В примечании к ст. 158 УК определено, что "под хищением... понимаются совершенные с корыстной целью противоправные безвозмездные изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившие ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества". Попытаемся теперь выяснить, охватывается ли данным определением незаконное использование банковской карты. В качестве предмета хищения в данном случае выступают наличные деньги, полученные из банкомата, либо приобретенный в магазине товар. При "обналичивании" карты после ввода PIN-кода и авторизации лицо, использующее эту карту, может распорядиться находящимися на счете денежными средствами, получая их наличными. В большинстве случаев так и происходит: преступник вводит значение суммы к снятию со счета и банкомат выдает ему деньги. В данном случае одновременно происходит изъятие денег из чужого законного владения (банка - собственника выдаваемых наличных денег) и обращение их злоумышленником в свою пользу. При этом такие изъятие и обращение осуществляются безвозмездно, с корыстной целью и причиняют ущерб собственнику имущества [15, с.27].

В свете данных событий необходимо не только незамедлительно значительно усилить санкцию за совершение компьютерного мошенничества, то есть наказывать за данное преступление в обязательном порядке в виде лишения свободы, но и подготовить эффективные меры стимулирования частно - государственного партнерства в области дополнительного профессионального образования по направлению кибербезопасности. Возникает срочная необходимость разработки и введения актуальных периодически обновляемых учебных курсов повышения квалификации в области противодействия компьютерному мошенничеству для преподавательских кадров и государственных служащих, вовлеченных в процессы обеспечения кибербезопасности государства, организаций и граждан.

Кроме того, в свете изложенных фактов необходимо дополнить УК РФ дополнительной статьей об уголовной ответственности за киберхалатность в отношении руководителей компаний интернет – провайдеров и сотовых операторов за бездействие, позволившее совершить киберпреступление. При этом также необходимо распределить и гражданско – правовую ответственность исходя из степени вины киберпреступника и интернет-провайдера (оператора сотовой связи).

Следует также отметить тот факт, что только в результате консолидации усилий правоохранительных органов и всех институтов гражданского общества возможно добиться реальных успехов в борьбе с компьютерным мошенничеством.

Литература:

1. Конвенция против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (г. Нью-Йорк). Принята Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.
2. Отчет Европола «The EU Serious and Organized Crime Threat Assessment (SOCTA) 2013» [электронный ресурс]. URL: ttps://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf (дата обращения 25.03.2014).
3. European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (NEUNI) [электронный ресурс] // Retrieved on December 15 2006. URL: http://www.ulapland.fi/home/oiffi/enlist/resources/Heuniweb/htm (дата обращения 25.03.2014).
4. Kroes Neelie. Speech: EU Cybersecurity Strategy [электронный ресурс]. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-51_en.htm. http://www.ulapland.fi/home/oiffi/enlist/resources/Heuniweb/htm (дата обращения 25.03.2014.).
5. Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации от 23 ноября 2001 (г. Будапешт) [электронный ресурс]. URL: http://www.lawmix.ru/abro/3454 (дата обращения 25.03.2014.).
6. Арбузов С.С., Кубанцев С.П. О перспективе введе-

ния в России института уголовной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2012. № 10.
7. Соглашение о сотрудничестве государств - участников содружества независимых государств в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации [электронный ресурс]. URL: http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/er-postanovlenija/v3w.htm (дата обращения 25.03.2014.).
8. Костин П.В. Исследование машинных носителей информации, используемых при совершении преступлений в сфере экономики: Автореф. дис. ... к.ю.н. Н. Новгород, 2007.
9. Международная конференция AntiFraud Russia – 2013 успешно завершила свою работу [электронный ресурс]. URL: http://club.cnews.ru/blogs/entry/mezhdunarodnaya_ konferentsiya antifraud_russia_ (дата обращения 25.03.2014.).
10. Айков Д. Компьютерные преступления. М., 1999.
11. Волеводз А.Г. Противодействие компьютерным преступлениям: правовые основы международного сотрудничества. М., 2002.
12. Черных А.В. Некоторые вопросы уголовно – правовой квалификации компьютерных мошенничеств // Советское государство и право. 1989. № 6.
13. Архив Московского областного суда. Уголовное дело № 10-2076.
14. Архив Советского районного суда г. Краснодара. Уголовное дело № 390430.
15. Потапенко Н. О проблемах уголовной ответственности за преступления с использованием банковских карт. Уголовное право. 2007. №4.

