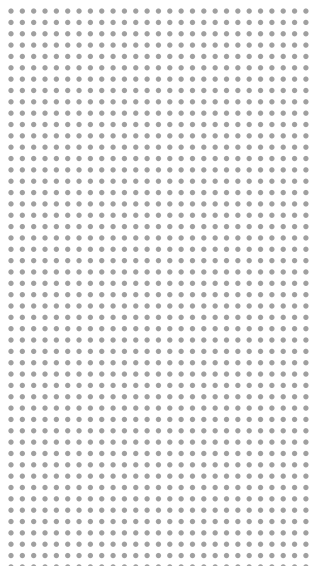


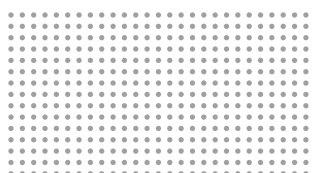
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ



ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ



№ 5 (17) октябрь 2015





ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Лоскутов Владимир Анатольевич –

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

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

Сергей Николаевич Большаков – д.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;

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

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

Владимир Яковлевич Любовный – д.э.н., главный научный сотрудник Института макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации, академик (действительный член) Российской академии архитектуры и строительных наук;

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

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

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

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

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

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

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

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

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

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

ВЛАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Санников Г. Г.
Управление ценностными ориентирами
в контексте политического реформирования. 7

Шишков В. В.
Управление империей в эпоху модернизации:
политологический анализ. 16

Перезолова А. С.
Практики гражданского вовлечения в публич-
ную политику и опыт управления граждан-
скими инициативами 25

Пицугина О. С.
Управление имиджем российских властных
структур посредством политической рекламы . . . 32

Мухаметов Р. С.
Местное самоуправление в России: основные
этапы развития 36

Антошин В. А., Ершов Ю. Г.
Вопросы управления региональным разви-
тием в сфере национальной безопасности
в Российской Федерации и США: сравни-
тельный анализ 43

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Троян И. А.
Особенности управления внешнеторговой
деятельностью страны через призму поли-
тики протекционизма и либерализма 53

Акьюлов Р. И.
Проблемы и перспективы управления разви-
тием социальной сферы российских регионов
на основе государственно-частного партнерства . 59

Победин А. А., Федулов Д. В.
Государственно-частное партнерство как
инструмент управления социально-экономи-
ческим развитием муниципальных образований. . 66

Шваков Е. Е.
Государственно-частное партнерство как эле-
мент системы управления развитием инве-
стиционного потенциала промышленных
предприятий 73

Альхимович И. Н., Найденов Н. Д.
Формирование кластеров как инструмент
совершенствования управления экономикой. 81

*Фраймович Д. Ю., Мошинов В. А.,
Гундорова М. А.*
Оптимизация инвестиционных ресурсов как
механизм управления региональным иннова-
ционным воспроизводством 88

*Уфимцева Е. В., Волчкова И. В.,
Данилова М. Н., Шадейко Н. Р.,
Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.*
Методический подход к оценке разви-
тия инфраструктуры городского хозяйства
на основе сбалансированной системы пока-
зателей 96

МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНИЗАЦИИ

Старцева Е. Н.
Планирование и контроль исполнения пла-
новых мероприятий как основные элементы
управления деятельностью Главного управ-
ления Министерства юстиции Российской
Федерации по Свердловской области. 104

Стрельников В. В.
Понятие и основное содержание целей
и задач управленческой деятельности в орга-
нах прокуратуры Российской Федерации 108

Климова А. В.
Анализ внешней среды государственных
организаций: понятие, методы, проблемы 119

Калугина Д. А., Климова Г. Г.
Управление взаимодействием вуза и пред-
приятия при подготовке специалистов, вос-
требованных на рынке труда 129

*Найзабеков А. Б., Божко Л. Л.,
Габдуллина Л. Д.*
Проблемы внедрения технологий корпора-
тивного управления в современном вузе 136

Тарновская Ю. С.
Планирование и анализ работы сопутствую-
щего бизнеса как важные функции управле-
ния бизнес-процессами на предприятии. 144

Байдыбекова С. К.
Совершенствование организации учета, кон-
троля и управления запасами на предприятиях . 156

СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Ильин А. Н.

Культура потребления как фактор управления трудом **162**

Бармин А. А., Зерчанинова Т. Е.

Экспертная оценка проблем государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы в Пермском крае **172**

Фельдман М. А., Басова Н. Д.

Регулирование дополнительного образования для детей и подростков в регионе: проблема эффективности и инструменты регулирования **179**

Островский Н. В.

Территориальные схемы как средство управления обращения с отходами **186**

Юдина О. Л.

Появление англо-американских заимствований и их последующая метафоризация в российском управленческом дискурсе как один из способов развития российского менеджмента **192**

УПРАВЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ

Митрофанова Н. В.

Методические основы формирования инновационного потенциала кадров для эффективного управления морской транспортной отраслью России **198**

Ковригина Т. А.

Вопросы кадрового импортозамещения в ТЭК . . . **206**

Усова О. В.

Управление профессиональными деструкциями государственных гражданских служащих (на примере налоговых органов) **212**

Резинкина Л. В.

Непрерывное образование взрослых в муниципальной системе: программно-модульный подход **219**

Зарубецкий А. М., Приветкин А. А.

Управление гарантиями, предоставляемыми военнослужащим и членам их семей в сфере охраны здоровья **223**

Богунцов Л. А.

Принципы и средства управления экономического мышления менеджера **234**

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Корниенко В. И., Ваганов А. М.

Государственное управление как объект исследования социальных и юридических наук . . **240**

Берг Л. Н.

Отечественная юридическая наука о феномене правового воздействия **249**

Вербицкая Т. В.

Управленческий процесс обеспечения национальной безопасности в форме конституционно-правового института: понятие, предмет регулирования **256**

Бейтуллаева З. А.

К вопросу о нравственных императивах совершаемой сделки **261**

Шабанов Л. В., Антонова Е. Б.

Проблема эффективности надзорного органа в пространстве неурегулированности процессов взаимодействия сторон трудового конфликта **264**

Нуштайкина К. В.

Коллективные субъекты в качестве представителей работников в социальном партнерстве: опыт стран СНГ **270**

Максуров А. А.

Проблемы формирования установки на согласование своей деятельности у субъектов реализации координационной юридической технологии в процессе обучения практикующих юристов **275**

Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в журнале . . 278

CONTENTS

GOVERNMENT AND POLITICAL MANAGEMENT

- Sannikov G. G.*
Values management in the context of political
reform 7
- Shishkov V. V.*
Empire management in the era of modernization:
politological analysis 16
- Perezolova A. S.*
The practices of civic engagement in pub-
lic policy and the experience of civil initiative
management. 25
- Pishchugina O. S.*
Managing the image of the Russian authorities
through political advertising 32
- Mukhametov R. S.*
Local government in Russia: milestones of
development 36
- Antoshin V. A., Yershov Yu. G.*
The issues of regional development management
in the field of national security in the Russian
Federation and the usa: comparative analysis. 44

ECONOMICS AND MANAGEMENT

- Troyan I. A.*
Specific features of the national foreign trade
activities management through the prism
of the policy of protectionism and liberalism 53
- Akyulov R. I.*
Problems and prospects of social development
management of the Russian regions through pub-
lic-private partnership. 59
- Pobedin A. A., Fedorov D. V.*
Public-private partnership as a management tool
of social and economic development of munici-
palities. 66
- Shvakov E. E.*
Public-private partnership as an element of man-
agement system of investment potential develop-
ment of industrial enterprises 73
- Alikhovich I. N., Naidenov N. D.*
Cluster development as a tool of improving eco-
nomic management 81

- Frainovich D. Yu., Moshnova V. A.,
Gundorova M. A.*
Optimization of investment resources as a mech-
anism of the regional innovation reproduction
management 88
- Ufimtseva E. V., Volchkova I. V., Danilova M. N.,
Shadeiko N. R., Podoprigora Yu. V.,
Seliverstov A. A.*
Methodical approach to assessing the urban
infrastructure development based on the bal-
anced system of indicators 97

ORGANIZATION MANAGEMENT

- Startseva E. N.*
Planning and control of monitoring scheduled
activities as a key element of managing the main
department of the RF Ministry of Justice in the
Sverdlovsk region 104
- Strelnikov V. V.*
The concept and main contents of goals and
objectives of the administrative activity in the
RF prosecutor's authorities 108
- Klimova A. V.*
Environmental analysis of public organizations:
concept, methods, problems 119
- Kalugina D. A., Klimova G. G.*
Managing the university-enterprise interaction at
training in-demand specialists at labour market ... 129
- Nayzabekov A. B., Bozhko L. L., Gabdullina L. D.*
Problems of corporate governance technologies
implementation in modern university 136
- Tarnovskaya Yu. S.*
Planning and analysis of supporting business
operation as important functions of business-pro-
cesses management at an enterprise 144
- Baidybekova S. K.*
Improvement of accounting, inventory manage-
ment and control on enterprises 156

SOCIAL MANAGEMENT

- Ilyin A. N.*
Culture of consumption as a factor of labor man-
agement 162

Barmin A. A., Zerchaninova T. E.
Expert evaluation of the challenges of public management of the penal correction system development in the Perm Territory **173**

Feldman M. A., Basov N. A.
Regulation of supplementary education for children and teenagers in the region: the problem of efficiency and regulatory instruments. **179**

Ostrovskiy N. V.
Territorial schemes as a means of waste management. **186**

Yudina O. L.
The emergence of the Anglo-American borrowings and their subsequent metaphorization in the Russian managerial discourse as one of the ways of the Russian management development. **192**

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT

Mitrofanova N. V.
Methodical bases of formation of innovative personnel potential for efficient management of marine transport industry of Russia **198**

Kovrigina T. A.
Personnel issues of import substitution in fuel and energy complex **206**

Usova O. V.
Management of professional destructions of public servants (examplified by tax authorities). **212**

Rezinkina L. V.
Continuous adult education in municipal system: software-modular approach **219**

Zarubetskiy A. M., Privetkin A. A.
Managing the guarantees provided to military personnel and members of their families in the sphere of health protection **223**

Bohunov L. A.
Principles and tools for managing economic thinking of a Manager. **234**

LEGAL ASPECTS OF PUBLIC AND SOCIAL ADMINISTRATION

Kornienko V. I., Vaganov A. M.
Governance as an object of study of social and legal sciences **241**

Berg L. N.
National legal science on the phenomenon of legal effect **249**

Verbitskaya T. V.
Management process to ensure national security in the form of constitutional-legal institute: concept, subject of regulation. **256**

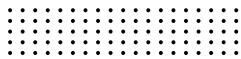
Beitullaeva Z. A.
On the issue about moral imperatives of the transaction. **261**

Shabanov L. V., Antonova E. B.
The problem of a supervisory body in the environment of misregulating of processes connected with interaction of labour dispute parties **264**

Nushtaikina K. V.
Collective actors as representatives of workers in a social partnership: cis countries experience. . . **270**

Maksurov A. A.
Problems of installation development on harmonization of the activities implementation of the actors coordinating legal technology in the studying process of law practitioners **275**

Requirements to publication of articles in the journal 281



ВЛАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УПРАВЛЕНИЕ ЦЕННОСТНЫМИ ОРИЕНТИРАМИ В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

Санников Г. Г.

кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления, Кубанский государственный аграрный университет (Россия) 350044, Россия, г. Краснодар, ул. Калинина, 13, sannikovgg@mail.ru

УДК 32.019.5
ББК 66.05

Целью статьи является рассмотрение изменений социокультурной системы российского общества в контексте значительных политических перемен, начиная с 80 –х годов прошлого столетия до наших дней. Автор показывает роль конкретных ценностей в процессе формирования отношения общества к политическим изменениям.

Предмет исследования: взаимосвязь политического реформирования с ценностными ориентациями российского общества. В рамках предмета анализируется противоречивость политического реформирования последних десятилетий. Это вынуждает государственную власть искать обоснования в соответствующей идеологии, манипулируя общественным сознанием, внушая ему различные ценностные ориентиры.

Методологическим основанием статьи является социологический и исторический метод. В ходе проведённой работы с социологической точки зрения интерпретированы события политической истории Российской Федерации начиная с реформ М. С. Горбачёва и заканчивая настоящим временем.

Научная новизна. Из проведённого анализа мы видим, что негативные политические процессы, приведшие к развалу СССР и изменению конституционного строя в 91–м году прошлого столетия, протекали в рамках той же системы ценностей, которые сегодня популяризируются как национальная идея. Мобилизационная активность государственной власти современной России направлена на возрождение ценностей тоталитарного режима правления и подконтрольного ему общества на базе их полного сходства. Актуализируется тема пассивной роли общества в рамках политического реформирования и негативные последствия такой социальной позиции.

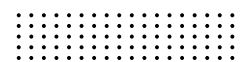
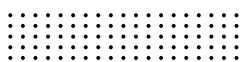
Результаты и область применения: В выводах отмечается, что естественное сбалансированное развитие ценностных ориентиров, включающих общемировые идеалы свободы, конкуренции и гражданского общества может препятствовать повторению опасных политических экспериментов в будущем. Материал статьи может быть применён в политической и социологической сферах в качестве пособия по государственному управлению.

Ключевые слова: государственное управление, социально-политическое развитие, традиционные ценности, либерализм, политический кризис.

VALUES MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF POLITICAL REFORM

Sannikov G. G.

Candidate of Political Sciences, senior lecturer of the State and Municipal Management Department, Kuban State Agrarian University (Russia), 13, Kalinina str., Krasnodar, Russia, 350044, sannikovgg@mail.ru



Санников Г. Г.

Purpose: to consider changes in socio-cultural system of the Russian society in the context of significant political changes beginning from the 80's of the last century to the present day. The author shows the role of specific values in the process of shaping public attitudes towards political change.

Research subject: the relationship of political reform with the values of the Russian society. The contradictory character of the political reforms of recent decades is analyzed in the framework of the subject. This forces public power to seek justification in the corresponding ideology through manipulating public consciousness, infusing different value systems.

Methodological basis of the article is a sociological and historical method. In the course of work the events of political history of the Russian Federation starting from M. S. Gorbachev's reforms and finishing with the present time are interpreted from a sociological point of view.

Scientific novelty. The analysis shows that the negative political processes which led to the collapse of the USSR and the change in the constitutional order in the 91st year of the last century proceeded within the same system of values that are now popularized as a national idea. Mobilization activity of the authority of modern Russia is aimed at reviving the values of the totalitarian regime and the controlled society on the basis of their complete similarity. The idea of the passive role of society in the framework of the political reforming and the negative consequences of such a social position is updated.

Results and scope: The findings indicate that the naturally balanced development of values, including the global values of freedom, competition, and civil society can prevent a repetition of dangerous political experiments in the future. The materials of the article can be applied in political and sociological areas as a study guide on public administration.

Key words: public administration, social and political development, traditional values, liberalism, political crisis.

Изменение политического строя и распад Советского Союза – глобальные трансформации, которые прошли без социальных потрясений и без гражданских протестов. Это факт вызывает научный интерес в контексте того, что граждане СССР на референдуме 17 марта 1991 года подавляющим большинством (76,43 %) высказались за сохранение Советского Союза. Воля народа многомиллионной державы была проигнорирована и попорчена результатом «Беловежских соглашений», где констатировалось прекращение существования Союза Советских Социалистических Республик, как «субъекта международного права и геополитической реальности» и о создании Содружества Независимых Государств.

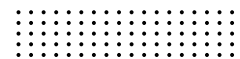
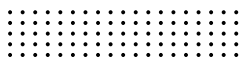
В связи с этим актуальным является исследование реакции общества на политические процессы последних десятилетий. Объяснение общественной позиции, исходя из научной точки зрения, может дать материал, который будет актуален и сегодня.

Важность интерпретации этих событий следует из того, что и в современных условиях, мы наблюдаем существенные трансформации в социальных системах. Можно констатировать, что изменения, начавшиеся в конце прошлого столетия, ещё продолжают в настоящее время. Политическое реформирование только набирает темп и вновь стоит вопрос, как отреагирует общественное мнение, и в каких формах эта реакция будет выражаться. Отсюда интерес к таким базовым детерминантам социального поведения, как ценности, которые «...конечно, проистекает из связи вещей с различными аспектами идеала». [1, с. 300] А значит, они определяют приоритеты общественного развития и пути их достижения. Ценности формируют «представления о должном, о лучшем, о самом

важном, ради чего стоит трудиться, жертвовать временем, силами и чем – то ещё. Представление о совершенном в различных сферах жизни». [2, с. 16]

Россия ещё находится в процессе оформления своей национальной идеи и строительства соответствующей политической системы. В связи с чем одной из задач, стоящих перед властью сегодня является согласование таких параметров, как национальная самобытность и международное культурное пространство. Эти переменные находятся в двух различных системах – одна «своими корнями» держится прошлого, а другая стремится в будущее. А пересекаются они в настоящем, которое не демонстрирует необходимой сбалансированности. Так в последние годы мы можем наблюдать различные интерпретации прошлого и соответственно отличные целевые ориентиры на будущее. В конечном итоге конгруэнтное состояние может и должно быть обеспечено комплексом политических решений.

Целью работы является рассмотрение изменений социально культурной системы общества в контексте глобальных политических трансформаций. Соответственно акцент делается на ценностях и политическом реформировании. За последние десятилетия политический курс развития страны претерпевал несколько серьёзных трансформаций. Как это отразилось на обществе, и каким образом общество оказывала влияние на происходящее, предстоит выяснить. Другими словами, требуется решить следующие задачи, а именно: обозначить сущность политического реформирования; рассмотреть реакцию социума на эти изменения; интерпретировать последствия и направленность политических реформ для власти и для общества в контексте социокультурного пространства.



Санников Г. Г.

Особенностью политических реформ в современной России выступает то, что их инициатором и основным проводником являлась и до сих пор является государственная власть. При этом сущностные характеристики государственных режимов, сменявших друг друга в последние тридцать лет, отличались друг от друга коренным образом. Соответственно и политика, проводимая ими, ставила разные социальные цели. Но общество всегда оставалось одним и тем же, с определёнными ценностными ориентирами.

Начало существенным политическим преобразованиям было положено в годы правления М. С. Горбачёва, первого и последнего президента СССР. «Перестройка» решала задачи такого уровня, что нельзя было найти подходящий аналог в Российской истории, для того чтобы использовать существующий опыт. Важнейшие вопросы государственного управления ставились впервые, а их решение напоминало глобальный эксперимент. Очевидно, что масштаб преобразований стал одной из причин того, что ситуация в стране в итоге стала неуправляема. Другой важной причиной была «срочность» или даже спешка в решении сложнейших политических и экономических задач.

Сегодня представляется очевидным, что если бы реформы были апробированы в результате пилотажных проектов в рамках определённых субъектов, отраслей народного хозяйства или конкретных регионов, то можно было бы создать более эффективный механизм их реализации. Дополнительно, не вызывает сомнения факт, что скоротечность вводившейся новой методологии управления не оставила возможности уже существующей системе адаптироваться к новым условиям и требованиям. Что имело следствием с одной стороны разрушение старой структуры управления, с другой стороны набирал обороты саботаж новых команд, поступающих с верхнего уровня управления, со стороны среднего и низового звена. Это в свою очередь создавало благоприятную среду для регионального и ведомственного чиновничьего произвола, независимости республик от центральной Союзной власти. Сбалансированность и устойчивость государственной системы была серьёзно подорвана. При этом устойчивость следует понимать как регулирование политическими процессами «...с точки зрения их способности удерживать изменения в заранее известных пределах и параметрах....Соответственно, неустойчивость проявляется через такие результаты развития политической системы, которые, с одной стороны, не ожидалось, а с другой – являются нежелательными». [3, с. 11]. В таких условиях люди начали говорить об отсутствии порядка. «Под политическим порядком понимается организованность (упорядоченность и согласованность), функциональность и устойчивость (стабильность) политических отношений». [4, с. 247].

Важный момент, который обращает на себя внимание это позиция и отношение к происходящему, как в низших эшелонах коммунистической партии, так и во всём социалистическом обществе. Общество и партийные низы отнеслись к распаду страны и смене конституционного строя «спокойно», то есть без социальных волнений, наблюдая и обсуждая телевизионные новости. Общественное организованное сопротивление развалу СССР не произошло. Это может быть объяснено тем, что правящий режим сформировал у людей за долгие годы две базовые реакции на действия властей: одобрение, или молчаливое согласие. По крайней мере, молчание масс всегда воспринималось властью как согласие с «генеральной линией».

Перестройка М. С. Горбачёва осуществлялась в ситуации фактического отсутствия нормальной коммуникации между государственными органами и объектами управления, то есть с социумом. О важности полноценной коммуникации в формировании гражданского общества писал ещё Э. Гидденс: «Коммуникационная революция привела к появлению более активного, мыслящего гражданина». [5, с. 68]. На институциональном уровне в СССР это выражалось в отсутствии свободных СМИ и альтернативного политического видения, представленного оппозиционными партиями. При этом гражданское общество следует понимать, как «...совокупность социальных, экологических, культурных, информационных, религиозных, семейных, территориальных и иных структур, функционирующих в данном обществе вне государственного вмешательства и формирующих в активном взаимодействии с государством развитые правовые отношения, «правила игры» различных субъектов социального и индивидуального действия» [6, с. 214]. Очевидно, что главный элемент этого определения заключается «вне государственной» социальной активности групп и индивидов, чего в условиях тотального огосударствления, конечно, не было.

Жизнедеятельность советского общества осуществлялась в рамках культуры, где государственным аппаратом насаждались и поддерживались конкретные ценности, которые стали традициями и нормами взаимодействия на всех социальных уровнях. В рамках этой определённой системы ценностей власть чувствовала себя максимально комфортно, отсюда она получала легитимацию своего положения, поэтому область идеологии всегда и везде была «охраняемой» и закрытой системой.