References:

1. Convention against Transnational Organized Crime of 15 November 2000 (New York City). Approved by Resolution 55/25 at the 62nd plenary meeting of the 55th session of the UN General Assembly // Collected Legislation of the Russian Federation. 2004. № 40. Art. 3882.
2. Europol Report “The EU Serious and Organized Crime Threat Assessment (SOCTA) 2013" [e-resource]. URL: ttps://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf (date of access 25.03.2014).
3. European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (NEUNI) [e-resource] // Retrieved on December 15 2006. URL: http://www.ulapland.fi/home/oiffi/enlist/resources/Heuniweb/htm (date of access 25.03.2014).
4. Kroes Neelie. Speech: EU Cybersecurity Strategy [e-resource]. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-51_en.htm.http://www.ulapland.fi/home/oiffi/enlist/resources/Heuniweb/htm (date of access 25.03.2014.).
5. Convention on crime in the field of computer information on 23 November 2001 (Budapest) [e-resource]. URL: http://www.lawmix.ru/abro/3454 (date of access 25.03.2014.).
6. Arbuzov S.S., Kubantsev S.P. On the perspectives of introducing in Russian of the institute of criminal liability of legal entities // Journal of Russian law. 2012. № 10.
7. Cooperation Agreement of states - members of the Commonwealth of Independent States in the fight against crime in the sphere of computer information [e-resource]. URL: http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/er-postanovlenija/v3w.htm (date of access 25.03.2014.).
8. Kostin P.V. The study of computer media used in committing crimes in the sphere of economy: Abstr. Dis. ... Cand Law. Nizhny Novgorod, 2007.
9. International Conference AntiFraud Russia - 2013 has successfully completed its work [e-resource]. URL: http://club.cnews.ru/blogs/entry/mezhdunarodnaya_ konferentsiya antifraud_russia_ (date of access 25.03.2014.).
10. Ayikov D. Computer crimes. M., 1999.
11. Volevodz A.G. Combating computer crime: legal-framework for international cooperation. M., 2002.
12. Chernykh A.V. Some issues of criminal - legal qualification of computer fraud // Soviet state and law. 1989. № 6.
13. Archive of the Moscow Regional Court. The criminal case № 10-2076.
14. Archives of the Soviet District Court of Krasnodar. Criminal case № 390430.
15. Potapenko N. On the problems of criminal responsibility for crimes involving bank cards. Criminal law. 2007. №4.

К ВОПРОСУ ОБ УПРАВЛЕНИИ ПРОЦЕССАМИ УСТРАНЕНИИ КОЛЛИЗИЙ В РАМКАХ ИСТОЧНИКОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА

Вербицкая Т.В.

аспирант кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21, Aquitania-17@ya.ru

УДК 351.86
ББК 67.300

Цель и методы. В работе рассмотрена проблема наличия коллизий в рамках источников обеспечения национальной безопасности стратегического характера и путей их устранения, роли мониторинга в устранении недостатков правового регулирования. Данная тема является актуальной в силу того, что наличие коллизий правового регулирования делает эффективную реализацию права невозможной, что является особенно проблемным в сфере обеспечения национальной безопасности, где речь идет об обеспечении жизненно важных интересов нации.

Результаты и научная новизна. Структура работы состоит из обозначения проблемы наличия коллизий в указанной сфере, далее идет описание коллизий терминологического характера, затем – коллизий функций органов власти по осуществлению мониторинга и даются предложения по устранению указанной проблемы. Автор пришел к следующим выводам – для устранения коллизий в данной сфере необходимо наделить соответствующими функциями по мониторингу Совет безопасности РФ. Вклад автора состоит в попытке анализа коллизий, существующих в данной сфере и путей их устранения.

Ключевые слова: коллизии правового регулирования, мониторинг, акты стратегического характера.