Одной из таких ценностей являлся конформизм, который стал сущностной характеристикой общества. Практическое выражение он имел в том, что общество утратило способность критически воспринимать сообщения власти и формировать свою собственную повестку. Как правило, другое мнение рассматривалось как враждебное и противопоставленное

устоям общества. Тем более это относилось к оппозиционной точки зрения. «Демагогия относительно «самой совершенной социалистической демократии» вполне согласовывалась с практикой жестокого подавления любых ростков оппозиционности, да и просто независимого мышления» [7, с. 25]. Согласие с официальной позицией стало нормой и одним из условий спокойного существования или карьерного роста. Мнение и взгляды, отличные от общей позиции, ставили на человеке ярлык неблагонадёжности. Даже вне политики – в производственных и других коллективах, выражение своего мнения, отличного от мнения официального, являющегося традиционным мнением большинства, воспринималось как конфликтность и эгоистичность его носителя. Следовательно, всё «другое» изгонялось из всех сфер жизнедеятельности, как антиобщественное. То есть социальное общежитие строилось по определённым, не отличающимся многообразием, стандартам. Эти стандарты вырабатывались и поддерживались в коллективах.

Коллективизм, другая фундаментальная ценность российского общества, развивалась как форма подавления любой инициативы и какого – либо самостоятельного видения. Он выполнял функцию встроеного стабилизатора, который использовал, как правило, референтную группу как инструмент «образования», который должен был формировать гражданскую позицию в соответствии с заданными образцами. Данный механизм позволял минимизировать непосредственное участие власти при подавлении инакомыслия, для достижения ею своих целей. Государство создавало и тиражировало определённые стандарты и образцы, а их доводка до конкретных личностей была одной из функций коллективов. Понятно, что, чем однороднее и сплоченнее была социальная среда, тем быстрее и беспрепятственнее, с наименьшими искажениями необходимая информация доходила до каждого человека. Характер подобного взаимодействия власти с массами, точно отметил Ж. Бодрийяр: «Долгое время казалось, что апатия масс должна приветствоваться властью. У власти сложилось убеждение, что чем пассивнее массы, тем эффективнее можно ими управлять. Исходя из него она и действовала в период, когда властные механизмы были централизованы и бюрократизированы» [8, с. 29]. Поэтому в СССР большое внимание уделялось работе с различными коллективами с акцентом на контроль и подведомственность. Внесистемные и независимые организации практически отсутствовали. При этом однозначно провозглашалась идея безусловного господства «Мы – концепция» над «Я – концепция», которая предполагала не поиск консенсуса или компромисса с меньшинством, а его подавление и осуждение.

Следствием сформированного убеждения в советскую эпоху, что «сверху лучше знают» стал

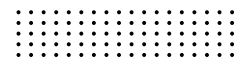
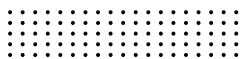
патернализм. В значительной степени это было обусловлено архетипичными представлениями о «добром царе». Власть брала на себя ответственность принимать решения за общество, а общество не возражало против этого, так как взамен получало предсказуемость и уверенность в завтрашнем дне. «Верхи» определяли цели социально политического развития и методы достижения этих целей, а «низы» послушно следовали в указанном направлении. «В этой ситуации также резко снижается готовность к социальному обновлению общества, поскольку основным запросом общества становится стабильность, которая обеспечивается поддержанием социального минимума для всё возрастающего числа людей». [9, с. 14–15]

Ключевой концепцией патернализма являлась идея единства власти и общества. Общество уверено делегировало власти принятие всех решений, а власть обеспечивало социальную справедливость и стабильность развития. Одна из парадигм Советской власти заключалась в подчёркивании, что она строит справедливое общество, где все граждане имеют равные права, а также фактически пользуются равным доступом к социальным благам.

Перечисленные традиционные ценности не исчерпывают весь комплекс социальных фактов, оказывающих влияние на общественную жизнь, но в большей степени определяют причины, характер и последствия политического реформирования. Они помогают интерпретировать позицию и реакции социума на государственные реформы, начатых М. С. Горбачёвым. Эти традиции сделали возможным политические эксперименты власти, имевшие непредсказуемые последствия. Реакция общества на происходящее была обусловлена сложным синтезом рассмотренных социальных фактов, которые дополняли и усиливали друг друга, диктуя рядовым гражданам отчуждённое и безучастное отношение к происходящему. Трудности формирования оппозиционного мнения и тем более его выражение был обусловлен господствующей системой ценностей, которая отождествляла действующую власть с народом и истиной в последней инстанции.

Безусловно, у перечисленных традиционных ценностей были и остаются до сих пор положительные проявления. Но отрицательные свойства стали основной причинной тех негативных последствий, с которыми столкнулась страна, которые и сегодня оказывают своё негативное воздействия.

Каждый режим правления по – своему видел путь развития страны и главную цель. Так Б. Н. Ельцин, первый президент России, непосредственный участник процесса развала СССР и смещения с должности первого президента СССР, был одним из архитекторов новой государственной системы. В качестве основной модели управления был взят западноевропейский



Санников Г. Г.

и североамериканский опыт, базирующийся на либеральных ценностях. Вполне благие ожидания демократизации политической системы имели как позитивные, так и негативные аспекты. В первом случае в политическую жизнь страны были внесены реальные инструменты демократического свойства, а именно: многопартийность, гласность, независимые СМИ и конкурентные выборы, как механизм делегирования властных элит. Естественным образом в соответствии с законами функционирования систем, политические преобразования отразились и на все другие сферы жизнедеятельности социума.

Сложившиеся ценности и нормы – вот то, что позволило государственному аппарату беспрепятственно осуществить мега трансформации в политической сфере, изменившие государственный строй и даже границы государства, при развале СССР. Но эти ж самые ценности и традиции не позволили развиться до нормального качественного состояния начатым реформам. То, что получилось сделать формально в политической плоскости, начало «застрывать» при наполнении этих реформ конкретным содержанием в социальной и экономической областях. «В ситуации, когда почти половина населения выступала за сохранение старого (авторитарного) строя и стиля управления, применять, а тем более развивать менеджеральные (либерально-демократические) методы представлялось объективно затруднительным» [10, с. 30]. Последовавший упадок экономики, разрыв экономических связей, дефолт и резкое снижение уровня жизни, показали, что новый проект не принимается обществом.

В рамках существовавшей и до сих пор действующей традиционной системы ценностей государственная власть смогла начать, с молчаливого согласия народа, данный эксперимент, но закончить его не получилось, по крайней мере, таким образом, как планировалось изначально. Это может быть объяснено двумя причинами: во – первых, это характеристики существующей системы ценностей и убеждений, во – вторых, масштаб российского социума.

В первом случае, сложная уже сформированная система отношений в социуме, определяемая ценностными образцами, которые ассимилировались друг к другу и к социально – психологическому профилю народа веками. Вхождение в эту систему возможно только на условиях постепенной адаптации. Высокая гибкость и открытость существующей системы ценностей, вызванная рядом объективных факторов (исторических, культурных, географических, этнических и конфессиональных) позволяет осуществлять такое присоединение. Но процесс этот должен быть эволюционным и требует достаточно времени.

Масштаб Российского социума не позволяет с высокой вероятностью успеха реализовывать

быстротечные изменения. Огромная территория, с существенными климатическими отличиями не располагает к быстрым переменам. Если учесть значительные отличия в уровне социально экономического развития регионов и культурную самобытность народов, составляющих Российскую Федерацию, то планировать положительный исход реформ в краткосрочный период совершенно невозможно.

В наибольшей мере отрицательные последствия проявились в сфере экономических отношений. Новая экономика должна была строиться на базе либеральной системы ценностей, принятой во всём цивилизованном мире. В рамках этой системы доминируют такие фундаментальные ценности как: свобода, индивидуализм, конкуренция и гражданская ответственность. Этот комплекс при его практическом внедрении в российское социальное пространство сильно трансформировался. В результате на практике граждане ощутили на себе весь комплекс негативных побочных эффектов. Свобода начала выражаться через произвол чиновников, во власть начал проникать криминалитет, коррупция стала частью повседневной жизни. «В результате революционного взрыва свободы ожила, восстала из пепла советская коррупция. Произошла ее эмансипация и умножение» [11]. Противодействовать этой социальной болезни плохо получалось и до сих пор не получается в должной мере. Это во много объясняется тем, что «совпадение субъекта и объекта борьбы с коррупцией это наша российская традиция» [12, с. 82]. Что подчёркивает важность реформирования системы государственного управления, направленного на увеличение роли внешнего контроля со стороны развитого гражданского общества и развитие соответствующих социальных институтов.

Индивидуализм привёл к девальвации многих социальных и культурных норм, вызвав эффект «культурной аномии» со всеми соответствующими последствиями. Вместо чистой конкуренции всё общество зачастую наблюдало криминальный сговор и передел собственности, рост экономических преступлений. Не получило ожидаемого развития гражданская ответственность – вовлечённость значительного количества граждан, как активных субъектов, в политические и социальные процессы не состоялось. Состояние общества можно было охарактеризовать как «драматическое развитие событий, когда под прикрытием сладкозвучной демократической риторики во многом произошла «реприватизация государства», отчасти новыми людьми, отчасти прежней номенклатурой. В итоге люди поверили в демократию, а их снова обманули» [7, с. 10].

Те преобразования, которые начали осуществляться командой Ельцина, молодыми реформаторами с либеральными взглядами, не могли быть приняты, так как предполагали в качестве идеологической

основы другую, незнакомую Россиянам систему ценностей. Народ не понимал конечной цели того, что хотела власть «новых» реформаторов во главе с президентом. Смутное осознание происходящего, которое появлялось в массах не находило одобрения и вызывало отторжение новых реформ. Рейтинг Президента, вместе с экономикой стремительно падал. Противоречивость проводившейся государственной политики всё больше ощущалось в социальной сфере, что неизбежно вело к росту молчаливого социального протеста.

Проблемой этого исторического периода была неверная методология власти, построенная на «шоковой терапии». Быстрая ломка «старого» не способствовало такому же мгновенному образованию новых форм хозяйствования. Совершенно очевидно, что необходимо было демонтировать старые механизмы государственного и хозяйственного управления, при условии, что уже есть созданные новые эффективные инструменты. Если у власти получился быстрый политический манёвр по смене власти и государственного строя, но социальные устои, ценности и традиции, на которых стояла прежняя власть, строились хозяйственные связи, так быстро не могли измениться.

Тем более что ничего более стоящего новая власть не смогла предложить обществу, так как у неё не было времени для создания нового продукта национального масштаба. Поэтому россиянам как данность была навязана политическая модель управления, успешно функционирующая в западном обществе. Готовый проект, который формировался веками в западном мире, отвечающий духу его современного состояния и менталитету его социума, попытались перенести в сжатые сроки на масштаб совершенно другой страны.

Всё то, что в обществе относилось к разряду ценностей и составляло основу его духовного бытия, не могло быть отменено в короткое время приказным форматом. Способ мышления, реакции весь комплекс коммуникации строился на базе определённого социокультурного контекста. После коренной трансформации политической системы и изменения способов взаимодействия власти с обществом, власти с хозяйствующими субъектами, культура осталась прежней. Так как она не меняется и не создаётся заново в короткие сроки и для её трансформации нужно больше времени и естественные фундаментальные предпосылки.

Российский коллективизм не прижился с западным индивидуализмом, традиционный конформизм не принял конкуренцию как ценность, а патернализм противостоял ценностям свободы. Следствием этого был социальная напряжённость, утрата доверия к власти, массовая ностальгия по советскому прошлому и надежда на его возвращение.

Поэтому смена курса, предпринятая новым Президентом России, В. В. Путиным, вызвала рост новых

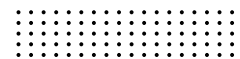
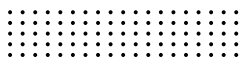
положительных ожиданий. Его имидж обещал порядок, стабильность и новый разворот в сторону традиционных ценностей, напоминающих советское прошлое. Была осуществлена вторая попытка плавного перехода от социализма к «государственному капитализму», уже с учётом традиционных ценностей. Соответствующие задачи ставились и решались в первый период правления В. В. Путина. Благоприятное стечение обстоятельств в экономической сфере, позволили уменьшить градус социального напряжения и провести политику укрепления «вертикали власти».

Похожего сценария придерживался и следующий президент Д. М. Медведев с акцентом на модернизацию экономики и сохранения хотя бы минимального плюрализма в политике. В социокультурном пространстве в этот период наблюдалось определённое состояние статус-кво идей, целей и ценностей. Власть отдавала дань традиции, провозглашая свой суверенитет и «особый путь» развития.

Признание получила ценность патернализма через подчеркнутую заботу власти о народе. Это разработка и реализация комплекса социальных программ, забота о пенсионерах и ветеранах, незначительный, но всё — таки рост зарплат в бюджетной сфере, новые рабочие места. При этом начатое при Ельцине развитие гражданского общества, многопартийности и политического плюрализма замедляется. Власть начинает брать под контроль политические процессы, сужая поле конкурентной политики и другие свободы в этой сфере. Всё это реализуется в рамках новой концепции — порядка в государстве и стабильности социального развития. Порядок, безопасность, предсказуемость и стабильность преподносятся как альтернатива либерализму и политическим свободам со всеми их негативными последствиями.

Население голосовало за стабильность и безопасность, которая очень напоминала ему о могучем Советском союзе, и внушало забытое чувство гордости. А с другой стороны начинает активно работать такой инструмент государственного управления как пропаганда. И отсюда посылаются приятные для общественности сигналы о росте благополучия граждан, об увеличении влияния России в мире — то есть всё то, что стимулирует людей гордиться страной и уважать себя. Начинает расти самоуверенность нации, с осознанием своей силы и особой миссии в глобальном мире, которая была подорвана в годы либеральных реформ.

Второй приход В. В. Путина к власти ознаменовался уже совершенно другими целями и приоритетами. Если первый условный политический период — два срока Путина и срок правления Медведева, характеризовался плавным и размеренным наступлением на либеральные ценности, то в настоящее время можно говорить о полном неприятии



Санников Г. Г.

и вытеснении из политической сферы либерализма. «Ограничение демократических свобод (слова, печати, СМИ), отмена выборов глав регионов, выстраивание вертикали власти, переход от смешанной к пропорциональной системе выборов в Госдуму, ужесточение контроля над ведущими СМИ, фактическая монополизация политического рынка со стороны одной из партий, усиление авторитарных методов управления страной – все это негативно сказалось на практике политического менеджмента, притормозив его развитие и способствуя падению спроса на него» [10, с. 31].

Фокус внимания государственной власти, а значит и политические цели были направлены на возрождение традиционных ценностей, в качестве «духовных скреп». Заговорили у «чувствах верующих», оскорбление которых уже является преступлением. Значительное количество некоммерческих организаций попали в разряд «иностранных агентов». В рамках исторической науки происходят также серьезные перемены, нацеленные на определение стандартов и четких рамок интерпретации. «В то же время сегодня официальная власть настойчиво пытается направить историков и авторов «единого учебника истории» по правильному «идеологическому» направлению» [13, с. 105].

Дополнительно в средствах массовой информации постоянно тиражируется идея внешней угрозы и роста военного напряжения на границах. А внутри страны представители властной элиты фокусируют внимание общественности на внутренних врагах, на «пятой колонне». Расставляя акценты государственными СМИ, власть мобилизует общество вокруг себя и тем самым управляет фокусом его внимания. «Переход к мобилизационной политике означает очевидное признание акторами политического процесса невозможности и/или неумения осуществить другие подходы для достижения тех же целей» [14, с. 12].

Все эти мероприятия при внимательном рассмотрении, если убрать эмоциональную составляющую, ориентированы на достижение единства нации, её сплочения вокруг единого центра силы. Особенностью этого процесса является то, что объединение строится не на основе различности объектов, а на базе их сходства. Похожесть в данном контексте выступает базовым условием оптимизации властного воздействия. В этих условиях не нужно искать компромиссы с другой позицией, не обязательно менять авторитарный стиль управления, так как он наилучшим образом вписывается в тоталитарное общество. Снова актуальны «стандарты» и «образцы» и, следовательно, актуализируются пропагандистские функции СМИ, так как «Информационное воздействие эффективно стандартизирует массовое сознание, ориентирует его на конкретный набор политических и идеологических ценностей» [15, с. 71]. А набор этих ключевых политических ценностей такой

же, какой был во времена Советского Союза: конформизм, коллективизм, патернализм. Этот комплекс, доведённый до известной степени актуализации, максимально эффективно формирует тоталитарное общество и государство, объединяя их в рамках одной идеологии. И здесь нет места для плюрализма, политической конкуренции и оппозиционной гражданской мысли.

Власть сегодня делает то же самое, что делал советский режим, по крайней мере, в социально политической сфере. Но система государственной власти СССР была более сбалансированная, так как имела более устойчивое экономическое основание. «В условиях постсоветского термидора реставрация прошлого, безусловно, присутствует. Но она носит вспомогательный и формальный характер» [11]. Базис, экономические отношения, строились на тех же ценностях, что и надстройка, социально культурные и политические институты. Одна идейная основа пронизывала все сферы жизнедеятельности.

Другое дело современное состояние России, где базис, то есть экономика, остаётся в рамках рыночных отношений, предполагающий конкуренцию, инициативу и наличие определённых свобод, несмотря на жёсткий административный контроль. А успех этих отношений в определённой степени предполагает принятие и развитие ключевых общемировых, либеральных ценностей. Строить эффективные рыночные механизмы в контексте резкого осуждения всего, что образует его идеологическую основу крайне сложно. И, тем не менее, до сегодняшнего дня можно наблюдать только рост противоречивости идейных основ и ценностей в различных сферах социального пространства Российского социума – «...в нашей стране зачем-то постоянно стараются «изобрести» новые ценности. Может быть, изобретают затем, что в российской политике до сих не хватает мотивов, ориентиров и просто силы?» [16, с. 97]. В контексте политики и культуры мы можем наблюдать реанимацию ценностей советской эпохи. С поправкой на содержание – в то время это идеология коммунизма, а сейчас «духовные скрепы». Безусловно, эти ценности есть наследие прошлого, в определённой мере работающее и в настоящем, но рост их масштаба сегодня не имеет естественных причин, а искусственно стимулируется и связан, с точки зрения власти, с политической целесообразностью.

В повседневной действительности власть пока не ощущает социального напряжения, вызванного противоречивостью государственного строительства. Это обусловлено несколькими причинами: во – первых, возрождаемые ценности ориентированы на подавление политической инициативы, во – вторых, несогласие с официальной линией преподносится как посягательство на незыблемые устои и традиции, в – третьих, до сих пор высок рейтинг доверия к Президенту России.

Надо отметить, что у государственного аппарата есть очень мощный ресурс, доставшейся ей от Советской власти – конформизм, как сложный синтез покорности и соглашательства. И это ресурс сегодня развивается, на него делается ставка государственной власти. Российское общество готово очень долго и во многом себя ограничивать, тем более, когда «Родина подвергается нападкам и угрозам из-за границы». Народ в раках этой модели традиционно воспринимает себя в пассивной роли, принимающей и одобряющей все инициативы власти. В данном случае конформизм согласуется с другими базовыми ценностями, то есть с патернализмом и коллективизмом. Каждая из них, конечно, не существует отдельно, но являются существенной частью целостного духовного организма российского народа. Эта система ценностей, взаимодополняющих и усиливающих действия друг друга, даёт власти неограниченное пространство для политического манёвра.

Но у этого ресурса власти есть и крайне негативная характеристика, опасная и для власти и для всей страны. Гибкость и адаптивность коллективного сознания россиян допускает опасные политические эксперименты, которые могут быть инсценированы одной частью политической элиты во вред другой, не принимая к вниманию мнение масс, то есть всего народа. Другими словами, как показал конкретный опыт – развал СССР и изменение конституционного строя страны, организованные властью, были приняты народом как неприятная данность. Не было массовых протестов и публичных возражений. Ввиду чего значительная часть высшей советской политической номенклатуры была легко отстранена от власти. Те общественные ценности, которые культивировались и поддерживались советским режимом, обернулись в итоге против него же, так как они удерживали людей от выражения их гражданской позиции. Не карательный аппарат Советского Государства не позволил людям опротестовать политические реформы, приведшие к развалу СССР, а действующая тогда и реанимируемая сегодня система ценностей и норм.

Надо понимать, что все коренные преобразования – распад СССР, изменение конституционного строя, деградация всех хозяйственных связей и прочее происходили в условиях господства традиционных ценностей, которые сегодня современная политическая элита пытается реанимировать. В то время не было какого – либо весомого присутствия либерализма ни в экономике, ни в политике, ни в культуре. Так называемые либеральные ценности были насаждаемы уже на развалины советского союза. В результате общество получило сложный синтез идей – когда фактически господствует традиционная система ценностей, а провозглашается другая идеологическая модель, включающая либеральные ценности. Собственно все реформы 90 – х проходили в контексте этой гибридной

ценностной системы. Поэтому утверждать, что либерализм себя дискредитировал в России нельзя, так как страна вообще – то и не жила в условиях, где действовали бы соответствующие ценности.

Современная система государственного устройства России имеет только один безусловный центр тяжести. Это политический образ президент В. В. Путина. Сама же система далеко не так конгруэнтна и имеет значительно больше противоречий, чем было их в СССР. Фактически один человек легитимирует все существующие ветви власти и существующий порядок вещей. «Ручное управление» только доказывает отсутствие эффективных механизмов государственного управления и нормальной коммуникации, как внутри власти, так и власти с народом.