THE MANAGEMENT PROCESSES DEALING WITH CONFLICTS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE SOURCES OF THE NATIONAL SECURITY POLICY

Verbitskaya T.V.
postgraduate student of the Constitutional Law Department, Ural State Law University (Russia), 21 Komsomolskaia street, Yekaterinburg, Russia,620137, Aquitania-17@ya.ru

Purpose and methods. The paper considers the problem of conflicts within the framework of the sources of the national security policy and how to alleviate them, the role of monitoring the Elimination of shortcomings of legal regulation. This topic is relevant because the existence of conflicts of legal regulation makes the effective implementation of the law impossible, which is particularly problematic in the area of national security, where it comes to the vital interests of the nation.

Results and scientific innovation. The structure of the thesis consists of the symbol of the problem of conflicts in this area, the next is the description of the conflict of terminology, then the conflicting functions of monitoring authorities and provide suggestions for fixing the problem. The author concluded that, to avoid conflicts in this area must be given appropriate functions for monitoring the Security Council of the Russian Federation. The contribution of the author is to attempt to analyse the conflicts existing in the field and ways to overcome them.

Key words: conflict of legal regulation, monitoring, acts of a strategic nature.

Прежде всего, необходимо отметить, что наличие коллизий влечет снижение эффективности правового регулирования той или иной сферы общественных отношений. Тем более негативно сказывается наличие указанных недостатков правового опосредования в области, объектом которой выступают жизненно важные интересы нации, в национальной безопасности. Указанные коллизии существуют в актах, которые направ-

© Вербицкая Т.В., 2014

лены не только на регулирование, но и формирование стратегии государства в указанной сфере. Речь идет о Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года [1] (далее – Стратегия) и Концепции общественной безопасности РФ, утвержденная Президентом РФ 21 ноября 2013 года (далее – Концепция).

Необходимо отметить, что наименование «Концепция» не соответствует содержанию данного акта. Исходя из данного в ранее действовавшей Концепции национальной безопасности РФ от 14.01.2000 года определения указанного документа, он представляет собой систематизированное изложение взглядов на обеспечение национальной безопасности в России. Между тем, в пункте 3 Концепции указано на то, что данный акт является документом стратегического планирования. Исходя из определения, данного в ГОСТ Р 52104-2003. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Термины и определения" (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 03.07.2003 N 235-ст)[2], стратегия представляет собой деятельность, направленную на получение планируемого результата с учетом перспективы долговременного развития. Исходя из пунктов 31-33 Концепции, в рамках указанного документа действительно осуществляется стратегическое планирование и для целей соблюдения принципа правовой определенности, неоднократно упоминавшегося в правовых позициях Конституционного Суда РФ[3], нет основании для именования данного акта Концепцией.

Далее, очевидно, что Концепция была принята в качестве источника специального регулирования по отношению к Стратегии (в рамках Стратегии осуществляется планирование обеспечения национальной безопасности в целом, в Концепции – такой разновидности национальной безопасности, как общественной безопасности). Соответственно, общее определение национальной безопасности, данное в Стратегии, неприменимо в рамках Концепции, между тем, определение общественной безопасности в Концепции не отражено. Нельзя его вывести и из определения угроз общественной безопасности, которое также носит общий характер и успешно может быть использовано и в рамках Стратегии. Между тем, определение мониторинга в сфере общественной безопасности, данное в подпункте г) пункта 6) Концепции, а также направлений его воплощения, необходимо обобщить до уровня Стратегии, в силу того, что в Стратегии отсутствует определение такой существенной части стратегического планирования, как мониторинг.

Значение мониторинга в рамках обеспечения национальной безопасности в целом, несомненно. В силу того, что решение проблем, возникающих в сфере национальной безопасности, должно быть осуществлено в кратчайшие сроки, необходимо устранить все неблагоприятные указанному принятию решению обстоятельства. Речь идет, прежде всего, об устранении коллизий в статусе субъектов обеспечения национальной безопасности и источников данного института конституционного права.

Количество существующих и могущих возникнуть в данной сфере коллизий можно сократить за счет осуществления мониторинга законодательства и правоприменительной практики в сфере национальной безопасности.

Мониторинг – это систематический анализ состояния того или иного объекта, осуществляемый компетентным органом или должностным лицом.

Признаками подобной деятельности являются:

1) Системность;
2) Целенаправленность;
3) Непрерывность;
4) Компетентность осуществляющего ее органа или должностного лица;
5) Комплексность;

Мониторинг в данной сфере необходимо производить по следующим направлениям:

1) Обеспечение соответствия в законодательства РФ актам, принимаемым в рамках сотрудничества государств по вопросам безопасности (например, в рамках Союзного государства России-Белоруссии);
2) Обеспечение отсутствия пробельности, противоречия в действующем внутригосударственном правовом регулировании данного института конституционного права РФ;
3) Обеспечение непротиворечия источников национальной безопасности и правоприменительной практики;

Функция по осуществлению всех трех указанных направлений мониторинга должна быть возложена на Совет безопасности РФ, для чего необходимо внести изменения в функции Совета безопасности, содержащиеся в части 2 статьи 14 Федерального закона от 28.12.2010 N 390-ФЗ "О безопасности"[4] и в пункт 99 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Данная деятельность Совета безопасности РФ будет осуществляться при взаимодействии с Центром мониторинга права при Совете Федерации Федерального Собрания РФ.

Целью подобного мониторинга является обеспечение возможности эффективного участия России в создании пространства безопасности с иными государствами, с которыми Россия планирует сотрудничество в данной сфере.

Задачи:

1) Осуществление прогнозирования развития законодательства в данной сфере;
2) Обеспечение партнерского взаимодействия всех трех ветвей власти для целей обеспечения соответ-

ствующего распределения полномочий;

3) Обеспечение стратегического подхода к построе Обобщение результатов мониторинга посредством создания информационно-технологической базы, которая может быть также использована и при взаимодействии властных и невластных субъектов и РФ и других государств;
4) Информационно-технологическая база по результатам осуществления мониторинга будет также способствовать выявлению социальных, экономических, политических факторов, которые при ненадлежащем, несвоевременном их учете могут привести к возникновению угроз национальной безопасности.

Осуществление мониторинга в данной сфере до настоящего времени не носило всеобъемлющего характера, не охватывало все три указанных направления, в силу чего не были устранены существующие коллизии и пробелы правового регулирования. Данная ситуация существовала даже несмотря на то, что в пункте 1.1 Программы взаимодействия федеральных органов государственной власти РФ в области информационно-правового сотрудничества с органами государственной власти государств-участников СНГ, утвержденной Указом Президента от 29 марта 1994 года № 607[5] было указано, что в РФ отсутствует целостная система информационного взаимодействия (следовательно, и отсутствие мониторинга) органов всех трех ветвей власти.

Результаты указанного мониторинга, прежде всего, должны воплотиться в вышеупомянутом ФЗ «О безопасности», который, в силу его места в иерархии источников нормативного регулирования российской правовой системы, а также наличия Стратегии, которая в общем виде регулирует все вопросы обеспечения национальной безопасности, указанный Федеральный закон должен содержать коллизионные нормы. Для этого необходимо исключить нормы, на основании которых не осуществляется нормативное регулирование – речь идет, прежде всего, о статье 12 указанного ФЗ, которая в детализированном виде с указанием конкретного перечня полномочий указанных органов должна быть воплощена в Федеральном законе от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[6] и Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[7]. Далее, необходимо дополнить перечень полномочий Совета Безопасности РФ, содержащийся в части 2 статьи 14 ФЗ «О безопасности» функциями по осуществлению вышеуказанных видов мониторинга. Наконец, необходимо включить в текст данного ФЗ коллизионные нормы следующих видов:

- Терминологического характера (определение термина национальная безопасность, включающего как внутренние, так и внешние аспекты (международные обязательства России в данной сфере), угроз национальной безопасности, стратегий, концепций в сфере обеспечения национальной безопасности);
- Функционального характера (необходимо четко закрепить перечень полномочий органов всех трех ветвей власти в данной сфере, а также указать, что в случае наличия дублирующих функций, устранение коллизий будет осуществляться Президентом РФ с учетом мнения Совета Безопасности РФ на основании применения согласительных процедур);
- Временного характера (необходимо, чтобы этапы реализации всех стратегических актов в рамках как обеспечения национальной безопасности в целом, так и ее отдельных видов, совпадали).

Воплощение указанных коллизионных норм является жизненно необходимым в силу наличия пробелов, а также противоречий правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности, что является недопустимым, и, соответственно, требующим устранения в рамках Федерального закона «О безопасности». Кроме того, воплощение механизма устранения коллизий за счет воплощения принципа правовой определенности будет способствовать информационному взаимодействию всех властных и в дальнейшем невластных субъектов, будет способствовать облегчению принятия решения со стороны компетентного органа, снижению риска принятия ошибочного решения, что имеет жизненно важный характер.