Резюмируя, необходимо отметить, что оптимальным решением в настоящее время был бы поиск баланса между различными ценностными системами. Тем более это актуально в условиях существующих противоречий между решаемыми задачами в различных социальных сферах. «Сегодня крайне важна интеграция экономики, политики, науки, культуры, социальной сферы, управления в целостную систему, элементы которой взаимно усиливают, взаимно дополняют друг друга. Негативные последствия возникающих дисбалансов, разрывов стоят того, чтобы их ни обществу, ни государству не жалеть усилий на блокирование такого рода процессов» [17]. Баланс этот возможен при условии строительства социального единства на базе субъективных отличий, а не полного тождества. Это предполагает смену ориентиров и целей государственной политики. Необходимо избегать ситуаций, как правило, создаваемых СМИ, которые резко противопоставляют существующие традиционные ценности с либеральными. Согласование и адаптация различных ценностных систем должна протекать естественным образом в процессе решения практических задач.

В результате этого слияния выигрывает и общество и власть. Но для этого власти надо уступить в каких-то местах обществу, стимулируя её самостоятельную гражданскую инициативу. Когда общество почувствует себя достаточно активным субъектом всего социального спектра, а не только в некоторых сферах экономического взаимодействия, тогда и оно само и государственное управление будет защищено от негативных и опасных политических экспериментов. Так как лучшим гарантом стабильного развития страны является развитое гражданское общество, включающее социальный контроль над властью. В этих условиях социум выступает уже не в качестве управляемого объекта, но как активный субъект политики. Это значит, что в рамках ценностной системы общества могут быть допущены нормальные эволюционные изменения, способствующие образованию новых моделей социального поведения.

Литература:

1. Дюркгейм Э. Социология её предмет, метод, предназначение. М.: Канон, 1995. 349 с.
2. Пригожин А. И. Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. М.: Дело, 2001.
3. Зелетдинова Э. Оппозиция и стабильность политического процесса в России // Власть. 2013. № 11. С. 11–16.
4. Белов Г. А. Политология. Курс лекций. М.: ЧеРо, 1996. 304 с.
5. Гидденс Э. Ускользающий мир: как глобализация меняет нашу жизнь. М.: Весь мир, 2004. 120 с.
6. Российская юридическая энциклопедия/Авт. кол.: Т. Е. Абова, С. А. Авакьян, Г. Д. Алексеев; Гл. ред. А. Я. Сухарев. М.: Инфра – М, 1999. 1100 с.
7. Оболонский Александр Валентинович. Этика и ответственность в публично́й службе // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 7–32.
8. Бодрийяр Ж. В тени молчаливого большинства [электронный ресурс]. URL: <http://lib.ru/FILOSOF/BODRIJAR/silent.txt> (дата обращения 08.07.2015).
9. Волков Ю. Г. Креативный класс и российское государство: перспективы взаимодействия // Власть. 2014. № 3.
10. Восканян С. С. Практика политического менеджмента в России: состояние, проблемы, сценарии развития // Власть. 2015. № 5. С. 29–34.
11. Лоскутов В. А. Русское российское советское государство-цивилизация. Статья вторая // Вопросы управления. 2014. № 5. [электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2014/05/01/> (дата обращения 08.07.2015).
12. Комлева В. Совпадения субъекта и объекта борьбы с коррупцией в России // Государственная служба. 2015. № 2. С. 81–83.
13. Шилов В. Историческая наука и власть: проблема взаимоотношений, часть 1 с. // Власть. 2015. № 2. С. 104–108.
14. Ильичева Ю. А. СМИ в мобилизационных технологиях: цели, функции и политические последствия: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук: спец. 10.01.10 – журналистика. Санкт-Петербург, 2014. 196 с.
15. Силкин В. Мифы в конструировании коммуникативного пространства государственного управления // Государственная служба. 2014. № 4. С. 70–73.
16. Мельков С. А. Какие ценности предстоит защищать России // Власть. 2015. № 2. С. 94–97.
17. Иванчук Н. В. Жизнеспособность российского государственного управления: новая рациональность (анализ в контексте социолого-управленческого знания) // Вопросы управления. 2014. № 6. [электронный

ресурс]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2014/06/02/> (дата обращения 16.07.2015).

References:

1. Durkheim E. The rules of sociological method. M.: Kanon, 1995. 349 p.
2. Prigogine A. I. Objectives and values. New methods of working with the future. M.: Delo, 2001.
3. Zeletdinova E. Opposition and stability of the political process in Russia // Vlast. 2013. № 11. P. 11–16.
4. Belov G. A. Politics. A course of lectures. M.: CheRo, 1996. 304 p.
5. Giddens A. The missing peace: how globalization is changing our lives. M.: Ves' mir, 2004. 120 p.
6. The Russian Legal Encyclopedia / Coll. body: T. E. Abova, S. A. Avakyan, G. D. Alekseev; Ch.ed. A. Ya. Sukharev. M.: Infra-M, 1999. 1100 p.
7. Obolonsky A. V. Ethics and responsibility in the public administration // Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya. 2015. № 1. P. 7–32.
8. Baudrillard J. In the shadow of the silent majority [e-resource]. URL: <http://lib.ru/FILOSOF/BODRIJAR/silent.txt> (date of reference 08.07.2015)
9. Volkov Yu. G. Creative class and the Russian government: prospects of interaction // Vlast. 2014. № 3.
10. Voskanyan S. S. The practice of political management in Russia: state, problems, development scenarios // Vlast. 2015. № 5. P. 29–34.
11. Loskutov V. A. The Russian Soviet state-civilization. Article two // Voprosy upravleniya. 2014. № 5 [e-resource]. <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2014/05/01/> (date of reference 08.07.2015)
12. Komleva V. Overlapping of subject and object of the fight against corruption in Russia // Gosudarstvennaya sluzhba. 2015. № 2. P. 81–83.
13. Shilov V. Historical science and authority: the problem of relationship, part 1. // Vlast. 2015. № 2. P. 104–108.
14. Ilicheva Yu. A. The media in mobilization technologies: objectives, functions and policy implications: abstract of the thesis for the scientific degree of a candidate of political sciences: special. 10.01.10 – Journalism. St. Petersburg, 2014. 196 p.
15. Silkin V. Myths in designing communicative space in public administration // Gosudarstvennaya sluzhba. 2014. № 4. P. 70–73.
16. Melnikov S. A. What values is Russia to defend // Vlast. 2015. № 2. P. 94–97.
17. Ivanchuk N. V. The viability of the Russian public administration: new rationality (analysis in the context of sociological and managerial knowledge) // Voprosy upravleniya. 2014. № 6. [e-resource]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2014/06/02/> (date of reference 16.07.2015).

УПРАВЛЕНИЕ ИМПЕРИЕЙ В ЭПОХУ МОДЕРНИЗАЦИИ: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Шишков В. В.

кандидат политических наук, доцент, доцент юридического факультета имени М. М. Сперанского, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 111531, Россия, Москва, шоссе Энтузиастов, д. 98, корп. 5, кв. 40, fh55@mail.ru

УДК 321
ББК 66.033.1

Цель. Исследование направлено на выявление особенностей институционализации и функционирования системы государственного управления, его механизма в государстве-империи в условиях модернизации.

Методы. Проведенное в статье исследование основывается на методологии исследования модернизационных процессов, осуществлено при помощи методов политологического и ретроспективного анализа, других методов социально-гуманитарных наук, в том числе: социально-философского компаративного (сравнительного), системного.

Результаты. Исследованы процессы модернизации аппарата управления в империях, выявлены их особенности, обусловленные характером отношений центр-периферия, политикой центра империи-государства, направленной на концентрацию политической власти и ресурсов. Проведен сравнительный анализ процессов модернизации имперского администрирования в империях эпохи модерна в зависимости от их типологических черт. Осуществлен политологический анализ дифференциации политического администрирования в отношении периферий. Раскрыты проблемы, связанные с сочетанием территориально-политической унитарности государства-империи и различных форм автономности его периферий, находящие выражение в формировании управленческой иерархии периферий в зависимости от степени их политической удаленности от центра империи.

Научная новизна. Заключается в исследовании влияния модернизации на патриархальные и национально-институциональные имперские системы, институционализацию их административного аппарата управления периферией. В статье рассматриваются и исследуются такие черты имперского управления как: монополия политического центра на ресурсы власти и управления, административная централизация, дифференциация управленческих подходов, иерархизация политической периферии. Делается вывод о сочетании модернизационных и домодернизационных практик управления в гетерогенном политическом пространстве государства-империи.

Ключевые слова: империя, центр, периферия, Российская империя, модернизация.

EMPIRE MANAGEMENT IN THE ERA OF MODERNIZATION: POLITOLOGICAL ANALYSIS

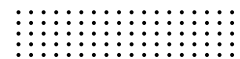
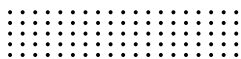
Shishkov V. V.

Candidate of Political Sciences, Assistant Professor, Assistant Professor of the Law Faculty named after M. M. Speransky, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), fl.40, 98, build.5, Entuziastov sh., Moscow, Russia, 111531, fh55@mail.ru

Purpose. The study aims at identifying the characteristic features of institutionalization and functioning of public administration, its mechanism in the empire-state under modernization.

Methods. The research is based on the methodology of researching modernization processes, is carried out using the methods of political and retrospective analysis and other methods of social-humanitarian sciences including socio-philosophical (comparative) system.

Results. The modernization processes of the administrative apparatus in the empire are researched, the specific features are revealed stipulated by the nature of the center-periphery relations, the policy of the empire-state center, aimed at concentration of political power and resources. A comparative analysis of the of modernization processes of the imperial



Шишков В. В.

administration in the empires of the modern era depending on their typological features is carried out. The political analysis of the political administration differentiation in relation to periphery is made. The problems connected with the combination of territorial and political unitary of the empire-state and various forms of the periphery autonomy, expressed in the formation of the management hierarchy of the peripheries depending on the degree of their political distance from the center of the empire are revealed.

Scientific novelty is in researching the impact of modernization on patriarchal and national-institutional imperial systems, the institutionalization of administrative structures of periphery management. The article considers and studies such features of imperial management as: monopoly of the political center for administrative resources, administrative centralization, differentiation of administrative approaches and hierarchization of the political periphery. The conclusion is made about the combination of modernization and pre-modernization management practices in a heterogeneous political space of the empire-state.

Key words: empire, center, periphery, the Russian Empire, modernization.

Система управления государства-империи формируется его политическим центром по мере развития самой империи, распространения ее власти на новые периферии, их включения в «имперское политическое тело». В процессе имперского государственного строительства образуются и получают политико-правовое и административное оформление связи и отношения между центром и разнородной периферией, сегменты которой встраиваются в иерархию центрального подчинения, фиксирующую степень политической удаленности и подчиненности центру. Доминирование центра приобретает, автократический характер только через и благодаря признанию периферией, в целом и отдельными ее составными частями, абсолютного характера его прерогатив в политике и управлении, что составляет характерную особенность империи-государства.

В статье ставится задача проанализировать особенности становления и развития политико-административного механизма управления государством-империей в эпоху модерна, выявить специфику реализуемого управленческого воздействия в гетерогенном политическом пространстве.

Ведущая политическая роль государства выражается посредством его управленческого воздействия, которое в свою очередь реализуется за счет социально-экономических ресурсов, их изъятия и распределения. Имеет значение то, что ресурсы общества, поступающие в распоряжение политической власти, ее органов, должностных лиц, политиков становятся ресурсами политическими. Политические ресурсы – это средства, возможности, имеющиеся в распоряжении политического субъекта для осуществления его деятельности. Для империи-государства проблема ресурсного наполнения функционирования аппарата имперской власти имеет особое значение. Имперское развитие во многом связано с увеличением периферии в связи с чем необходимо постоянное развитие органов регулирования и контроля на периферии, повышение их эффективности. С другой стороны существует проблема

«имперского перенапряжения», связанная с истощением ресурсной базы империи, утратой контроля над важнейшими (прежде всего экономическими, но не только) ресурсами. Другим аспектом имперского перенапряжения является недостаточная скорость внедрения современных механизмов и практик изъятия и использования ресурсов. Особое значение данный аспект приобретает в эпоху модернизации, требующей новой институционализации политической власти и управления, новых ресурсов для их реализации. Имперское перенапряжение ведет к потере эффективности управленческого воздействия центра на периферию и, в конечном счете, к распаду имперской системы.

В своей управленческой деятельности государство реализует цель, замысел, программу социального развития, от эффективности реализации которой зависит развитие общества, его политической системы. Для пространственно-масштабных и разнородных государственных образований, какими являются империи, проблемы, связанные с целеполаганием и реализацией управленческого воздействия, являются одними из наиболее значимых. Как отмечает И. Н. Барциц, «сегодня государство, претендующее на роль мировой державы, с необходимостью обязано предоставить миру свое видение не только экономической деятельности, но и политической, культурной перспективы, пусть спорное и не обязательно общепризнанное» [1, с. 93]. В современных условиях государственное управление, его эффективность в удовлетворении социальных потребностей и интересов выступают важнейшими показателями общественно-политического развития.

Не случайным в этой связи представляется вопрос о выработке норм глобального административного управления и активные попытки США распространить положения своего национального права на международные отношения [2, с. 192–193]. Притязания США на глобальное доминирование предполагают глобальное управление, основывающееся на соответствующих

стандартах. В связи с чем наблюдается навязывание представлений об эффективном государственном управлении, что также говорит об актуальности вопроса, связанного управлением большим и разнородным политическим пространством и его пределами в современную эпоху.

Империя – это сложное государство, которое создается насильственным путем, при этом имея жесткие черты административно-территориального деления, включает в себя множество этносов с их территориями [3, с. 64], организуемыми имперским центром в гетерогенное политическое пространство, характеризующееся стабильностью и упорядоченностью. Стабильность и упорядоченность обширного, неоднородного имперского пространства достигается за счет централизованного установления имперской власти, администрации и законов.

Одной из важнейших характерных черт империи выступает монолитность политической власти, сосредоточенность ее в руках одного лица или одной партии – центра империи, обладающего необходимыми инструментами власти и политики, обеспечивающих мобилизацию ресурсов (экономических, человеческих) и политическую поддержку [4, р. 14]. Центр империи, в масштабе ее политической системы, образует автономную единицу, представленную персоной императора и (или) в центральных политических институтах.

Власть, господство имперского центра приобретают абсолютный характер не только вследствие притязаний на ресурсную монополию. Его господствующее положение в политической системе империи-государства обеспечивается построением политико-административной иерархии, охватывающей все имперское пространство, возглавляемой и завершаемой высшими институтами имперской власти (например, монархом), как реальными носителями суверенитета. Иерархический характер имперской политической системы, замкнутый на центр власти, в свою очередь определяет ее автократический, недемократический характер.

Под центром империи-государства можно понимать политико-административное институциональное (а также сакрально-ценностное), выражение господства имперской метрополии, обеспечивающее сосредоточение и реализацию функций политики и управления в иерархичной имперской политической системе. Тем самым, выражается положение центра как суверена империи-государства, источника политико-административных импульсов (решений, деятельности по их реализации и контролю за исполнением).

Империя как масштабная система чужеродного господства, указывает М. Бейссингер, отличается от других политических форм двумя свойствами: чувством чужеродной, иностранной природы власти;

произвольным, волюнтаристским и корыстным ее применением [5, с. 369–370]. Данные свойства в большей или меньшей степени присущи всем империям-государствам и в значительной степени определяют содержание имперского управления.

Установление имперской власти выражается в доминировании центра над разнородными перифериями, отличающимися этническими, религиозными, языковыми и другими особенностями. В этой связи не случайно А. Кара-Мурза указывает на то, что империи, в отличие от государства-нации, представляют собой политические интегративные формы, «базирующиеся на универсальном, надэтническом принципе «подданства»» ... империя объединяет людей через «службу себе» (через «государево дело») [6, с. 96]. В этом противопоставлении империи и нации показан характер имперского доминирования, выступающий императивом управления империей-государством. Империя формирует централизованную и иерархичную систему подчинения периферии своей власти.

Необходимость организации власти над сложным, разноплановым социально-политическим пространством империи, характеризующимся разным уровнем экономического, социального и культурного развития требует от высшей имперской власти сосредоточения в своих руках основных ресурсов и инструментов господства и управления. Управление империей выступает в качестве не просто совокупности административных процессов и механизмов, но является деятельностью по установлению цивилизованного порядка, в рамках которого возможна и достижима унификация общественных отношений в соответствии с имперскими представлениями и интересами.

В эпоху модернизации централизация государственного управления в империях-государствах оказалась первоначально связана с установлением абсолютной монархической власти, обеспечивающей сосредоточение власти в руках монарха, его центрального правительства.

Н. Хеншелл отмечает, что в период раннего Нового времени «абсолютная власть означала «имперский» статус, то есть независимость от какой бы то ни было верховной власти» [7, с. 97]. Суверенность европейских монархий в политико-административном измерении выражалась в централизации власти и сосредоточении ресурсов, обеспечивающих ее реализацию. Модернизирующиеся европейские государства вместе с обретением «имперского», абсолютного статуса своей центральной власти становились на путь поиска, формирования и подчинения собственных внеевропейских периферий. Таким образом, в европейском политическом пространстве формировались основы для модернизации системы государственного управления и ее распространения на колониальные периферии.

Модернизация государственного управления, как показывает Г. Л. Купряшин, означает системные институциональные инновации, в процессе осуществления которых органы государственного управления приобретают инновационную, адаптационную, мобилизационно-распределительную способности, позволяющие согласовать необходимость обеспечить координацию и институциональную автономию, эффективность и подотчетность деятельности государственных организаций, институциональное изменение и преемственность [8, с. 15]. Империи-государства, осуществляя мероприятия по модернизации государственного управленческого аппарата получают дополнительные возможности по укреплению своего господства, выражающиеся в монополизации власти и управления.

В условиях модернизации основным вектором изменений становится реформирование и преобразование институтов управления. Кроме того, существенное значение приобретают «технологические» (набор управленческих технологий, рационализирующих внутренние процедуры деятельности органов власти) и «кадровые» (перераспределение должностей и полномочий между органами власти, формирование бюрократии, ориентированной на ротацию внутри государственного аппарата) инструменты [9, с. 74]. При этом, процесс модернизации неизбежно изменяет характер отношений между субъектом и объектом управления [10, р. 9]. Общая направленность модернизационных изменений состоит в избавлении государственного управления от патримониальных связей и практик.

Эпоха модернизации предъявляла новые требования к системе государственного управления. Без преувеличения можно утверждать, что первыми государствами, столкнувшимися с необходимостью реформирования государственного управления на рациональных началах были империи-государства. Их пространственный масштаб, политико-социальная разнородность и необходимость концентрации ресурсов во многом во имя укрепления и поддержания военной мощи вынуждал искать новые, более эффективные способы управления. Закономерно, что модернизационные преобразования в управлении патриархальных империй-государств, как правило, связаны с конфликтами и кризисами политической власти [11]. В случае ряда империй вызов модернизации государственного управления не получил адекватного ответа.

Пример Османской империи, в которой политическое руководство пыталось найти путь сохранения имперской системы через проведение ряда реформ по европейскому образцу [12, с. 6–8], показывает последствия ограниченной модернизации системы государственного управления в патриархальной империи, сводящийся к эпизодическим реформам. Сохранение патриархального имперского режима, со

свойственным ему сочетанием абсолютной монархической власти и клерикальности с частичными мерами по совершенствованию государственного управления приводит к его децентрализации. Следствием таких непоследовательных шагов по совершенствованию имперского управления стала его дезинтеграция, кризис государственности, истощение прочности и распад имперской системы.

Национально-институциональные империи Запада выигрывали имперское соперничество во многом благодаря оформленности центра в институтах нации-государства. Следует отметить, что процессы формирования государства-империи и государства-нации шли параллельно и постепенно.

Существует мнение, что Британской империи оказалась не свойственна жесткая централизация, скорее ее отличительной чертой выступает «децентрализованное управление» [13, с. 46]. Такая точка зрения может быть справедлива только в отношении самых ранних этапов распространения Британского имперского владычества. Современные исторические исследования показывают, что централизация власти и управления также свойственна Британской империи, как и другим государствам данного типа. Как отмечает А. А. Киселев, фактическое централизованное управление империей было создано премьер-министром У. Питтом-младшим и видным государственным деятелем той эпохи Г. Дандасом на рубеже XVIII–XIX вв. Государственная власть над всеми колониями перешла в ведение Военного департамента (Secretary of State for War) в 1794 г., переименованного в 1801 г. в Департамент военных и колониальных дел (Secretary of State for War and the Colonies) [14, с. 7; 15]. При этом, и в более ранние периоды, в XVII–XVIII вв. Британская империя осуществляла централизованное управление колониями (например, Торговая палата, Американский департамент, секретариат по колониальным делам). Все это указывает на то, что Британская империя имела особенности централизованного управления периферией, связанные с колониальным и заморским ее характером, преобладанием частной инициативы в колониальных проектах. Здесь следует указать, что поскольку Индия рассматривалась в качестве отдельного государства-империи, то ее управление осуществлялось специальными органами центральной и колониальной власти, реализующими более традиционные черты имперского управления. В необходимых и значимых для центра политико-административных вопросах, высшие органы политической власти и администрации Британской империи осуществляли централизованное управление и контроль за образованием и развитием периферий-колоний.

В 50-е гг. XIX в. заверченный вид приобрела структура политического центра империи по

управлению колониями, было создано Министерство по делам колоний (1854 г.), ставшее ключевым ведомством Соединенного королевства [16, с. 85] по решению вопросов, связанных с колониальным управлением. Характерно, что национальное государство – Британия использовало свой сформированный бюрократический аппарат и соответствующие процедуры для колониального управления.

Национально-институциональные империи в большинстве своем пошли по пути учреждения специальных централизованных органов колониального управления. В 1806 британскому примеру последовала Голландия, а во второй половине XIX в. центральное колониальное ведомство появилось во Франции. Германия, поскольку начала колониальную экспансию позже других великих европейских держав, сформировала центральную колониальную администрацию только в начале XX в.. Примерно в это же время орган центрального колониального управления появился в Бельгии [17; 18; 19]. Таким образом, модернизация и национальная институционализация, в части управления колониальной периферии, выразились в формировании специальных государственных органов централизованного имперского управления, что выражало разграничение центра и периферии, подчеркивало политико-административную ее зависимость.

Централизованное управление национально-институциональных империй (прежде всего Британской) обеспечивало, по замечанию Д. Лала, два общественных блага, имевших существенное значение для обеспечения их выживания и целостности. Первое – эффективная система коммуникаций (средство военного и политического контроля, экономической связанности), второе – лингва-франка, общий язык ведения дел как внутри имперской бюрократии, так и между ней и подданными. Двумя главными результатами создания империй было то, что они сохраняли мир и способствовали процветанию своей территории [20, с. 78–79]. Модернизированная система имперского управления обеспечивала возрастание способности «политической системы к урегулированию конфликтов и удовлетворению потребностей различных социальных групп» [21, с. 73]. Включая способности к обновлению, мобилизации и к самосохранению [21, с. 73]. Добавим, что модернизация государственного управления приводит к возрастанию способности имперской системы по концентрации политической власти, ее ресурсов.

Исходя из анализа управления центра Британской империи можно утверждать, что политическая модернизация, приводящая к оформлению нации и ее представительства в высших органах государственной власти и управления обеспечивает высокую эффективность последнего, выражающегося в централизации

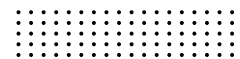
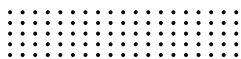
имперской власти, сосредоточению в его руках основных ресурсов имперской власти при обеспечении ее способности к обновлению, мобилизации и самосохранения.

В Российской империи, «четко прослеживается приверженность к централизации государственно-административного управления, что объясняется, прежде всего, недостаточной развитостью как общегосударственных институтов управления» [22, с. 26]. Но, несмотря на бюрократизацию государственного управления, формирование отраслевой государственной администрации, а затем и министерств, сложно говорить о всецелой централизации имперского управления в России. Прежде всего, это связано с политико-институциональной неформальностью самого центра империи.

Как отмечает В. Сандерленд невозможно интерпретировать российскую администрацию XVIII в. как стремящуюся сконцентрировать работу по колонизации в руках особой централизованной бюрократии. Но и позже, в XIX в. не было учреждено единой централизованной государственной организации или даже ее подобия для управления колониальными делами, конкретнее колониальными народами. Различные народы империи управлялись в соответствии с их местом жительства, религией, занятиями или неким сочетанием этих признаков и зачастую они попадали в ведение нескольких ведомств одновременно. «Но центрального органа для управления колониальными народами как особой группой не существовало» [23, с. 121]. В основе неготовности российского государства оформить имперское управление наподобие западных империй лежит невыделенность и неформальность центра, нежелание официально признавать колониальный статус периферии.

Управление Российской империи можно охарактеризовать как централизацию, но без центрального органа управления периферией, совмещающую автономию «отдельных национальных окраин, и централизм, унитарность административной системы» [24, с. 29]. Система имперского управления с одной стороны отвечала конгломератной организации империи, включающей народы, разные даже в цивилизационной идентичности. С другой стороны, ее сохранение под давлением самодержавной имперской патриархальности, не допускавшей полноценной национализации и модернизации даже в центре, становилось все более архаичной.

Формальная унитарность Российской империи-государства способствовала тому, что принцип централизма оставался неизменным [24, с. 135] и господствующим. Как отмечает Д. Ливен по сравнению с другими империями в царской России не давали долго работать региональным институтам и не позволяли укореняться



Шишков В. В.

особым политическим идентичностям — отчасти, из принципа, отчасти, чтобы максимально увеличить доходы [25, с. 46]. Самодержавная власть видела в административных институтах и процедурах не только средство своей реализации, но способ обеспечения стабильности имперской системы, основанной на ее монополии на власть, ее ресурсное обеспечение. В условиях патриархального имперского строя конечной управленческой инстанцией выступал монарх, осуществляющий патримониальные и сакральные функции, связанные с сосредоточением ресурсов власти и их распределением.

Российская империя, как и другие империи эпохи модернизации при осуществлении имперского управления стремилась справиться с проблемами, вызванными территориальным масштабом и разнородности входящих в имперские системы сообществ. Выход из данных проблем виделся в централизации имперского управления. В отличие от западных национально-институциональных империй, централизация которых была имела институциональную основу в национальном государстве, Российская империя концентрировала управление в руках самодержавной власти. С одной стороны модернизируя управленческий аппарат, вводя бюрократические принципы его деятельности, а с другой стороны, не допуская такого управления, которое свидетельствовало бы о политико-административном разделении центра и периферии. Их политическое единство, гарантировалось самодержавным правлением, власть которого выступала основой стабильности имперской системы.

Утверждение центра империи в своем статусе осуществляется посредством образования механизма управления периферией, его институциональному выражению. Суверенитет государства-империи для своего полного выражения по отношению к разнородной периферии требует формирования механизма управления, учитывающего, с одной стороны, их гетерогенность, а, с другой стороны, обеспечивающего полноту выражения власти центра государства-империи.

Внутренняя политическая, экономическая, культурная дифференциация имперского пространства обуславливает дифференциацию в механизме имперской администрации и, тем самым, невозможность ограничиваться лишь центральными общеимперскими институтами управления. Сложность управленческих процессов подчеркивается политическими притязаниями периферий, которые представляют собой «ранее независимые или потенциально независимые историко-политические образования» [26, р. 48]. В силу данного обстоятельства центр вынужден постоянно поддерживать и наращивать свое политико-административное влияние на периферии, обеспечивая включенность

последней в общеимперские политические процессы и центростремительную направленность политики.

Центростремительность развития имперской политической системы обеспечивается за счет дифференциации в механизме имперского управления, важнейшей составляющей, которой является политический контроль. Как отмечает М. Дойл, по своему значению для целостности имперской системы политический контроль имеет более определяющее значение, даже по сравнению с экономической зависимостью [27, р. 19]. В условиях разнородности периферии политический контроль становится наиболее существенным элементом государственного управления. Таким образом, административные и контролирующие функции механизма имперского управления дополняют друг друга.

Пространство империи в эпоху модернизации, как отмечает С. Бейкер, может состоять либо — а) из подвластных территорий под эгидой отдельного правителя, причем ни одна из этих территорий не обладает контролем над другими (империи Романовых и Габсбургов), либо — б) из государства-метрополии с территориями, ему подчиненными (европейские колониальные империи) [28, с. 69]. В любом случае имперский суверенитет является внешним условием для периферии. Его выражение в процессах и механизме имперского управления связано с подавлением периферии, изъятием ресурсов, их использованием и распределением. Данное положение находит выражение в конструировании территориальной системы имперского управления.

Относительно конструирования имперского центра и периферии в новых условиях империи направляли свои «материальные и символические ресурсы, чтобы навязать категории, классификационные схемы и способы учета населения» [29, с. 151] для обновления имперской идентичности, соответствующей новым вызовам. Встречая вызовы модерности, империи Запада реализовывали стратегию сочетающую национализацию и колониализм, направленные на четкое разграничение национального центра и инородной периферии [30, с. 400]. На уровне государственного управления выражением данного принципа стала централизация через дифференциацию административных институтов, механизмов и процессов на перифериях.

Итак, содержательно имперское управление выступает выражением центростремительных политических процессов в имперской системе, обеспечивает их и является выражением политической власти центра, имеющей по отношению к перифериям автократический характер. Процессы, связанные с реализацией управления империей, сосредотачиваются в ее центре и реализуются помимо воли периферии. В институциональном отношении центр империи представлен общеимперскими органами власти и управления,

в функциональном отношении имперская власть обладает исключительными административными прерогативами связанными с сосредоточением ресурсов власти и их распределением по имперской иерархии.

Дифференциация управленческих подходов, обусловленная разнородностью имперского пространства, представляется важнейшей составляющей механизма имперского управления. С одной стороны, дифференциация позволяет наиболее эффективно осуществлять управление имперским пространством, допуская различные формы автономии периферий. С другой стороны, дифференциация управленческих подходов обеспечивает формирование имперской иерархии периферий, сохраняет их разделенность через разную удаленность от центра.

В плане организации управления империя представляет собой систему господства одних (центр, субъект управления) над другими (периферия, объект управления), осуществляемую за счет изъятия ресурсов и политической монополии над их распределением. Метрополия империи выражается в политических институтах центра, господствующих в иерархичной имперской политической системе и осуществляющих правление империей в целом и ее периферией. Центр – суверен империи-государства. Авторитарная монополия на власть и ее ресурсы по отношению к имперской периферии определяет порядок управления имперской системой, ее гетерогенный характер становится императивом содержания управления, состоящим в последовательной централизации. Здесь можно привести образное уподобление империи колесу без обода, приведенное А. Мотылем [31, с. 13]. Центр осуществляет построение иерархичной имперской системы управления, при помощи которой достигается концентрация ресурсов власти и их распределение.

Разностатусность периферий в составе империи может получать различное официальное оформление (протекторат, личная уния, наместничество, колония, подмандатная территория, доминион, союзная территория, присутствие имперских агентов и представителей), что является отражением сочетания модернизационных и домодернизационных практик в имперском управлении, и позволяет говорить о гибкости имперской системы администрации, ее приспособляемости к требованиям времени и обстоятельствам. Тем не менее, реализуя свое административное воздействие, империя обеспечивает политический контроль над периферией, конвертируя ее природные, человеческие и иные ресурсы в свой политический ресурс.

Литература:

1. Барциц И. Н. Социальная эффективность государственного управления: модели, критерии, российский опыт внедрения // Проблемы управления. 2011. № 1 (38). С. 92–100.
2. Барциц И. Н. Глобальное управление: требование времени или угроза международному праву // Проблемы управления. 2008. № 2(27). С. 185–193.
3. Гукешоков М. Х., Дышеков М. В. Нетрадиционные формы государственных объединений // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 3. С. 59–65.
4. Eisenstadt S. N. The Political Systems of Empires. 2-nd printing. Transaction Publishers. New Brunswick, New Jersey, 2010. 574 p.
5. Бейссингер М. Феномен воспроизводства империи в Евразии // Мифы и заблуждения в изучении империи и национализма. М.: Новое издательство, 2010. С. 362–382.
6. Кара-Мурза А. А. Между «империей» и «смутой» // Полис (Политические исследования). 1995. № 1. С. 6–17.
7. Хеншелл Н. Миф абсолютизма: Перемены и преемственность в развитии западно-европейской монархии раннего Нового времени. СПб.: Алетей, 2003. 271 с.
8. Купряшин Г. Л. Политико-административные институты модернизации государственного управления: автореферат дис. ... доктора политических наук. М., 2013. 46 с.
9. Пласин С., Жулин А. Пути модернизации государственного аппарата: административная реформа и реформа государственной гражданской службы // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 73–82.
10. Pye L. W. Political science and crisis of authoritarianism // American Political Science Review. 1990. Vol. 84. № 1. P. 3–19.
11. Crises and Sequences in Political Development / Ed. L. Binder, J. S. Colman, J. LaPalombara, L. W. Pye, S. Verba, M. Weiner. Princeton University Press, 1971. 340 p.
12. Дулина Н. А. Танзимат и Мустафа Решид-паша. М.: Наука, ГРВЛ, 1984. 188 с.
13. Академический словарь теории и истории империй. СПб.: СПбГУ, 2012. 728 с.
14. Киселев А. А. Рождение империи. Британское государство и колониализм в XVII–XVIII вв. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2012. 332 с.
15. Киселёв А. А. Эволюция центральной британской колониальной администрации в XVII–XVIII вв.: Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Волгоград, 2008. 30 с.
16. Высокова В. В., Чемякин Е. Ю., Маркушина К. А. Британская империя: становление, эволюция, распад / Под ред. В. В. Высоковой. Екатеринбург: Волот, 2010. 188 с.
17. Histoire de la France colonial origins a 1914 / Eds. J. Meyer et al. Paris: Armand Colin, 1990. Vol. 1. 847 p.
18. Smith W. D. The German Colonial Empire. Chapel Hill, 1978. 274 p.

19. Goor J. van. De Nederlandse Kolonien: Geschiedenis van de Nederlandse expansie 1660–1975. Gravenhage, 1993. 400 p.
20. Лал Д. Похвала империи: Глобализация и порядок. М.: Новое издательство, 2010. 364 с.
21. Купряшин Г. Л. Модернизация государственного управления: рационализм vs традиционализм // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Выпуск № 4. том 4. 2011. С. 70–82.
22. Лазорин К. Б. Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления в России в XVIII–XIX веках // История государства и права. 2014. № 1. С. 21–26.
23. Сандерленд В. Министерство азиатской России: никогда не существовавшее, но имевшее для этого все шансы колониальное ведомство // Imperium inter pares: Роль трансфертов в российской империи / под ред. М. Ауста, Р. Вильпиус, А. Миллера. М.: НЛЮ, 2010. С. 105–149.
24. Каменский А. Б. Российские реформы: уроки истории // Вопросы философии. 2006. № 6. С. 21–39.
25. Ливен Д. Империя на периферии Европы: сравнение России и Запада // Российская империя в сравнительной перспективе: Сб. статей / Под ред. А. И. Миллера М.: Новое издательство, 2004. С. 71–93.
26. Wank S. The Habsburg Empire // K. Barkey and M. von Hagen (eds.), After Empire. Multiethnic Societies and Nation-Building. The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires. Boulder, CO: Westview Press. 1997. P. 45–57.
27. Doyl M. W. Empires. Ithaca. NY: Cornell University Press, 1986. 407 p.
28. Бейкер С. Россия и концепт империи // Новая имперская история постсоветского пространства: Сб. статей (Библиотека журнала «Ab Imperio») / Под ред. И. В. Герасимова, С. В. Глебова, Л. П. Каплуновского, М. Б. Могильнер, Л. М. Семёнова. Казань: Центр исследований национализма и империи, 2004. С. 67–80.
29. Брубейкер Р., Купер Ф. За пределами «идентичности» // Мифы и заблуждения в изучении империи и национализма. М.: Новое издательство, 2010. С. 131–192.
30. Герасимов И., Глебов С., Кусбер Я., Могильнер М., Семенов А. Новая имперская история и вызовы империи // Мифы и заблуждения в изучении империи и национализма. М.: Новое издательство, 2010. С. 383–418.
31. Мотыль А. Пути империй. Упадок, крах и возрождение имперских государств. М.: Московская школа политических исследований, 2004. 248 с.
32. implementation in Russian // Problemy upravleniya. 2011. № 1 (38). P. 92–100.
33. Bartsits I. N. Global government: the demand of our time or threat to international law // Problemy upravleniya. 2008. № 2 (27). P. 185–193.
34. Gukepshokov M. H., Dyshekov M. V. Non-traditional forms of public associations // Pravovaya politika i pravovaya zhizn. 2010. № 3. P. 59–65.
35. Eisenstadt S. N. The Political Systems of Empires. 2nd printing. Transaction Publishers. New Brunswick, New Jersey, 2010. 574 p.
36. Beissinger M. R. The persistence of Empire in Eurasia. // Myths and misconceptions in the study of empire and nationalism. M.: Novoe izdatelstvo, 2010. P. 362–382.
37. Kara-Murza A. A. Between the «empire» and «turmoil» // Polis (Politicheskie issledovaniya) 1995. № 1. P. 6–17.
38. Henshall N. The myth of absolutism: change and continuity in early modern European monarchy. SPb.: Aleteya, 2003. 271 p.
39. Kupryashin G. L. The political and administrative institutions of the public administration modernization: abstract of the dissert. ...of Doctor of Political Sciences. M., 2013. 46 p.
40. Plaksin S., Zhulin A. Ways of modernization of the government machine: administrative reform and civil service reform // Voprosy ekonomiki. 2008. № 2. P. 73–82.
41. Pye L. W. Political science and crisis of authoritarianism // American Political Science Review. 1990. Vol. 84. № 1. P. 3–19.
42. Crises and Sequences in Political Development / Ed. L. Binder, J. S. Colman, J. LaPalombara, L. W. Pye, S. Verba, M. Weiner. Princeton University Press, 1971. 340 p.
43. Dulina N. A. Tanzimat and Mustafa Reshid Pasha. M.: Nauka, GRVL, 1984. 188 p.
44. Academic Dictionary of theory and history of empires. SPb.: SpbU, 2012. 728 p.
45. Kiselev A. A. The birth of empire. The British national government and colonialism in the XVII–XVIII centuries. Volgograd: VolGU Publishing, 2012. 332 p.
46. Kiselev A. A. The evolution of the central British colonial administration in the XVII–XVIII centuries: abstract of diss. ... of a Cand. Hist. Sciences. Volgograd, 2008. 30 p.
47. Vysokova V. V., Chemyakin E. Yu., Markushina K. A. The British Empire: formation, evolution and decay / Ed. by V. V. Vysokova. Ekaterinburg: Volot, 2010. 188 p.
48. Histoire de la France colonial origins a 1914 / Eds. J. Meyer et al. Paris: Armand Colin, 1990. Vol. 1. 847 p.
49. Smith W. D. The German Colonial Empire. Chapel Hill, 1978. 274 p.
50. Goor J. van. De Nederlandse Kolonien: Geschiedenis van de Nederlandse expansie 1660–1975. Gravenhage, 1993. 400 p.
51. Lal D. In praise of empires: globalization and order. M.: Novoe izdatelstvo, 2010. 364p.

References:

1. Bartsits I. N. Social effectiveness of public administration: models, criteria and the experience of their

21. Kupryashin G. L. Modernization of public administration: rationalism vs traditionalism // *Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie*. 2011. Issue № 4. Volume 4. P. 70–82.
22. Lazorin K. B. The ratio of the centralization and decentralization principles in developing of the public administration system in Russia in XVIII–XIX centuries // *Istoriya gosudarstva i prava*. 2014. № 1. P. 21–26.
23. Sunderland V. The Ministry of Asiatic Russia: a colonial authority, never existing, but having all the chances for that // *Imperium inter pares: the Role of Transfers in Russian Imperial History* / ed. by M. Aust, R. Vilpius, A. Miller. M.: NLO, 2010. P. 105–149.
24. Kamensky A. B. Russian reforms: lessons of history // *Voprosy filosofii*. 2006. № 6. P. 21–39.
25. Lieven D. Empire on Europe's periphery: Russian and Western comparisons // *Russian Empire in a comparative perspective: coll. of articles* / ed. by A. I. Miller M.: Novoe izdatelstvo, 2004. P. 71–93.
26. Wank S. The Habsburg Empire // K. Barkey and M. von Hagen (eds.), *After Empire. Multiethnic Societies and Nation-Building. The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires*. Boulder, CO: Westview Press. 1997. P. 45–57.
27. Doyl M. W. *Empires*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986. 407 p.
28. Baker S. Russia and the concept of empire // *New Imperial History in the Post-Soviet space: coll. of articles (Library of "Ab Imperio" journal)* / Ed. by I. V. Gerasimov, S. V. Glebov, L. P. Kaplunovskiy, M. B. Mogilner, L. M. Semenov. Kazan: Research Center of nationalism and empire, 2004. P. 67–80.
29. Brubaker R., Cooper F. Beyond «identity» // *Myths and misconceptions in the study of empire and nationalism*. M.: Novoe izdatelstvo, 2010. P. 131–192.
30. Gerasimov I., Glebov S., Kusber Ya., Mogilner M., Semenov A. New imperial history and the challenges of empire // *Myths and misconceptions in the study of empire and nationalism*. M.: Novoe izdatelstvo, 2010. P. 383–418.
31. Motyl A. *Ways of empires. The decay, collapse and revival of empires*. M.: The Moscow School of Political Studies, 2004. 248 p.

ПРАКТИКИ ГРАЖДАНСКОГО ВОВЛЕЧЕНИЯ В ПУБЛИЧНУЮ ПОЛИТИКУ И ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКИМИ ИНИЦИАТИВАМИ

Перезолова А. С.

аспирант кафедры истории и теории политики факультета политологии, Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова (Россия), 119234, Россия, Москва, Ленинские горы д. 1, Г-718, a_perezolova@mail.ru

УДК 323.2:352
ББК 66.3(2Рос),124

Цель: рассмотрение текущих проектов, содействующих развитию гражданственности на уровне местного самоуправления.

Методология и методы: анализ новейших практик, применяющихся в России на уровне города в сопоставлении с установками программ и стандартов открытости федеральных органов власти. Основываясь на неoinституциональной теории, проблема привлечения к публичным консультациям рассматривается как средство совершения общественного выбора. Анализируются результаты деятельности локальных инициативных проектов и систематизируются региональные практики организации коммуникативных площадок для обмена опытом и организации партисипаторных технологий вовлечения горожан к публичным консультациям и вовлечения в публичную политику.

Результаты: В статье рассмотрены практики организации коммуникативных площадок: форумов, проектов комитета гражданских инициатив, образовательных проектов, направленных на гражданское просвещение и формирование компетенций горожанина, практики систематизации полученного опыта в городах и регионах, а также проектов создания образовательных платформ, стимулирующих гражданское лидерство. В основе стандарта открытости федеральных органов власти подчеркивается работа с референтными группами, поэтому институциональное формирование представителей общественности в территориальном пространстве города и в специализированных вопросах становится тенденцией в разных регионах страны.

Научная новизна: рассмотренные практики существуют относительно недавно, некоторые из рассмотренных инициатив запущены в 2015 году в виде пилотных проектов. Представленные инициативы являются предметом для дальнейшего мониторинга и оценки развития гражданских институтов.

Ключевые слова: публичные консультации, общественные блага, гражданское участие, устойчивое развитие, вовлечение горожан в местное самоуправление.

THE PRACTICES OF CIVIC ENGAGEMENT IN PUBLIC POLICY AND THE EXPERIENCE OF CIVIL INITIATIVE MANAGEMENT

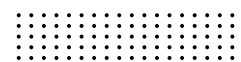
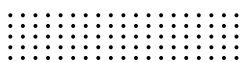
Perezolova A. S.

post-graduate student of the History and Theory of Politics Department, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University (Russia), G-718, 1, Leninskie Gory, Moscow, Russia, 119234, a_perezolova@mail.ru

Purpose: to consider current projects contributing to civic consciousness development at the level of local government.