Литература:

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444.
2. ГОСТ Р. 52104-2003. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Термины и определения (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 03.07.2003 № 235-ст) (в ред. от 30.11.2010). М., ИПК Издательство стандартов, 2003.
3. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда: Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 № 16-П // Российская газета. № 151. 12.07.2013.
4. О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительном социальном обеспечении членов

летных экипажей воздушных судов гражданской авиации» в связи с запросами Арбитражного суда Сахалинской области и Арбитражного суда Приморского края «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2 Федерального закона от 23 декабря 2010 года № 360-ФЗ»: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2013 № 13-П // Собрание законодательства РФ. 24.06.2013. № 25. Ст. 3206.

5. О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Российская газета. № 295. 29.12.2010.
6. Программа взаимодействия федеральных органов государственной власти РФ в области информационно-правового сотрудничества с органами государственной власти государств-участников СНГ, утвержденная Указом Президента от 29 марта 2004 года № 607 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. № 14. Ст. 1409, 1994.
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

References:

1. The national security strategy of Russian Federation until 2020, approved by decree of the President of the Russian Federation dated 12.05.2009 № 537 // collected legislation of the Russian Federation. 18.05.2009. No. 20. Article 2444.
2. GOST R. 52104-2003. National standard of the Russian Federation. The saving. Terms and definitions (appr. The decree of Gosstandart of the Russian Federation dated 03.07.2003 № 235-St) (as amended on 30.11.2010). M, PKI standards Publishing house, 2003.
3. On the case about the verification of constitutionality of the provisions of the first paragraph of article 237 of the Criminal procedure code of the Russian Federation in connection with the complaint of a citizen of the Republic of Uzbekistan B. T. Gadaev and request the Kurgan regional court: the Decision of the constitutional Court of the Russian Federation dated 02.07.2013 № 16-P // Rossiiskaia gazeta. № 151. 12.07.2013.
4. On amendments to the Federal law “On additional social welfare of the members of the flight crews of civil aircraft” in connection with requests of the court of Arbitration of the Sakhalin region and the Arbitration court of Primorsky Krai “On the case about the verification of constitutionality of part 2 of article 2 of the Federal law dated 23 December 2010 № 360-FZ”: the Decision of the constitutional Court of the Russian Federation dated 17.06.2013 № 13-P // Collected legislation of the Russian Federation. 24.06.2013. № 25. Article 3206.
5. About security: Federal law dated 28.12.2010 № 390-FZ // Rossiiskaia gazeta. № 295. 29.12.2010.
6. The programme of cooperation between the Federal bodies of state power of the Russian Federation in the field of information and legal cooperation with the state authorities of the States-participants of CIS, approved by decree of the President dated March 29, 2004 № 607 // Collection of acts of the President and the Government of the Russian Federation. № 14. Article 1409, 1994.
7. On General principles of organization of legislative (representative) and Executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation: the Federal law from 06.10.1999 № 184-FZ (as amended on 28.12.2013) // Collected legislation of the Russian Federation. 18.10.1999. № 42. Article 5005.
8. On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation: Federal law of 06.10.2003 № 131-FZ (as amended on 28.12.2013) // Collected legislation of the Russian Federation. 06.10.2003. № 40. Article 3822.

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@uapa.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. Сокращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения. Электронный вариант каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле. **Оформление таблиц — шрифт Times New Roman 12 кегль через одинарный интервал.**

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-omgpu-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 финансиализации 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,

- 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 финансиализации 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 профиляв 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 сведенья к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

0.12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.

1.13. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами Уральского институтафилиала 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 per-mitted 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 RANEPA 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@uapa.ru
http://www.uapa.ru
Статьи рецензируются. Редакция не несет ответственности
за позицию и точку зрения авторов
При перепечатке ссылки
на «Вопросы управления»
обязательны.

Дизайн-макет
А.А. Панов

Компьютерная верстка
Ю. Чернавская

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки
Е.В. Макеева и С. П. Кожинова

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 26.10.14
Формат 60 х 84 1/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 31. Тираж 999.
Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.
Заказ № 88