Methodology and methods: analysis of the latest practices applied in Russia at the city level in relation to the goals of programs and standards of openness of the federal authorities. Based on the neoinstitutional theory, the problem of involving in the public consultation is seen as a means of making a public choice. The results of the activities of the local initiative projects are analysed and the regional practices of arranging communication platforms to exchange experience and organization of participatory technologies of involving citizens in public consultations and public policy are systematized.

Results: The article describes the practice of organizing communication platforms: forums, projects of the civil initiatives committee, educational projects aimed at civil education and the formation of citizens' competencies, practices of systematization of the lessons learned in cities and regions and also projects to create educational platforms to encourage



Перезолова А. С.

civic leadership. As a basis of openness standards of the federal authorities the work with reference groups is emphasized, so the institutional formation of public representatives in the territorial space of the city and in specialized issues is becoming a trend in different regions of the country.

Scientific novelty: The considered practices have existed relatively recently, some of the reviewed initiatives have been launched in 2015 as pilot projects. The presented initiatives are the subject for further monitoring and assessment of the civil institutions development.

Key words: public consultations, public benefits, civil participation, sustainable development, civic engagement in local government.

Возможности граждан участвовать в принятии политических решений расширяются. Такое участие становится возможным при помощи создания новых институциональных образований. Практики организации публичных консультаций содействуют развитию гражданской вовлеченности в процессы публичной политики. Консультации являются одним из элементов приобщения горожан к участию в городской политике, в основе которого лежит информационная открытость и свободный доступ к информации. Вне зависимости от формы организации консультаций, в статье мы ставим акцент на сути публичных консультаций как ресурса коллективного обсуждения.

При изучении проблемы управления природными ресурсами, которыми совместно пользуется большое число людей, лауреат Нобелевской премии по экономике (2009) Элеонор Остром обозначила такие площадки публичного обсуждения как «арены». Концепция арены является не просто формальной установкой, но она может включать в себя и формальные правила законодательных процедур и административные практики [1, с. 54].

Неоинституциональная теория в вопросах исследования договорных основ принятия экономических и политических решений во многом объясняет проблему привлечения горожан к публичным консультациям. Джеймс Бьюкенен [2, с. 216] в 1986 году удостоен Нобелевской премией по экономике за развитие теории общественного выбора, в основе которой лежит применение экономических методов к изучению политических процессов, т.к. политические решения являются выбором альтернативных вариантов. В таком случае интерес для нашего исследования представляют процессы гражданского вовлечения к организации и принятия такого выбора на уровне городских решений и процедуры организации публичных консультаций.

Традиционными формами привлечения к участию горожан являются консультации о законодательных инициативах, публичные слушания, создание рабочих групп, комиссии общественного диалога, проведение воркшопов, дискуссионные форумы на сайтах, конкурсы проектов, краудфандинговые проекты, кооперация инициатив горожан.

Отдельно выделим практики совместного моделирования и партисипаторные методы для целей разработки экологической политики с привлечением стейкхолдеров (stakeholders). Так называют акторов, которые влияют на принятие решения, а также тех, кого затрагивают последствия этого решения, т.е. представители власти, бизнеса и гражданского общества [3, с. 32].

Преимущества привлечения стейкхолдеров очевидны: повышается качество анализа ситуации, качество решений и повышается возможность достижения консенсуса, поскольку такие процедуры являются средством наиболее успешного внедрения решений, поскольку стейкхолдеры чувствуют свою причастность к принятому решению, следовательно, даже непопулярные меры могут быть легче осуществлены на практике [4, с. 285].

Участие заинтересованных сторон организовано методами информирования, организации публичных слушаний, опросов общественного мнения, фокус групп, форсайт сессий, совместного моделирования и, как результат, сотрудничества и вовлечения. Совместное моделирование (participatory modelling) это метод анализа проблемы путем построения причинно-следственной модели с привлечением стейкхолдеров к процессу моделирования. Такой метод совместных консультаций повышает легитимность решений, создает площадку для обсуждения спорных вопросов, повышает уровень доверия между участниками и повышает вероятность принятия успешного решения, удовлетворяющего разных заинтересованных участников. Обычно процесс моделирования состоит из этапа предварительной подготовки, концептуализации проблемы. Затем организуются две сессии обсуждений: на первой происходит модификация исходной модели, а на второй разрабатывается план действий. На заключительной стадии публично оглашаются результаты моделирования в виде отчета для использования в качестве рекомендаций для органов власти.

В России практика совместного моделирования была использована в апреле 2014 года в Санкт-Петербурге, на конференции «Участие гражданского общества в становлении системы обращения Твердых

Бытовых Отходов в России» [5], участниками которого стали активисты природоохранных организаций и представители исполнительной власти федерального уровня Росприроднадзор, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, представители исполнительной власти Санкт-Петербурга и Ленинградской области а также бизнес компании.

Комплексным проектом городского благоустройства, изучения городских проблем и организации образовательных мероприятий стало движение «Красивый Петербург», объединившее инициативных граждан для улучшения качества городской среды. Идея проекта заключается в превращении Санкт-Петербурга в удобный для жизни людей город, для чего необходимо создать в обществе запрос на преобразования, объяснить горожанам, почему это важно и нужно, и научить граждан простым и эффективным механизмам влияния на качество городской среды.

Для выявления проблем городской среды Петербурга, изучения городских пространств и предложения вариантов решений волонтерами движения проводятся исследования городских проблем: проблемы парковочных мест в городе, пешеходных зон и общественных пространств, парков и скверов. Анализ нарушений, о которых сообщают пользователи сайта проекта, позволяет вести успешный поиск рациональных и комплексных решений проблем. Образовательные мероприятия, регулярно проводимые Красивым Петербургом, привлекают новых людей к движению и учат горожан участвовать в улучшении качества городской среды. В ходе проведенных семинаров, мастер-классов и фотопрогулок, участники получили весомый запас полезных теоретических знаний и практических навыков.

Идеи Красивого Петербурга получили отклик и в других регионах России. Сегодня опыт северной столицы вдохновляет другие города и регионы, где инициативные жители образовали свои «красивые» движения в Москве, Великом Новгороде, Вологде, Воронеже, Новосибирске, Липецке, Петрозаводске, Краснодаре, Волгограде, Балашихе, Выборге, Нижнем Тагиле и Республике Коми. Красивый Петербург помогает местным активистам запускать свои региональные сайты, через которые так же просто отправлять официальные обращения о нарушениях благоустройства. В большинстве, это небольшие движения, у которых нет собственного сайта, но есть страница в социальной сети Вконтакте. По мнению идеолога движения Красивого Врански [6], задачей проекта является не решать проблемы горожан, а создать площадку для горожан, чтобы жители самостоятельно решали свои проблемы. Действенными механизмами для гражданского вовлечения являются: делегирование ответственности, стимулирование чиновников помогать гражданским

инициативам, поскольку истории успеха сказываются на имидже чиновников. Проекты, должны развиваться на принципе способности дать быстрое решение городских проблем.

Успешные практики деятельности органов местного самоуправления, направленные на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне стали предметом корректировки стандартов деятельности органов местного самоуправления. В 2014 году создан «Атлас муниципальных практик» [7], в котором иллюстрируются примеры создания благоприятного инвестиционного климата исходя из создания благоприятной институциональной среды, взаимодействия с институтами развития и оптимизации административных процедур. Это важно для реализации полномочий по оказанию муниципальных услуг, прямо влияющих на реализацию инвестиционных проектов и осуществление предпринимательской деятельности на территории муниципальных образований.

Основными практиками является стратегическое планирование устойчивого развития города до 2020 года, а также разработка и размещение в открытом доступе инвестиционного паспорта муниципального образования. В Атласе также подчеркиваются консультационные практики, утверждение и публикация планов развития инфраструктуры для инвесторов, где город рассматривается как инвестиционная площадка, предусматривающая инфраструктурное, промышленное, экономическое, культурное и социальное развитие. Среди практик и создание консультационных органов – общественных советов по улучшению инвестиционного климата, которые в большинстве создаются при главе муниципального образования, такие практики применяются в городе Братск, Иркутской области, Миасском городском округе Челябинской области и городе Орск Оренбургской области.

Изучение текущей институциональной среды проводится и в сфере состояния гражданского общества в регионах страны проводится Общественной палатой Российской Федерации в период с марта по ноябрь 2015 года в девяти федеральных округах страны. Целью проекта является проведение форума активных граждан «Сообщество» для выявления состояния развития некоммерческого сектора в регионах, обсуждения существующих проблем и возможных путей их решения а также поддержки наиболее эффективных практик гражданской активности. Результатом проекта станет подготовка ежегодного доклада Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» а также создание коммуникативной площадки гражданских активистов, социальных предпринимателей, некоммерческих организаций и муниципальной и региональной власти.

Для укрепления и обновления демократических институтов в стране, в 2012 году создана общественная организация «Комитет гражданских инициатив», организованная по инициативе экс-министра финансов Алексея Кудрина. Основной целью Комитета провозглашено создание объединения профессионалов, совокупный авторитет которых поможет донести гражданские инициативы до любого уровня власти. С целью финансирования проектов, направленных на гражданское обучение, привлекаются коммерческие структуры и государственные корпорации.

Партнером крупного федерального проекта «Комитет гражданских инициатив», стала компания Норильский Никель. Компания организовала благотворительную программу «Мир новых возможностей» для поддержки и стимулирования региональных общественных инициатив, создания благоприятных условий и возможностей для устойчивого социально-экономического развития территорий Заполярья.

Одним из приоритетных направлений программы является партнерство – как поддержка добровольческих инициатив активных представителей местного сообщества, передача участникам программы новых знаний и вклад в формирование экспертного сообщества в регионе. В Академии социального партнерства и развития участников обучают разработке социальных и бизнес-проектов, инновационным социальным технологиям, оценке и экспертизе проектов и программ. В свою очередь общественные инициативы, направленные на решение социальных проблем в сфере образования, социальной защиты, культуры, спорта и экологии, получают финансирование посредством грантового конкурса социальных проектов для организаций и учреждений региона.

Успешной практикой поиска новых лиц современного гражданского общества России, которые уже проявили себя в своем городе, районе, области, республике. Горожан, которые по своей инициативе пытаются что-то изменить и уже добились конкретных результатов или только начинают реализовать задуманное на практике. С целью выявления таких гражданских активистов, создана национальная премия «Гражданская инициатива». Среди номинаций, премия «Ростки новой власти» о гражданских инициативах в области местного самоуправления, участия в муниципальных выборах, взаимодействия с органами власти, организации «Школ новой власти», школ «Волонтеры муниципального развития», решения вопросов ЖКХ и т.п. Первое место в голосовании 2015 года занимает проект «Соучаствующее проектирование городской среды» для реализации альтернативных подходов к проектированию городской среды с вовлечением жителей как конечных пользователей городских пространств, представителей административных

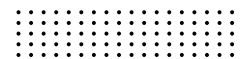
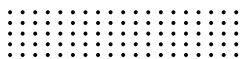
структур, бизнеса, инвесторов и других заинтересованных сторон для выявления истинных проблем и потребностей людей и поиска оптимальных сбалансированных решений.

Комитет реализует множество проектов, в том числе и проекты по вовлечению к участию в городской политике. Проект «Школа городских компетенций» имеет своей целью подготовку компетентного горожанина в вопросах финансовой грамотности, жилищного просвещения, обучение работе с сервисами электронного муниципального управления и другими актуальными компетенциями в зависимости от потребностей региона. Проект ориентирован на реализацию силами волонтеров региональных университетов образовательных программ в сфере жилищного и финансового просвещения, реализованы мероприятия проекта в городе Заполярном и в Мончегорске.

В Северо-Западном Федеральном округе реализован проект «Школа местного самоуправления», созданный для содействия повышению легитимности муниципальной власти в глазах граждан и ответственности органов местного самоуправления перед жителями. В проект вовлечены в 4 субъекта Российской Федерации Северо-Западного федерального округа, в которых в 2014 году были выборы представительных органов муниципальных образований: город Санкт-Петербург, Ленинградская область, Вологодская область, Мурманская область.

Методами реализации проекта было проведение семинаров, а также организация конкурса среди участников семинаров. В качестве преподавателей были приглашены лучшие эксперты в области местного самоуправления, специалисты по проведению предвыборных кампаний в регионах. По итогам работы Школы более 180 слушателей приняли решение об участии в выборах 2014 года, 143 из них были зарегистрированы в качестве кандидатов, 29 одержали победу, 27 были избраны депутатами на муниципальных выборах в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Особо стоит отметить результаты выборов в г. Кировске Ленинградской области, где в ходе избирательной кампании сформировалось неформальное межпартийное объединение кандидатов, в которое вошли также и самовыдвиженцы. А из 11 слушателей Школы в Кировске победителями на выборах стали 6 человек. Проект стал наиболее успешным в Санкт-Петербурге и Ленинградской области возможно потому, что здесь было проведено больше образовательных семинаров, чем в Вологде и Мурманске. Показатель того, что 6 % от участвующих в программе одержали победу, является показателем эффективности.

По мнению российского эксперта в области гражданского просвещения Елены Немировской, ориентация на гражданственность становится актуальной



Перезолова А. С.

в связи с происходящими экономическими и политическими преобразованиями в России. Становление личности в сложной ситуации изменения социальной парадигмы, изменения координат гражданского сознания должно предполагать определенные ориентиры становления гражданственности. Очень важно содействовать пониманию необходимости правового государства и его партнера гражданского общества в стране. Эта цель реализуется через гражданское просвещение нового поколения общественных и политических лидеров, представителей СМИ, культуры и образования, бизнеса и некоммерческого сектора, тех, кто открыт к новым знаниям и прилагает усилия для развития своего сообщества, региона и страны.

Проект гражданского просвещения в регионах России реализуется посредством организации двухдневных обучающих семинаров, представляющих собой дискуссионную площадку открытую для инициативных и компетентных работников региональных и муниципальных органов власти и управления, заинтересованных представителей бизнес-структур, политических партий и общественных организаций, сотрудников СМИ, представителей научного сообщества для конструктивного обсуждения насущных проблем развития региона и межрегионального сотрудничества. Основными темами для обсуждения предложены вопросы в области права, политики, экономики, государственного и местного самоуправления, а также СМИ и гражданских инициатив. В рамках проекта семинары организованы в Калининграде, Уфе, Хабаровске, Иркутске и Новосибирске.

Специфическими административными единицами на карте России являются малые города, поскольку современное социально-культурное развитие России характеризуется территориальным дисбалансом, который формирует негативные экономические, демографические и психологические тенденции. В то время как многие мегаполисы стали точками динамичного экономического роста и концентрации человеческого капитала, большинство малых городов превращаются в зоны деградации. Это не только ведет к резкому снижению качества жизни почти трети населения страны, но и создает угрозу для сохранения объектов историко-культурного наследия, имеющих мировое значение.

Проблемой таких городов являются слабый доступ к интеллектуальным, экспертным и административным ресурсам российского уровня, а также разобщенность местных сообществ, испытывающих дефицит объединяющих идей на местном уровне [8]. Для обсуждения проблем малых городов также создана дискуссионная площадка и подготовлены предложения по развитию малых исторических городов, с привлечением муниципальных властей, общественных активистов.

Отметим еще один проект «Муниципальная карта России: точки роста», ставящий задачу формирования визуализированной карты лучших практик в сфере местного самоуправления и муниципальных экспериментальных площадок, апробирующих предлагаемые экспертами, известные из зарубежного или российского опыта инновационные управленческие технологии.

Проект «Школа гражданских лидеров» реализуется при поддержке Комитета гражданских инициатив и предпринимателя Михаила Прохорова. В 2014 году в семи городах России: Барнауле, Воронеже, Костроме, Махачкале, Нижнем Новгороде, Самаре и Якутске обучение в Школе прошли более 500 человек. В каждом из городов в течение года был проведен цикл из 6–7 семинаров по актуальным проблемам развития страны и региона-участника проекта. Кроме лекций и дискуссий проводились тренинги и мастер-классы. Школа собрала на своей площадке уникальную команду экспертов: более 100 ведущих российских специалистов в различных областях знаний. Слушатели школы отмечают, что на проекте они приобрели новые знакомства, научились разговаривать друг с другом на острые социальные темы, вести дискуссии, находя отражение общенациональных проблем на своем местном уровне, а также смогли совместно с коллегами приступить к реализации собственных проектов.

Принцип открытости власти является важным для системы открытого государственного управления, задекларированных в Стандарте открытости федеральных органов исполнительной власти [9]. Проект стандарта разработан и для региональных органов исполнительной власти, он предусматривает вовлечение граждан в обсуждение и принятие решений по вопросам местных бюджетов.

Одним из механизмов открытости является работа с референтными группами, включающих широкий круг участников обладающих схожими запросами и имеющими право оказывать влияние на принятие и реализацию решений. Подчеркивается адресность взаимодействия с такими группами содействие минимизации усилий для достижения оптимального решения. К таким группам можно отнести потребителей культурных благ, врачей, учителей, страховые организации, юридические лица, предприятия малого бизнеса, население в целом. Однако специализированные государственные комиссии, такие как, экспертный совет при Правительстве РФ, Общественная Палата РФ, межведомственная рабочая группа, все они, согласно стандарту открытости, не являются референтными группами. Массовость референтных групп не является приоритетом, однако выделение крупных групп является хорошей основой для реализации публичных консультаций.

Реализация такого взаимодействия предусмотрена посредством прямого и опосредованного взаимодействия, через публичные платформы (публичные мероприятия, встречи руководителей с гражданами, приемные дни, интернет – приемные), технические платформы (сайты органов власти и социальные сети), профильные платформы (мероприятия, организуемые ведущими игроками регулируемой области), также используя институциональные платформы (общественные советы, экспертные и консультативные советы, общественные объединения, некоммерческие организации и профильные сообщества). В выработке политических решений, так или иначе, принимают участие все граждане и группы, осознавшие, продвигающие и защищающие свои интересы в публичной сфере [10, с. 96]. Для организации публичных консультаций необходимо объединение ресурсов и согласованная деятельность. Это содействует формированию сетевых организационных структур, которые становятся равноправными участниками процесса принятия решений.

Для реализации стратегии используются следующие методы: принятие планов деятельности на 2013–2018 годы и годовой публичной декларации целей и задач, с их общественным обсуждением и экспертным сопровождением; размещение информации о деятельности; публичная отчетность; независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг правоприменения; обеспечение понятности нормативно-правового регулирования и государственных политик; работа с открытыми данными; взаимодействие с общественным советом; взаимодействие со СМИ; работа с обращениями граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества [11].

В 2014 году Открытое Правительство совместно с ВЦИОМ провело оценку реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости [12], в результате чего, составлен комплексный рейтинг открытости Федеральных органов исполнительной власти. Сформировать информационное общество невозможно силами одних только органов государственной власти, а также исключительно путем создания информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, развивая соответствующие сервисы в различных областях общественной жизни.

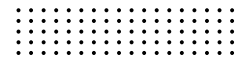
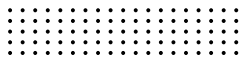
Реализуемые федеральными органами исполнительной власти отдельные задачи и мероприятия по повышению уровня открытости по оценке Открытого Правительства, оказываются неэффективными либо исполненными формально. При этом продолжает оставаться на низком уровне влияние граждан и общественных объединений на принятие и реализацию решений федеральными органами исполнительной власти, осведомленность общественности о целях и результатах деятельности органов государственной

власти. Все это оказывает влияние на негативное восприятие обществом проводимых политических и социально-экономических преобразований и недоверие со стороны населения к органам государственной власти в целом. Ключевым элементом увеличения доверия горожан к государственным структурам заключается в создании и увеличении возможностей гражданского участия [13, с. 194].

Проекты Комитета гражданских инициатив носят образовательный характер, поскольку именно просветительская деятельность является основой формирования осознавших себя граждан. Работа с электоратом, обучение гражданских лидеров, работа со школьниками и студентами, привлечение местной администрации, являются начальными мерами построения гражданского общества в России. Такие практики должны носить устойчивый характер и проводиться систематически. Важным является отслеживание наилучших практик в различных регионах России и создание площадок для обсуждения и обмена опытом. Чувство гражданственности и городской идентичности воспитывается с детства и различные образовательные проекты, направленные на гражданское, культурное, экологическое образование имеет огромное значение для будущих поколений и воспитании ценностей гражданина и горожанина.

Литература:

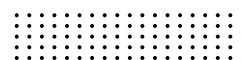
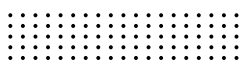
1. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, 1990. 280 с.
2. Потапова И. С. История экономических учений. М.: МГИУ, 2008. 233 с.
32. Videira N., Kallis G., Antunes P. Integrated Evaluation for Sustainable River Basin Governance. IWA Publishing, 2007. 188 p.
33. O'Rourke M., Crowley S., Eigenbrode S. D., Wulforst J. D. Enhancing Communication & Collaboration in Interdisciplinary Research. SAGE Publications, 2013. 464 p.
3. Конференция «Участие гражданского общества в становлении системы обращения ТБО в России» [электронный ресурс]. URL: <http://musora.bolshe.net/news/events/konferenciya.html> (дата обращения 07.06.15).
4. Экспертное интервью от 30.06.2014 с Красимиром Врански, идеологом движения «Красивый Петербург» [электронный ресурс]. URL: http://urbanab.ru/2014/12/22/nice_spb/ (дата обращения 07.06.15).
5. Атлас муниципальных практик [электронный ресурс]. URL: <http://issuu.com/36724/docs/atlas?e=10313416/10299640> (дата обращения 21.06.15).
6. Проект Малые города России [электронный ресурс]. URL: <http://komitetgi.ru/projects/769/> (дата обращения 21.06.15).



Перезолова А. С.

7. Стандарт открытости [электронный ресурс]. URL: <http://openstandard.ru/> (дата обращения 17.06.15).
8. Кулакова Т. А. Вовлечение в публичность: связи с Правительством // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 1. (51). В 2-х ч. Ч. II. С. 96–99.
9. Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 [электронный ресурс]. URL: <http://open.gov.ru/events/5508409/> (дата обращения 20.06.15).
10. Оценка реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости [электронный ресурс]. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/f36/f3694b77a8f259ea571324889601b700.pdf> (дата обращения 10.06.15).
11. Manoharan A. E. Government and Websites: A Public Solutions Handbook. Routledge, 2014. 236 p.
- in Interdisciplinary Research. SAGE Publications, 2013. 464 p.
5. The conference «Civil society participation in the formation of solid waste treatment system in Russia» [e-resource]. URL: <http://musora.bolshe.net/news/events/konferenciya.html> (date of reference 07.06.15).
6. Expert interview on 06.30.2014 with Krasimir Vransko, the ideologist of the movement «Beautiful Petersburg» [e-resource]. URL: http://urbanab.ru/2014/12/22/nice_spb/ (date of reference 07.06.15).
7. Atlas of municipal practices [e-resource]. URL: <http://issuu.com/36724/docs/atlas?e=10313416/10299640> (date of reference 21.06.15).
8. «Small cities of Russia» Project [e-resource]. URL: <http://komitetgi.ru/projects/769/> (date of reference 21.06.15).
9. Open standard [e-resource]. URL: <http://openstandard.ru/> (date of reference 17.06.15).
10. Kulakova T. A. Involvement in public: communication with the Government // Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Theory and Practice. 2015. № 1. (51). In 2 parts. Part. II. P. 96–99.
11. The concept of openness of the federal bodies of executive power. Order of the Government of the Russian Federation dated 01.30.2014 [e-resource]. URL: <http://open.gov.ru/events/5508409/> (date of reference 20.06.15).
12. Evaluation of the implementation of the federal executive bodies opening mechanism [e-resource]. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/f36/f3694b77a8f259ea571324889601b700.pdf> (date of reference 10.06.15).
13. Manoharan A. E. Government and Websites: A Public Solutions Handbook. Routledge, 2014. 236 p.

References:



УПРАВЛЕНИЕ ИМИДЖЕМ РОССИЙСКИХ ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР ПОСРЕДСТВОМ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕКЛАМЫ

Пищугина О. С.

кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры рекламы и визуальных коммуникаций, Магнитогорский государственный технический университет им. Г. И. Носова (Россия), 455036, Россия, г. Магнитогорск, ул. Суворова, д. 126/1, кв. 63, balynskaya@list.ru

УДК 005.521:32
ББК 66.06

Цель. Рассмотреть особенности управления имиджем российской власти посредством политической рекламы на современном этапе развития.

Методы. Использован метод классической логики, анализа и синтеза, сравнительно-сопоставительный метод, частично – исторический подход, а также традиционный метод анализа документов.

Результаты и практическая значимость. Выявлены принципы управления в политической рекламе, в соответствии с которыми происходит формирование имиджа властных структур в России. Открыты перспективы для дальнейшего исследования заявленной проблемы.

Научная новизна. Автор обращается к понятию «политическая реклама», которое на сегодняшний день отсутствует даже в законодательной базе. Впервые рассматриваются принципы политического манипулирования в соответствии с которыми выстраивается имидж политический власти посредством средств массовой коммуникации. Это открывает новые возможности для политического управления.

Ключевые слова: политическая реклама, политическое управление, средства массовой информации, политика, манипулирование, информационное пространство.

MANAGING THE IMAGE OF THE RUSSIAN AUTHORITIES THROUGH POLITICAL ADVERTISING

Pishchugina O. S.

Candidate of Philosophical Sciences, Assistant Professor, Associate Professor of Advertising and Visual Communications Department, NosovMagnitogorsk State Technical University (Russia), 63, 126 / 1 Suvorov str., Magnitogorsk, Russia, 455036, balynskaya@list.ru

Purpose. To consider specific features of managing the image of the Russian authority through political advertising at the present stage of development.

Methods. The method of classical logic, analysis and synthesis, comparative method, partially – historical approach and the traditional method of document analysis have been used.

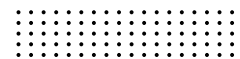
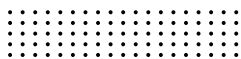
Results and practical significance. The principles of management in political advertising are identified, according to which the image of the Russian authorities is formed. Perspectives for further researching of the stated problem are revealed.

Scientific novelty. The author refers to the concept of «political advertising», which is missing today even in the legislative framework. It is the first time the principles of political manipulation have been considered under which the image of political power is formed through mass media. This opens up new opportunities for political administration.

Key words: political advertising, political administration, media, politics, manipulation, information space.

Вопрос о создании и управлении имиджевыми модулями властных структур, об их влиянии на общественное сознание россиян как никогда стоит остро

в современной ситуации. Причин множество: введение антироссийских экономических санкций и волнообразная реакция населения на экономический кризис;



Пицугина О. С.

усовершенствование избирательных и PR-технологий в области продвижения интересов различных субъектов политики; смена состава самих субъектов политики вообще и медиаполитики в частности; изменение политического поведения средств массовой информации (СМИ) и средств массовой коммуникации (СМК). Все это повышает манипулятивную составляющую политического процесса. И в современных условиях на одно из ведущих мест в политических медиа взаимодействиях выходит именно политическая реклама.

Современная ситуация осложняется еще и тем, что в рамках одного, отдельно взятого научного направления, невозможно найти решение заявленной проблемы. Необходимо осмыслить не просто механизм создания имиджа власти посредством политической рекламы, но и обратиться к вопросу о сущности самой политической рекламы, тем более что такое понятие отсутствует и в законодательной базе, и часто – даже в теории массовой коммуникации.

Политическую рекламу определяют по-разному. Так, исследователи рассуждают: «Что такое политическая реклама? Само название подразумевает, что политическая реклама находится на стыке самых разнообразных дисциплин, она вбирает в себя знания из сферы политических наук (политологии, политической философии, социологии, психологии и др.), рекламы, маркетинга. Кроме того, поскольку политическая реклама ставит себе целью влиять на массовое сознание, это требует, чтобы в ее предмет были включены теория массовой коммуникации, социальная психология и другие науки (...). В современных теориях циркулирует не один десяток определений рекламы. Наиболее совершенным на сегодня нам представляется определение: «Реклама – это платное, однонаправленное и неличное обращение, осуществляемое через средства массовой информации и другие виды связи, агитирующие в пользу какого-либо товара, марки, фирмы, какого-либо предприятия, кандидата, правительства» [1].

Существуют и другие определения. Например, интересным представляется и иная концепция, в соответствии с которой Н. Р. Батынская разделяет рекламу и другие, схожие, виды деятельности, такие как журналистика или PR. Автор говорит о том, что все указанные виды деятельности объединяет то, что в их основе лежит работа с информацией и информированием. Однако если журналистика объективна в том плане, что «идет вслед за фактом», не создает информационные поводы, то PR и реклама – субъективны. При этом PR продвигает в информационном пространстве те имиджевые модули, которые созданы посредством политической рекламы [2].

О политической рекламе, которая функционирует в органах власти рассуждает и теоретик профессии журналиста М. М. Ковалева, которая утверждает,

что в условиях изменившейся политической реальности именно в СМИ бытует новое понимание политической рекламы, которая по своей сути становится близка к манипулятивным технологиям, часто утрачивая связь с реальными субъектами, от которых она отталкивается, создавая конечный продукт [3].

Автор статьи предпринимают попытку рассмотреть проблему управления имиджем российской власти посредством политической рекламы. Это актуальная проблема особенно сейчас, когда власть нуждается в поддержке населения не только в силу противостояния западным экономическим санкциям, но и в силу объективных процессов: происходит очередная смена электоральных циклов. При том обстоятельстве, что в политическую реальность страны вернулись выборы Губернаторов, одновременно происходит и другой процесс: на муниципальном уровне, напротив, прослеживается тенденция к укреплению вертикали власти, т.к. во многих муниципалитетах отменены выборы мэров, города переходят на принцип назначения сити-менеджеров. С этой позиции становится очевидным тот факт, что в политической рекламе нуждаются теперь не только представители выборных органов, но и «назначенцы». При этом проблема становится более глобальной: от имиджа власти зависит уже и имидж конкретного муниципального образования в России [4], и имидж территории, на которой расположен муниципалитет [5].

Итак, рассмотрим принципы, в соответствии с которыми происходит управление имиджем российских властных структур посредством политической рекламы. Таких принципов мы выделяем три: принцип неравномерности, необъективности, авторитарности.

Первый принцип – принцип неравномерности. В данном случае неравномерность мы понимаем достаточно широко: это неравномерность как территориальная, так и временная. Нельзя сказать, что имиджевые модули создаются и внедряются постоянно, для их создания нужен определенный стимул, толчок. Таким механизмом во многом является смена электорального цикла [6, с. 175]. Эта смена происходит периодически, она привязана к выборам разных уровней власти. Как уже было сказано, в России с возвратом выборов губернаторов изменился и электоральный цикл: он ускорился, поскольку к выборам в Государственную Думу и выборам Президента теперь добавились выборы губернаторов, которые не совпадают по времени с другими выборами. Так, для многих регионов РФ 2014 год ознаменовался выборами губернаторов, 2015 – выборами в органы местного самоуправления и выборами законодательных Собраний субъектов Федерации, 2016 год – ознаменуется выборами в Государственную Думу, а следующий – выборами Президента. Постоянное пребывание в условиях жесткой

выборной конкуренции побуждает участников политических взаимодействий активно использовать механизм политической рекламы, в зависимости от уровня выборов. И в связи с этим политическая реклама используется по принципу неравномерности как временной, так и пространственной: от «заказа» определенного политического субъекта.

Второй принцип – принцип необъективности. О нем уже было сказано выше. Реклама относится к тому виду деятельности, который по определению не может быть объективен. Реклама показывает только позитивные моменты, акцентируя на них внимание потребителей информации. Однако такое утверждение нуждается в уточнении. Политическая реклама все больше, на наш взгляд, заимствует элементы PR, а именно: она не просто создает продукт в виде политического имиджа, отталкиваясь от исходных данных, она все больше вовлекает в механизм создания политического имиджа управленческий аспект, используя для этого данные о настроениях населения, его потребностях, информационных и управленческих запросах [7]. Именно так выстраивается определенный имидж политика, который способен быть воспринят не только на муниципальном уровне политики, но и на региональном, и федеральном. Такая стратегия во многом была применена на выборах Губернатора Челябинской области Бориса Дубровского, который затем сумел посредством грамотного политического PR и средствами политической рекламы внедрить в массовое сознание позитивный имидж магнитогорской команды управленцев в целом. Таким образом, создается определенная цикличность в политическом управлении: сначала политический имидж команды «откатывается» в рамках муниципалитета, затем этот опыт разворачивается на региональный уровень. С уверенностью можно сказать, что удачный эксперимент уже тиражируется в политике: мэр города Троицка Челябинской области, воспринимавшийся коренным населением как «варяг», выиграл выборы с существенным перевесом в отношении местной элиты. Думается, это – основание для того, чтобы не просто выделить в особый тип наметившуюся тенденцию, но и в дальнейшем рассуждать о политических циклах развития муниципалитетов в России [8].

Следующий принцип – принцип авторитарности. Следует пояснить, что мы не вкладываем отрицательный коннотат в данное определение. Мы обращаемся к самой сути: в политическом управлении, которое осуществляется посредством политической рекламы, авторитарность – это следование традиции, неспособность и нежелание отступать от заданного идеала. Например, в Челябинской области имидж исполняющего обязанности Губернатора Бориса Дубровского строился на принципах: работоспособность, целеустремленность, компетентность, – то есть складывался

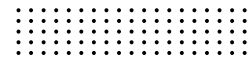
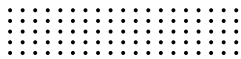
имидж «профессионала». В эту модель не входят такие характеристики как «хороший семьянин», «стильный мужчина» и т.д., добавляющие образу сентиментальные оттенки. Образ профессионала подчеркивался спортивным досугом, широким кругозором, честностью, твердостью, справедливостью.

Если дальше проследить за внедрением именно этого имиджа, то можно с уверенностью сказать: для большинства населения Челябинской области именно этот имидж является «проходным» в плане выборов, поскольку он импонирует настроениям населения. И нет ничего удивительного в том, что именно этот имиджевый модуль нашел применение в отношении к сити-менеджеру Челябинска, экс-мэру Магнитогорска, Евгению Тефтелеву, а также ко всей команде, которая на сегодняшний день осуществляет управление областью.

При этом можно с уверенностью говорить о том, что выше обозначенный имидж не является изобретением местных политехнологов. Компоненты именно этого имиджевого модуля были с успехом апробированы на выборах Президента РФ, когда Владимир Путин позиционировался как спортсмен (дзюдо – бюджетный вид спорта, что импонирует многим россиянам), проводящий досуг на родине, а не за границей, обучающий в пределах РФ своих детей, работоспособный, трудолюбивый, честный, справедливый и т.д. Именно такое представление о политике является идеальным с точки зрения большинства россиян, а потому такой имиджевый модуль можно смело назвать «авторитарным», поскольку под него стараются «подогнать» свои избирательные кампании не только региональные элиты, но и местные.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что политическая реклама становится в современной ситуации механизмом управления. Этот механизм управляет массовым сознанием на необъективной основе, что ведет к некоторым ограничениям как в процессе получения информации, так и в процессе формирования мнения о политической реальности [9]. Это побуждает автора определить перспективы развития данного типа общественных отношений.

Резюмируя, отметим, что, на наш взгляд, проблема политического управления в нашей стране только начинает изучаться. И управление посредством рекламы – одна из небольших, но очень важных ее составляющих, поскольку политическое управление посредством создания позитивного имиджа власти средствами политической рекламы – это явление на сегодняшний день весьма распространенное. В связи с этим его нужно тщательно изучать, для чего необходимо внести ясность как минимум в терминологический аппарат. Понятие «политическая реклама» прочно вошло в нашу жизнь, не смотря на то, что отсутствует в законодательной базе. Необходимо



Пицугина О. С.

предпринять совместные попытки в осмыслении сложившейся ситуации не только с позиции ученых-теоретиков, но и практиков: политических имиджмейкеров, технологов, социологов, чей опыт заслуживает пристального внимания.

Литература:

1. Лисовский С. Ф. Политическая реклама. М.: ИВИЦ «Маркетинг», 2000.
2. Балынская Н. Р. Специфика участия средств массовой информации в политическом процессе современной России: монография. Екатеринбург: Уральская академия государственной службы, 2009. 183 с.
3. Балынская Н. Р., Ковалева М. М. Специфика создания образа власти в средствах массовой информации в условиях информационно-технического прогресса (на примере Челябинской области) // Вопросы управления. 2014. № 6(12). С. 31–35.
4. Тургель И. Д., Победин А. А. Новые финансовые инструменты внутрирегионального выравнивания социально-экономического развития муниципальных образований: опыт применения и оценка эффективности (на примере Свердловской области) // Финансы и кредит. 2007. № 41(281). С. 15–22.
5. Балынская Н. Р. Роль СМИ в создании имиджа территории: муниципальный уровень управления (на примере Магнитогорска) // Экономика и политика. 2014. № 1(2). С. 14–16.
6. Фартыгин А. Л. Конституционное развитие и трансформация российской избирательной системы // Конституции новой России 20 лет: истоки, теория и современная практика: материалы Всероссийской научно-практической конференции (25 октября 2013 год) / ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Челябинский филиал. Челябинск: РАНХиГС, Челябинской филиал, 2013. С. 175–180.
7. Регулирование социально-экономических и политических процессов России: история и современность: монография / под ред. Н. Р. Балынской. Санкт-Петербург: Издательство Инфо-да, 2014. 171 с.
8. Тургель И. Д. Моноспециализированный город: теория и практика стратегического управления социально-экономическим развитием. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. горно-геол. академии, 2001. 259 с.

9. Лоскутов В. А. Власть в лабиринтах свободы: монография. Екатеринбург: Издательство Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2013. 1008 с.

References:

1. Lisovskyi S. F. Political advertising. M.: IVC «Marketing», 2000.
2. Balynskaya N. R. The specifics of media participation in the political process of modern Russia: monograph. Ekaterinburg: Ural Academy of Public Administration. 2009. 183 p.
3. Balynskaya N. R., Kovaleva M. M. Specificity of formation of the power image in mass media under information-technical progress (exemplified by Chelyabinsk region) // Voprosy upravleniya. 2014. № 6(12). P. 31–35.
4. Turgel I. D., Pobedin A. A. New financial tools of intra-regional leveling of socio-economic development of municipalities: application experience and performance evaluation (exemplified by the Sverdlovsk region) // Finansy i kredit. 2007. № 41(281). P. 15–22.
5. Balynskaya N. R. The role of the media in creating the image of the territory: the municipal level of government (exemplified by Magnitogorsk) // Ekonomika i politika. 2014. № 1(2). P. 14–16.
6. Fartygin A. L. Constitutional development and transformation of the Russian electoral system // 20 years of the Constitution of the new Russia: origins, theory and current practice: Materials of the All-Russian scientific-practical conference (25 October 2013) / FSBEI HPE «Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration», Chelyabinsk branch. Chelyabinsk: RANEPa, Chelyabinsk branch, 2013. P. 175–180.
7. Regulation of the socio-economic and political processes in Russia: history and modernity: monograph / Ed. by N. R. Balynskaya. St. Petersburg: Info-da Publishing, 2014. 171 p.
8. Turgel I. D. Monospecialized city: theory and practice of strategic management of socio-economic development. Ekaterinburg: Ural State Mining and Geology Academy Publishing, 2001. 259 p.
9. Loskutov V. A. Authority in the labyrinths of freedom: monograph. Ekaterinburg: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Publishing, 2013. 1008 p.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ

Мухаметов Р. С.

кандидат политических наук, доцент кафедры теории и истории политической науки, Уральский федеральный университет имени Первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620000, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, д. 51, каб. 417, muhametov.ru@mail.ru

УДК 323.2:352
ББК 66.3(2Рос),124

Цель. В статье рассматривается эволюция местного самоуправления в России.

Методы. Автор проводит свое исследование, опираясь на методы ретроспективного анализа, синтеза и оценки трансформации нормативной правовой базы, регулирующей вопросы организации местного самоуправления.

Результаты. Автор выделяет несколько этапов развития института местной власти. Много внимания уделено конституционным основам местного самоуправления. Автор дал четкое изложение основных положений реформы местного самоуправления 2014–2015 гг, определив тенденции дальнейшего развития.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа местного самоуправления, муниципальная автономия, вертикаль власти.

LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA: MILESTONES OF DEVELOPMENT

Mukhametov R. S.

Doctor of Political Sciences, Associate Professor of the Theory and History of Political Science Department, Ural Federal University named after the first President of Russia Boris Yeltsin (Russia), r. 417, 51, Lenina str., Ekaterinburg, Russia, 620000, muhametov.ru@mail.ru

Purpose. The article discusses the evolution of local self-government in the Russian Federation.

Methods. The author conducted its study relying on methods of retrospective analysis, synthesis and evaluation of transformational regulatory framework governing the Organization of local self-government.

The results. The author singles out several stages of development of the Institute of local government. Much attention is given to the constitutional foundations of local self-government. The author gave a clear summary of the main provisions of the reform of local self-government in 2014–2015, identifying trends for future development.

Key words: local government, local government reform, municipal autonomy, vertical power system.

Местное самоуправление (МСУ) является одной из основ конституционного строя государства. Основной закон закрепил основные принципы организации местного самоуправления в современной России. Однако до сих пор наша страна находится в стадии поиска наиболее оптимальной и эффективной модели МСУ. Споры относительно природы местного самоуправления, его полномочий и способ формирования органов местной власти не угасают на протяжении многих лет. Актуальность темы в настоящее время усиливается проведением очередной реформы МСУ, которая предусматривает новые формы организации муниципальной власти.

Как нам представляется, можно выделить несколько этапов в развитии местного самоуправления в современной России.

Советская модель организации местной власти характеризовалась следующими чертами:

- формальным преобладанием представительных органов власти над исполнительными при фактическом закреплении права принятия политических, кадровых и иных важных решений за партийными органами;
- формальной выборностью органов местной власти (советов), наличием формальной сети общественных органов самоуправления и общественных

организаций. Фактически данные органы находились под контролем партийной системы и потому были ориентированы на выполнение государственных задач, а не задач, поставленных местными сообществами;

- каждый уровень власти обладал определенной функциональной автономией, что сочеталось с иерархической соподчиненностью органов публичной власти, возможностью вышестоящих уровней вмешиваться в дела нижестоящего уровня;
- пониманием советов как органов государственной власти, что означало идеологическое отрицание местного самоуправления [11, с. 59–60].

Главными характеристиками советской модели местного самоуправления были:

1. Всеобъемлющее господство Коммунистической партии Советского Союза (КПСС), которая являлась, как было сказано в статье 6 Конституции СССР 1977 года, «ядром политической системы» страны и «руководящей и направляющей силой» советского общества. Иерархическая структура комитетов КПСС пронизывала все уровни управления и служила важнейшим механизмом принятия политических решений.

2. Формальное разделение властей на законодательную (представительные органы – Советы, избиравшиеся от сельского до областного уровня на безальтернативной основе в количестве 25–300 депутатов) и исполнительную (исполнительные комитеты Советов или исполкомы, избиравшиеся из числа депутатов). На практике Советы собирались на длившиеся 1–2 дня сессии не реже двух раз в год и лишь утверждали решения, подготовленные исполкомами, в руках которых было сосредоточено повседневное управление. Реальный контроль деятельности исполкомов осуществляли органы КПСС соответствующего уровня.

3. Полная субординация органов управления, построенная на иерархическом подчинении нижестоящих уровней власти вышестоящим. Районные Советы и их исполкомы были подчинены городским, те, в свою очередь, областным. Последние, соответственно, подчинялись Верховному Совету и Совету Министров СССР. Иначе говоря, местные органы власти в СССР как юридически, так и фактически обладали лишь теми полномочиями, которые были делегированы им вышестоящими органами власти [7, с. 16–17].

Таким образом, автономии местного самоуправления в СССР не было либо она была минимальной. Местные органы власти являлись не более чем частью единого вертикально интегрированного партийно-государственного механизма. Органы местной власти представляли собой линейные подразделения единой вертикально интегрированной системы управления.

Первые законы о местном самоуправлении были приняты еще до Конституции 1993-го года. Так, 9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который впервые за весь период советской власти вводил понятие «местное самоуправление» в юридический оборот. Его основными положениями стали: (1) провозглашение местного самоуправления как такового; (2) провозглашение муниципальной автономии, что выразилось в (3) отмене вертикальной соподчиненности выборных Советов и их исполнительных комитетов (исполкомов), (4) контроле советов над составом и деятельностью исполкомов и (5) наделении Советов собственной компетенцией в налоговой и бюджетной сфере. Закон отменил практику двойного подчинения исполкомов (местным Советам и вышестоящим органам исполнительной власти), что было радикальным шагом на пути демонтажа прежней иерархической системы управления [7, с. 54].

В октябре 1993 г. рядом указов Президента РФ Б. Н. Ельцина была ликвидирована система Советов народных депутатов и положено начало формированию местного самоуправления на новой правовой основе. По этим указам деятельность городских, районных, поселковых и сельских Советов прекращалась. Вместо них в 1994 г. прошли выборы в представительные органы местного самоуправления. Допускались одновременно и выборы глав местных администраций, но по решению губернаторов и в порядке, установленном ими [9, с. 31].

Первые нормативно-правовые акты, касающиеся МСУ, зафиксировали базовые принципы муниципальной автономии, сформировали сам институт местного самоуправления, задали вектор для его конституционно-правового регулирования [16, с. 24].

Переломное значение для развития местного самоуправления в постсоветской России имело принятие Конституции 1993 года. Конституция России 1993 года провозгласила автономию местного самоуправления, декларируя в ст. 12, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В главе VIII Конституции говорится, что местное самоуправление «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Оно «осуществляется гражданами путем референдума, выборов... через выборные и другие органы местного самоуправления» «в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций». Органы местного самоуправления, согласно Конституции, «самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы,

осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения». Кроме того, органы местного самоуправления «могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Местное самоуправление в России гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами.

Таким образом, Конституция РФ окончательно ликвидировала правовую основу советской модели местного управления, а также систему Советов как органов государственной власти в целом, теоретически создав при этом систему управления на местах, ранее в истории России никогда не существовавшую.

С нашей точки зрения, в муниципальных вопросах Конституция базируется на англосаксонской модели местного самоуправления. Другими словами, выбор был сделан в пользу муниципальной автономии.

По мнению российских экспертов, постсоветский муниципальный проект не был частью продуманных действий российских властей, а отражал баланс политических сил на тот период времени. Думские фракции, например, поддерживали проект главным образом по идеологическим мотивам. «Яблоко» видело в ней средство, позволяющее приблизиться к идеалам демократии и гражданского общества. Часть чиновников в правительстве и президентской администрации, укрепляя местное самоуправление, рассчитывали ограничить власть региональных элит [5, с. 209–210]. Специалисты говорят о нескольких центрах силы, которые были заинтересованы в провозглашении муниципальной автономии. Во-первых, это «демократы», которые рассматривали самоуправление как сферу, «свободную от влияния коммунистов». Во-вторых, «рышники» (сторонники развития рынка), рассматривающие самоуправление как инструмент разгосударствления собственности и формирования свободных частных собственников. Наконец, «команда Ельцина» использовала идею самоуправления чтобы, с одной стороны, «торговаться» с городами за политическую поддержку, а с другой – использовать самоуправление в борьбе с набирающей силу феодализацией регионов [3, с. 10].

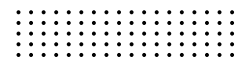
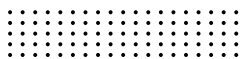
Важной вехой в развитии местного самоуправления, помимо принятия Конституции РФ, стало принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основная задача, решаемая данным законом, – обеспечение самостоятельности местного

самоуправления, гарантированного Конституцией РФ. Это достигалось через:

- право на самостоятельность населения в формировании органов местного самоуправления для решения своих повседневных проблем (вопросов местного значения) и самостоятельность этих органов от государственной структуры управления.
- способность органов местного самоуправления решать проблемы избравшего их населения (законодательное наделение необходимой для этого неотъемлемой компетенцией и соответствующими правовыми гарантиями).
- наличие у местного самоуправления финансово-экономической базы и права самостоятельно ею распоряжаться [8, с. 44].

Данный закон не содержал детального регулирования местного самоуправления. Он не устанавливал жестких ограничений по видам муниципальных образований, уровням, на которых реализуется самоуправление. Решение многих вопросов территориального устройства и организационных форм местного самоуправления было передано на усмотрение субъектов Федерации. В результате в регионах были выстроены различные модели организации местной власти [14]. Так, российский политолог В. Иванов говорит о семи таких моделях [9, с. 58]. В частности, в одних субъектах РФ (Удмуртия, Пермская область, Коми-Пермяцкий автономный округ) органы местного самоуправления сформировались только на уровне городов и районов, в то время как в других – местное самоуправление осуществлялось только на уровне поселков и сельских поселений. Так, в Республике Башкортостан были установлены два вида местной власти: местное государственное управление, действующее в районах и городах республиканского значения, и местное самоуправление, осуществляемое в пределах сельсовета, поселкового совета. Главу городской, районной администрации назначает и освобождает президент республики, а главу сельской и поселковой администрации – глава районной администрации [10, с. 85]. Специфика татарстанской модели местного самоуправления состоял в том, что в республике сохранили основные звенья вертикали органов государственной власти. Иными словами, не стали трансформировать все уровни местных органов государственной власти и управления в соответствующие органы местного самоуправления. На территориях городов республиканского подчинения и районов власть осуществляется местными органами государственной власти и управления, руководители которых назначаются Президентом РТ. Местное самоуправление действовало только на уровне сел, поселков и городов районного подчинения [1, с. 235–236].



Мухаметов Р. С.

Таким образом, в субъектах Федерации мы видим широкий спектр вариантов организации органов местной власти, которые обусловлены расстановкой политической сил в регионах. Если в одних регионах муниципальные органы власти были лишены значимой автономии, то в других муниципальная реформа привела к относительно успешному, по российским меркам, становлению местной автономии и местной демократии.

Поворот в сторону централизации управления страной и отказа от муниципальной автономии произошёл в начале 2000-х годов. Основными шагами в построении «вертикали власти» стали:

- создание семи федеральных округов во главе с полномочными представителями президента, призванными осуществлять надзор за соблюдением в регионах федеральных нормативных актов и координировать деятельность региональных отделений федеральных ведомств. Этот шаг позволил вывести данные службы – от налоговых органов до управления внутренних дел – из-под фактического (а иногда – и юридического) контроля со стороны региональных элит и восстановить функции проводников курса Центра.

- изменение порядка формирования Совета Федерации: вместо губернаторов и руководителей региональных парламентов в его состав стали входить лица, назначенные этими органами власти. В итоге воздействие региональных элит на политический курс Центра резко снизилось.

- наделение президента правом снимать с должности избранных населением глав исполнительной власти регионов и распускать региональные legislatures в случае подтверждения судом нарушения ими федеральных законов.

- изменение налогового законодательства, обеспечившее централизацию бюджетно-финансовых потоков путем заметного увеличения объема и удельного веса поступлений в федеральный бюджет [4, с. 98].

Такая политика оставляла мало места для политически автономного местного самоуправления и предполагала лишь его встраивание в административную иерархию.

Началу этого этапа положили поправки в 154 ФЗ от 4 августа 2000 г. Согласно закону, Президент РФ и главы регионов получили право распускать представительный орган местного самоуправления и отрешать от должности главу муниципального образования при условии неисполнения судебных решений об отмене отдельных нормативно-правовых актов [17].

Тенденция к централизации и встраиванию органов местного самоуправления в систему государственной власти нашла отражение в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. Ключевыми изменениями стали: (1) переход к действительно единым правовым основам организации местного самоуправления в стране; (2) повсеместное введение местного самоуправления (закон обязывал создавать органы местного самоуправления в поселениях с числом жителей свыше 1000 человек); (3) разделение муниципалитетов на несколько типов (поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения); (4) четкое разграничение полномочий между федеральным центром, регионами и МСУ; (5) детальное определение перечня вопросов местного значения для каждого вида муниципального образования; (6) четкое определение структуры органов МСУ, основных должностных лиц и схем организации местной власти.

Данный закон был многоплановым. Помимо положительных моментов он ввел ряд инструментов политического давления на мэров. Во-первых, было предусмотрено несколько оснований для отрешения глав муниципальных образований от должности. Это (1) неисполнение мэром в течение определенного периода решения суда о приведении отдельного муниципального нормативно-правового акта в соответствии с федеральным законодательством; (2) нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации; (3) совершение мэром действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности страны, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ. Отрешает от должности мэра глава региона путем издания правового акта, который может быть обжалован в судебном порядке.

Во-вторых, в 2009 г. была введена процедура удаления глав муниципальных образований в отставку. Основаниями для удаления являются: (1) неисполнение мэром в течение трех и более месяцев своих полномочий; (2) два раза подряд неудовлетворительная оценка деятельности мэра со стороны представительного органа муниципального образования по результатам его ежегодного отчета; (3) несоблюдение и неисполнение антикоррупционного законодательства; (4) нецелевое расходование субвенций; (5) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств. В 2013 г. расширились основания для удаления главы муниципального образования, а именно допущение мэром нарушения межнационального и межконфессионального согласия, возникновения межэтнического конфликта. Право удалять мэра в отставку принадлежит представительному органу муниципального образования. Инициатива должна

исходить от не менее чем одной трети депутатов этого органа или главы региона. Решение об удалении принимается квалифицированным большинством (двумя третями голосов).

Существующая система межбюджетных отношений также ограничивает муниципальную автономию. Структура доходов местных бюджетов в последние годы говорит о том, что муниципальные образования очень зависимы от регионов в части финансового обеспечения. Удельный вес собственных, закрепленных на долгосрочной основе доходных источников местных бюджетов является низким. Основную часть средств муниципалитеты получают не в виде собственных доходов, а в качестве финансовой помощи вышестоящего уровня бюджетной системы. Поддержка местных бюджетов из бюджетов вышестоящего уровня осуществляется с помощью целевых трансфертов – субсидий (для долевого финансирования приоритетных расходов) и субвенций (для финансирования расходов по переданным полномочиям) [11, с. 407–408].

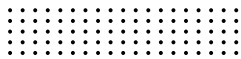
Наконец, другим мощным инструментом политики становится межмуниципальное бюджетное выравнивание. Данный закон предполагает принудительное изъятие средств муниципалитетов с относительно высокими доходами на душу населения (более чем в два раза превышающими средний показатель по тому или иному региону) в пользу наиболее обделенных доходами муниципалитетов региона [6].

Конституционные гарантии автономии МСУ не позволяют выстроить чисто административную вертикаль его подчинения. Поэтому усиление контроля обеспечивается и политическими методами. В частности, на муниципальном уровне внедряется пропорциональная избирательная система. Впервые идея проводить выборы в представительные органы муниципальных образований на партийной основе была озвучена Д. А. Медведевым в Послании Президента Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. В марте 2011 г. данная идея была воплощена уже в законе. Согласно документу, не менее половины мест в представительных органах муниципальных образований, в которые избирается 20 и более депутатов, должны распределяться между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, проголосовавших за каждый из списков кандидатов. Введение смешанной системы на выборах депутатов гордум было в интересах политических партий и губернаторов, т.к. новый принцип формирования представительных органов муниципальных образований уменьшил влияние городских администраций на него. Дело в том, что городские власти заинтересованы в максимально управляемом, слабо структурированном представительном органе,

который лишь бы в минимальной степени ограничивал ее влияние. Такое положение вещей дают выборы депутатов по мажоритарной системе, при которой у городских властей существует больше количество рычагов влияния на избирательный процесс. Введение в избирательную систему пропорциональной составляющей повышает значение партий как участников электорального процесса. Мажоритарная система, существовавшая на выборах в гордум, напротив, способствует независимости депутатов от партий. Другими словами, применение смешанной системы находится в сфере интересов партий, т.к. это позволило расширить их представительство на муниципальном уровне, и губернаторов, которые контролируют большинство региональных отделений партий, особенно «Единую Россию» [13].

В 2014 г. дан старт реформе местного самоуправления. В мае 2014 г. опубликован и вступил в силу 136-й Федеральный закон, который создал правовую основу очередного этапа развития местного самоуправления. Суть этого этапа заключается в расширении прав субъектов Федерации в регулировании местного самоуправления, в том, что региональные власти получили дополнительные полномочия и права в формировании органов местного самоуправления. Согласно 136-му закону, (1) региональные власти получили право определять порядок формирования органов местного самоуправления (ранее это было прерогативой самих местных властей); (2) количество членов конкурсной комиссии, формируемой для отбора кандидатов на пост главы администрации муниципального образования (сити-менеджера), назначаемых региональной властью, увеличено с одной трети до половины; (3) всех членов конкурсной комиссии от региональной власти назначает губернатор (ранее это было прерогативой регионального парламента); (4) установлена возможность перераспределения региональным законом полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления; (5) появились два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Челябинск стал первым мегаполисом России, в котором создана двухуровневая модель организации местной власти. Челябинский городской округ был разделен на семь внутригородских районов, каждый из которых стал отдельным муниципальным образованием в составе городского округа. На прямых выборах избрано 170 депутатов районных советов, из которых 49 вошли в состав городской думы, каждый из муниципалитетов имеет своего главу, председателя представительного органа, а также сити-менеджера.

Данные изменения были вызваны следующими причинами: стремлением максимально приблизить



Мухаметов Р. С.

городскую власть к избирателю и его запросам; желанием дать регионам возможность эффективнее управлять развитием территорий, влиять на социально-экономическую политику в муниципалитетах; потребностями снизить число предпосылок для политических конфликтов между мэрами и губернаторами [2; 12; 15].

В феврале 2015 г. был принят 8-й Федеральный закон. Он не только сохранил все прежние варианты организации местной власти, но и предусмотрел ещё два новых способа избрания «сильного мэра», т.е. главы муниципального образования, который руководит местной администрацией:

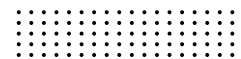
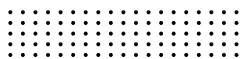
- представительным органом из числа депутатов этого органа;
- представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.

Другими словами, с одной стороны, данный закон отражает курс на повышение роли городской представительной власти, а с другой, предусматривает возможность избрания «сильного мэра» не на прямых выборах.

Таким образом, сегодня приходится констатировать наступление «муниципальной контрреволюции», тенденцию частичной реставрации подчиненного положения, присущего местному самоуправлению советского периода. Эта тенденция последовательно усугублялась на протяжении 2000-х годов. С нашей точки зрения, это обусловлено изменением политических приоритетов федерального Центра. В течение 1990-ых годов центральная власть была заинтересована в сотрудничестве с МСУ, т.к. рассматривала мэров в качестве союзников в борьбе с главами субъектов, как противовес региональным властям. С 2000 г. федеральный центр теряет интерес к поддержке МСУ, т.к. начался процесс создания «вертикали власти», встраивания губернаторов во властную вертикаль. Нелояльный глава региона может быть в любой момент уволен как утративший «доверие» президента. В этих условиях нет потребности поощрять создание альтернативных центров власти в рамках региона.

Литература

1. Абдрахманов Р. Местное самоуправление в Республике Татарстан [Текст] / Р. Абдрахманов // Местное управление многоэтничными сообществами в странах СНГ. Под ред. В. Тишкова и Е. Филипповой. М.: ОАО Авиаиздат, 2001. С. 229–254.
2. Бадковский: Путин четко обозначил проблемы системы местного самоуправления [электронный ресурс]. URL: <http://vz.ru/news/2013/12/12/664030.html> (дата обращения 26.04.2015).
3. Балобанов А. Е., Вобленко С. В. Откуда в России местное самоуправление // Местное самоуправление в современной России. М.: ИСПМО «Малые города», 2007. С. 10–17.
4. Гельман В. Я. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Полис. 2006. № 2. С. 90–109.
5. Гельман В. Я. Городская власть и российская трансформация // Pro et Contra. 2001. № 3. С. 208–227.
6. Гельман В. Я. Конец местной автономии? [электронный ресурс]. URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2003/4/gel.html> (дата обращения 26.04.2015).
7. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.
8. Гильченко Л. В. Местное самоуправление: долгое возвращение. М.: МОНФ, 1998. 109 с.
9. Иванов В. Местное самоуправление на Урале (1994–2001 гг.). Челябинск, 2002. 190 с.
10. Мартынов М. Ю. Местное самоуправление в политической системе России. Сургут: Изд-во СурГУ, 2003. 197 с.
11. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009.
12. Миронов Н. Местное самоуправление: новая модель [электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/expert/2014/16/mestnoe-samoupravlenie-novaya-model/?n=171> (дата обращения 26.04.2015).
13. Мухаметов Р. С. Партизация местного самоуправления: Pro et Contra (на примере Екатеринбурга): Аналитическая записка [электронный ресурс]. URL: http://polit.ispn.urfu.ru/fileadmin/user_upload/polit.ispn.urfu.ru/Analytical_note_Muhametov.pdf (дата обращения 26.04.2015).
14. Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период. Итоговый документ Всероссийского Съезда муниципальных образований. [электронный ресурс]. URL: www.okmo.pf/userfiles/file/osnovnye_napravleniya.pdf (дата обращения 26.04.2015).
15. Скоробогатый П. Местное самоуправление: истоки проблем и суть реформы [электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/expert/2014/16/mestnoe-samoupravlenie-istoki-problem-i-sut-reformyi/> (дата обращения 26.04.2015).
16. Тихонов Д. А. Об эволюции политико-правового статуса местного самоуправления в постсоветской России // Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки. 2001. № 4. С. 24–34.
17. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (в ред. от 21.07.2005) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



Мухаметов Р. С.

References:

1. Abdrakhmanov R. Local government in the Republic of Tatarstan // Local managment of multi-ethnic communities in the CIS countries. Ed. by V. Tishkov and E. Filipova. M.: OAO Aviaizdat, 2001. P. 229–254.
2. Badovskiy: Putin has clearly identified problems of local government [e-resource] URL: <http://vz.ru/news/2013/12/12/664030.html> (date of reference 26.04.2015).
3. Balobanov A. E., Voblenko S. V. Where is the local government in Russia from // Local government in modern Russia. M.: ISRMO «Malye goroda», 2007, P. 10–17.
4. Gelman V. Ya. The Return of Leviathan? Re-centralization policy in modern Russia // Polis. 2006. № 2. P. 90–109
5. Gelman V. Ya. The municipal authorities and the Russian transformation // Pro et Contra. 2001. № 3. P. 208–227.
6. Gelman V. Ya. The End of local autonomy? [e-resource]. URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2003/4/gel.html> (date of reference 26.04.2015).
7. Gelman V. Ya., Ryzhenkov S., Belokurova E., Borisova N. The local government reform in the cities of Russia, 1991–2006. SPb.: Norma, 2008. 368 p.
8. Gilchenko L. V. Local government: a long return. M.: MONF, 1998. 109 p.
9. Ivanov V. Local government in the Urals (1994–2001.). Chelyabinsk, 2002. 190 p.
10. Martynov M. Yu. Local government in the political structure of Russia. Surgut: SurGU Publishing, 2003. 197 p.
11. Local government in Russia: state, problems and ways to improve. Final report. M.: Ekon-Inform, 2009.
12. Mironov N. Local government: a new model [e-resource]. URL: <http://expert.ru/expert/2014/16/mestnoe-samoupravlenie-novaya-model/?n=171> (date of reference 26.04.2015).
13. Mukhametov R. S. The partisanship of local government: Pro et Contra (exemplified by Ekaterinburg): Policy brief [e-resource]. URL: http://polit.ispn.urfu.ru/fileadmin/user_upload/polit.ispn.urfu.ru/Analytical_note_Muhametov.pdf (date of reference 26.04.2015).
14. The main directions of development of the local government mechanisms of the Russian Federation in the medium term. Outcome paper of the All-Russian Congress of municipalities. [e-resource]. URL: www.okmo.pф/user-files/file/osnovnye_napravleniya.pdf (date of reference 26.04.2015).
15. Skorobogatyi P. Local government: the origins of problems and the essence of the reform [e-resource]. URL: <http://expert.ru/expert/2014/16/mestnoe-samoupravlenie-istoki-problem-i-sut-reformyi/> (date of reference 26.04.2015).
16. Tikhonov D. A. On the evolution of the political-legal status of local government in post-Soviet Russia // Vestnik MGU. Ser. 12. Politicheskie nauki. 2001. № 4. P. 24–34.
17. On general principles of local government organisation in the Russian Federation: Federal Law of 28 August 1995 № 154-FL (as revised 21.07.2005) [e-resource]. Access from reference-legal system “KonsultantPlus”.

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И США: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Антошин В. А.

кандидат философских наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, профессор кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, valeryi.antoshin@uapa.ru

Ершов Ю. Г.

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

УДК 353(470)
ББК 66.3(2Рос),123

Цель. На основе анализа проблем обеспечения национальной безопасности обосновать взаимосвязь их решения с вопросами государственной политики регионального развития. Кроме того, целью статьи является подготовка предложений по совершенствованию государственного управления региональным развитием как фактора национальной безопасности на основе сравнительного анализа таких моделей в Российской Федерации и США.

Методы. В исследовании использованы методы:

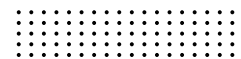
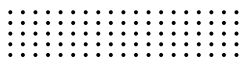
- системного анализа, общенаучные методы;
- исторический и логический методы, компаративный метод с целью определения общего и особенного в региональном развитии;
- метод статистического анализа;
- методы прогнозирования, синтеза, обобщения.

Результаты. Исходя из специфики объекта исследования, авторами констатируется:

- политика регионального развития в США и в России в целом имеет общие черты, она направлена на развитие социально-экономического положения регионов.
- в сфере регионального развития американская модель управления является более оперативной и гибкой, необходимость правотворчества возникает при наличии социально-экономических проблем и потребностей и, как правило, четко встраивается в существующую модель управления.
- в России акцент делается на использование властных полномочий в органах исполнительной власти. Оптимизировать деятельность органов власти затруднительно. Система управления в РФ ориентируется на модель «проб и ошибок».
- проблемы совершенствования управления сферой безопасности можно решить лишь с привлечением институтов гражданского общества, что предполагает пересмотр абсолютизации воздействия государства на сферу безопасности.
- гражданское общество возникает как институт обратной связи во взаимодействии с государством для оптимизации социальных процессов. Для обеспечения регионального развития в сфере национальной безопасности необходимы такие технологии воздействия на государственно-властные структуры, которые обеспечили бы разрешение, прежде всего, социальных проблем.

Научная новизна. Сравнительный анализ моделей управления региональным развитием дает возможность выделить общее и особенное в моделях и акцентировать внимание на проблемах совершенствования государственного управления региональным развитием как фактора национальной безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, региональное развитие, модели управления региональным развитием.



Антошин В. А., Ершов Ю. Г.

THE ISSUES OF REGIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE USA: COMPARATIVE ANALYSIS

Antoshin V. A.

Candidate of Philosophical Science, Professor, Honored Fellow of Higher School of the Russian Federation, Professor of Regional and Municipal Management of the Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, valeryi.antoshin@uapa.ru

Yershov Yu. G.

Doctor of Philosophy, Professor, Head of Philosophy and Political Science Department of the Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, ers@uapa.ru

Purpose. On the basis of the national security problems analysis to justify the relationship of their solution with public policy issues of regional development. In addition, the purpose of the article is to provide proposals for improving public management of regional development as a factor of national security based on the comparative analysis of such models in the RF and the US.

Methods. The following methods are used in the research:

- system analysis, scientific methods;
- historical and logical methods, comparative method to determine the general and the particular in regional development;
- statistical analysis method;
- methods of forecasting, synthesis, generalization.

Results. Due to the specific nature of research object the authors state:

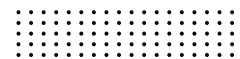
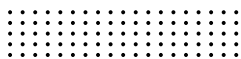
- on the whole, the regional development policy in the US and in Russia has common features, it aims at developing the socio-economic status of the regions.
- in the field of regional development the American management model is more efficient and flexible, the need for law-making occurs in case of socio-economic problems and needs, and, as a rule, is generally well integrated into the existing management model.
- Russia emphasises the use of power in the executive authorities. It is quite difficult to rationalize executive bodies. The RF management system is focused on the «trial and error» pattern.
- the problems of security management improvement can only be solved with the involvement of civil society institutions, which implies revision of the absolute public influence in the field of security.
- civil society emerges as a feedback institution in the cooperation with the state in order to optimize social processes. To ensure regional development in the field of national security the technologies influencing the public power structures should be provided that would, first of all, resolve social problems.

Scientific novelty. The comparative analysis of models of regional development management enables to identify the general and the particular in the models and to focus on the problems of improving the public administration of regional development as a factor of national security.

Key words: national security, regional development, management models of regional development.

Глобализация, «рождающая в муках» хаоса, непредсказуемости и турбулентности мировых событий, новый политический и экономический порядок, резко усложнила задачи государственного управления. Внешние воздействия процессов глобализации диалектически закономерно замыкают перспективы социального развития на решение проблем национальной безопасности стран и государств. Обостряющаяся день

отoday политическая и экономическая конкуренция, выступая угрозой извне, бросает вызовы прочности внутренних культурных ресурсов и способности государственной власти своевременно и адекватно реагировать на эти вызовы. Тем более, что серьезные социально-экономические кризисы эпохи глобализации имеют свойство превращаться в «самоподдерживающийся процесс, напоминая порочный круг из-за



Антошин В. А., Еришов Ю. Г.

неопределенности причин и неэффективного управления ими» [1].

Задачи модернизации, возвращения на ведущие позиции в мировом сообществе превращают национальную безопасность в России в едва ли не главную проблему отношения государства и общества в стандартных и критических ситуациях. Государство, выстраивая ясные и четкие приоритеты национальной безопасности, напрямую влияет на политическое самосознание и морально-психологическую атмосферу общества, уровень поддержки его стратегических целей и тактических действий.

Первым официальным документом, вводящим в оборот термин «национальная безопасность», стало Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ в 1996 году [2]. Позднее, в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» было дано следующее определение понятия национальной безопасности – «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства» [3].

Обратим внимание на то, что национальная безопасность не сводится только к состоянию защищенности от внутренних и внешних угроз, но неотделима от идей устойчивого демократического развития, выступающих в качестве необходимого условия и способа реализации стратегии национальной безопасности. То есть, основные положения концепции национальной безопасности Российской Федерации фундаментально взаимосвязаны с концепцией долгосрочного социально-экономического развития страны, обеспечением развития потенциала страны на длительный исторический период. Понятие безопасности является родовым по отношению к различным видам безопасности, в том числе по отношению к понятию национальной безопасности. Отсюда его многозначность и разная оценка содержания и факторов национальной безопасности. Одни концепции отдают предпочтение силовым средствам обеспечения безопасности, другие связывают безопасность с устойчивым развитием государства и его регионов в экономической, социально-политической и др. сферах. Среди угроз безопасности разный удельный вес придается внешним и внутренним, в том числе региональным факторам.

Нас интересуют две трактовки безопасности, связывающие ее с: 1) не угрожаемым состоянием (отсутствием внешних угроз, безопасностью для жизни) и, 2) совокупностью мер для ее обеспечения. Каждая из них включает в себя понятие стабильности. В первом случае под стабильностью понимается устойчивое

состояние, позволяющее эффективно адаптироваться к влияниям внешней и внутренней среды, сохраняя свою структуру и способность контролировать процессы общественных перемен. Во втором, стабильность – это равномерно отклоняющийся тип движения, средней линией которого можно считать отсутствие угрозы выживанию системы, с которым и отождествляется безопасность [4, с. 161].

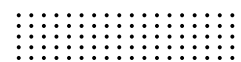
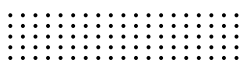
В научном анализе национальной безопасности следует отличать систему национальной безопасности – функциональную систему, включающую процессы взаимодействия интересов и угроз, и систему обеспечения национальной безопасности – организационную систему исполнительной, законодательной и судебной власти, вооруженных сил, ведомств и служб, призванных разрешать вопросы по обеспечению национальной безопасности.

В центре системы национальной безопасности находятся жизненно важные интересы личности, общества и государства. Именно национальные интересы являются движущей силой развития общества и основанием для социальной активности и модернизации общественной жизни.

Политика государства определяет цели деятельности по реализации национальных интересов, а практика их реализации обнаруживает уровень возможностей государственной власти, как интеллектуальных, так и инструментальных. Несбалансированность интересов государства, общества и личности уже сама по себе приводит к серьезным внутренним угрозам национальной безопасности России.

Понятно, что проблематика национальной безопасности стягивает в тугой узел, интегрирует в себя практически все аспекты и стороны развития общества и государства. С другой стороны, решение отдельных вопросов безопасности неминуемо влияет на состояние всей системы национальной безопасности.

В частности, обеспечение национальной безопасности России неотделимо от эффективного решения проблем развития ее регионов, следовательно, от системы государственного регулирования и управления социально-экономическим и политическим развитием регионов. Не только российское государство в целом, но и каждый ее регион в синергетическом подходе предстает как открытая, сложная и неравновесная система. Синергетическая сложность регионов проявляется в нелинейности как их внутренних процессов, так и взаимодействия между ними, в разных темпах социального времени, социокультурной специфике и т.д. Внимание к региональному развитию позволяет конкретизировать общее положение социосинергетики о динамике коэволюционного развития общества и природы, особенно в условиях чрезвычайного многообразия природно-климатических зон России.



Антошин В. А., Еришов Ю. Г.

Проблемы регионального развития в значительной степени носят универсальный характер, поскольку различия регионов (экономические, политические, правовые, культурные и т.д.) присущи, в большей или меньшей мере, большинству существующих государств. Чем крупнее государство территориально, чем больше этносов составляет гражданскую нацию, тем выше вероятность выдвижения на первый план на определенном историческом этапе региональной проблематики. Например, сегодня в России особой проблемой выступает чрезмерная межрегиональная диспропорция, настоятельно требующая совершенствования федеративных отношений, прежде всего в плане развития конкурентоспособности регионов.

К сожалению, государственная политика регионального развития в России не обеспечена должной законодательной базой. Стратегические программы развития регионов имеют различные сроки планирования, разную глубину детализации стратегических мероприятий, различные целевые показатели. В результате исчезает координация при планировании развития территорий. Во-вторых, результат реформирования прослеживается в большей степени на федеральном уровне, тогда как анализ показателей регионального развития затруднен. Более того, нет определенности в том, по каким критериям оценивать состояние развития в конкретном регионе, исходя из его потенциала [5, с. 99–102].

Динамичность и непредсказуемость современных социальных процессов закономерно меняют состав и удельный вес внутренних и внешних угроз стабильности общества и государства. Поэтому и национальная безопасность не может быть постоянной величиной. В 1990-е гг. для России приоритетным направлением регионального развития в сфере обеспечения национальной безопасности было сохранение территориальной целостности, нейтрализация сепаратистских тенденций. Сегодня акцент существенно смещен в сторону модернизации социально-экономических отношений и совершенствования деятельности органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях [3].

Тесное переплетение государственной политики регионального развития с вопросами совершенствования модели государственного управления и регулирования делает актуальным поиск теоретических оснований современного государственного строительства. Традиционно, одним из таких оснований является сравнительный анализ моделей управления региональным развитием. Он дает возможность выделить общее и особенное в сравниваемых моделях, выделить позитивные и негативные моменты собственного и чужого опыта, определить тем самым перспективные направления исправления собственных ошибок и адаптации

иных практик управления региональным развитием как фактором национальной безопасности.

При всем социальном и цивилизационном различии, порой значительном, между Российской Федерацией и США, возможен сравнительный анализ их моделей управления региональным развитием в контексте национальной безопасности. Он обусловлен сходством этих двух стран, во-первых, огромными территориями, численностью и этнической «пестротой» населения, во-вторых, разнообразием природных ресурсов и полезных ископаемых, в-третьих, достаточным развитием некоторых отраслей промышленности, военно-промышленного комплекса, а также внешнеполитическими амбициями на мировой арене. Длительное противостояние двух сверхдержав прошлой эпохи сегодня возобновилось, но при этом уровень развития и потенциал России значительно уступает требованиям паритета, что, собственно говоря, и вызывает необходимость решительного ускорения темпов и качества развития.

Государственное управление региональным развитием в Соединенных штатах начинается уже в 30-х гг. XX века – в связи с проблемами развития отдельных территорий, тогда как в РФ этот процесс начался только в 90-х гг. На самом деле корни этого различия более глубоки и связаны с соответствующим характером американского и российского федерализма.

Российская Федерация и Соединенные Штаты имеют разную историю формирования и становления федеративного устройства. В США государство формировалось «снизу вверх», то есть сами штаты выступили инициаторами создания сильной центральной власти для обеспечения безопасности и развития социально-экономических процессов. В государственном устройстве Соединенных Штатов (дуалистической федерации) власть двойственна, распределяется между федеральным центром и штатами. Как субъекты федерации, все 50 штатов равноправны. Государственным суверенитетом обладают и Федерация в целом, и штаты; федеральное правительство, как и правительства штатов, действуют в рамках разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Принцип «горизонтального», «видового» разделения власти поддерживается и закрепляется «вертикальным» разделением властных полномочий на центральном, штатном и местном уровнях. Продуманное разделение власти и функциональных полномочий между центром и субъектами федерации не только позволяет учитывать национальный и местный факторы в развитии государства, значительно приближать аппарат и органы управления к территориям, но и существенно повышает возможности населения оказывать влияние на государственные управленческие структуры.

Американский федерализм, став в определенной мере образом жизни и системой ценностей общества,

доказал свою способность эффективно решать многочисленные практические проблемы.

В России, напротив, федерация была создана «сверху вниз», скорее, впопыхах – в целях предупреждения развала государства, В течение короткого времени некоторые положения Конституции 1993 г. трактовались в духе признания суверенитета республик, коль скоро они были названы национальными государствами. Но Конституционный Суд вынес решение, согласно которому субъекты РФ суверенитетом не обладают, суверенитет принадлежит исключительно Федерации. В наши цели не входит участие в дискуссии о соотношении суверенитета федерации и суверенитета ее составных частей. Но заметим, что именно наличием суверенных прав и отличаются субъекты федерации от административных единиц, обладающих не более чем правами местного самоуправления.

Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции РФ 1993 года, «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» [6]. Федеративное устройство России исходит из принципов государственной целостности страны и единства системы государственной власти. Основанием для выделения субъектов федерации является национально-территориальный подход. Как и в США, республиканская форма правления в России определяется наличием трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Формально они находятся во взаимном единстве и контролируют друг друга путем обеспечения равновесия. Отличительной чертой федеративного устройства в РФ является наличие отдельных полномочий центра и субъектов федерации и полномочий, относящихся к их совместному ведению. Лишение субъектов федерации государственного суверенитета объясняется по-разному, в том числе – неразвитостью федеративных отношений, сепаратизмом отдельных территорий, самодержавной традицией и т.п.

Эти и другие версии имеют свои основания, но дело в том, что внешне федеративная система США выглядит как исключительно централизованная, в действительности ее гибкость предоставляет и штатам, и местным органам значительную самостоятельность, при определенных обстоятельствах – расширение сфер своей компетенции и масштаба полномочий. Все это приводит к устойчивому росту и расширению доверия большинства американцев к власти штатов и местных органов по сравнению с Вашингтоном. На фоне разочарования американцев в федеральных институтах власти происходит своеобразное «возрождение штатов», связанное и с их лидерством в развитии высоких и информационных технологий, и с реформаторскими идеями в сфере управления, и с существенным улучшением конституционного законодательства штатов.

Отличаются в России и США структура органов исполнительной власти. Так, в США особого внимания заслуживают специализированные агентства, которые наделены либо чисто административными, либо квазизаконодательными, либо квазисудебными полномочиями. Примером может служить Комиссия по междуштатной торговле, государственные корпорации, управляющие собственностью федерального правительства, например, Администрация долины р. Теннесси и т.п. Эти организации представляют собой гибкие структуры, некий симбиоз государственного и рыночного управления. В России подобного опыта нет, более того, Министерство регионального развития было упразднено, а его полномочия переданы другим ведомствам, администрирование осуществляется по территориальному принципу, например, созданы Министерства по делам Крыма, по делам Северного Кавказа, Министерство по развитию Дальнего Востока. Если в США распространены консультативные, проектные, экспертно-исследовательские организации, действуют междуштатные региональные комиссии, разрабатывающие планы регионального развития на пять лет, то в России отсутствуют поддерживаемые государством специализированные агентства и консультационные организации. Научные и проектные организации в России не объединены общей программой научного обеспечения региональной экономической политики. Таблица 1 представляет в обобщенном виде различия государственной региональной политики двух стран.

В США, в отличие от России, ответственность за разработку региональной политики в значительной степени рассредоточена. Ведущую роль выполняет Администрация экономического развития, входящая в состав Министерства торговли. Основная деятельность этого органа связана с реализацией программ развития отстающих районов («реконструируемых ареалов», «округов экономического развития» и т.д.) [8, с. 293], зон предпринимательства.

С 1968 года Президент США получил право устанавливать правила, определяющие формулировку оценки и порядка рассмотрения федеральных программ развития регионов. Регулированием регионального развития занимается также Административно-бюджетное управление при Президенте страны, Федеральный Консультативный совет по экономическому развитию, комиссия по междуштатной торговле, национальная ассоциация региональных советов и др. органы.

В России стратегическое планирование развития отдельных секторов экономики, выработка стратегии развития федеральных округов в сфере обеспечения национальной безопасности – прерогатива Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти с участием органов исполнительной власти субъектов

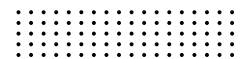
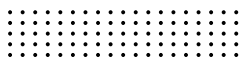
Таблица 1. Регулирование регионального развития в США и России [7]

Страна (координирующие государственные органы)	Консультативные, проектные, экспертно-исследовательские организации	Законодательная база
США (Администрация экономического развития (Министерство торговли), Управление по разработке политики и Административно-бюджетное управление при президенте страны, Федеральный консультативный совет по экономическому развитию, Комиссия по междуштатной торговле)	Национальная Ассоциация региональных советов (региональные агентства по планированию, советы (комитеты) при местных властях, организации развития и т.д.)	Законы об общественных работах и экономическом развитии (1965 г.), о межправительственному сотрудничеству (1968 г.), о региональном развитии (1975 г.)
Россия (Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ, Министерство строительства и ЖКХ, Министерство культуры, Министерство юстиций, Министерство по развитию Дальнего Востока, Министерство по делам Крыма, Министерство по делам Северного Кавказа)	Отсутствуют поддерживаемые государством специализированные агентства и консультационные организации. Научные и проектные организации в России не объединены общей программой научного обеспечения региональной экономической политики	Указ Президента РФ № 803 от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ» (1999)

РФ. Комплексная проблема обеспечения регионального развития в сфере национальной безопасности рассматривается на совместных заседаниях Совета Безопасности, Государственного Совета РФ, Общественной Палаты и иных совещательных органов, которые обеспечивают конституционные полномочия Президента РФ. Разработка и реализация по предотвращению угроз для безопасности в федеральных округах проводится при координационной роли Правительства РФ, органами исполнительной власти во взаимодействии с органами государственной власти субъектов РФ. Контроль осуществляет Президент РФ. Ответственным за реализацию политики регионального развития являлось Министерство регионального развития.

Указ о ликвидации Министерства регионального развития рассматривается в качестве одного из этапов в оптимизации системы управления Правительства РФ. По мнению ряда представителей федеральной экспертной сети, дать однозначную оценку работе Минрегионразвития достаточно сложно. Частая смена руководства, недостаточная функциональная определенность работы Министерства – следствие процесса становления политики регионального развития, которая «оставалась одной из наиболее скудно обеспеченных законодательно сфер деятельности» [9, с. 416]. Минрегионразвития долгое время занималось выстраиванием политики точек роста и конкретной работы с регионами. Но эта политика строилась на лоббистских механизмах, ибо создание точек роста зависело от субсидирования федеральными властями [10]. Минэкономразвития исходит из другой позиции, согласно которой точки роста должны создаваться в рамках

общей стратегии развития России и системы обеспечения национальной безопасности. Но, как отмечают эксперты, подобное министерство эффективно в условиях реальной федерации, в ситуации же «слящихся федеративных отношений оно не имеет объекта управления» [11]. Объективно управление из одного центра в рамках одного министерства большой и сложной страной, с множеством укладов и региональных различий, практически невыполнимо. С передачей управленческих функций Минэкономразвитию, Минфину и другим ведомствам, устранены элементы дублирования в работе государственных органов. Минэкономразвития занимается выработкой и реализацией государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере социально-экономического развития субъектов и муниципальных образований районов Крайнего Севера и Арктики, осуществляет приграничное и межрегиональное сотрудничество, территориальное планирование, разрабатывает и реализовывает проекты социально-экономического развития федеральных округов. К Минфину перешли полномочия, касающиеся господдержки региональных и местных властей за счет ассигнований федерального бюджета. Функции по осуществлению государственной политики в сфере градостроительного зонирования переданы Министерству строительства и ЖКХ (Минстрою). Полномочия в сфере территориального устройства России, разграничения полномочий между центром и регионами передали Минюсту. Самый непростой шаг – передача функций по национальным отношениям Министерству культуры [12]. Сложность стоящих перед ним задач, помимо сохранения



Антошин В. А., Еришов Ю. Г.

национальных традиций, культур, ремесел, обусловливается нарастающей остротой межэтнических противоречий.

Ключевое отличие в реализации политик регионального развития в Штатах и России заключается в особенностях бюджетного федерализма. В России федеральный центр распределяет бюджет между уровнями власти в соответствии с законодательством и осуществляет финансовую помощь бюджетам регионов в рамках вертикального выравнивания за счет дотаций, субсидий, субвенций, бюджетной ссуды, бюджетного кредита. Регионы РФ не обладают достаточной степенью самостоятельности в формировании своей финансовой политики.

В отличие от России американские штаты самостоятельно формируют свой бюджет, а в отношении депрессивных регионов применяется финансовая помощь из федерального бюджета или создаются предпринимательские зоны с преференциальным режимом. Финансовая помощь депрессивным территориям осуществляется в виде системы предоставления грантов. Характерно, что около половины всего объема целевой финансовой помощи предоставляется на долевой основе, то есть выделение средств бюджетами вышестоящего уровня происходит только при условии финансирования органами власти нижестоящего уровня определенной доли расходных статей, охваченных действием гранта. Таким образом, региональная политика США служит классическим примером активной стимулирующей политики, поощряющей самостоятельное развитие регионов.

В США в 1960-е годы организация процесса реализации политики регионального развития происходила путем создания сети учреждений, оказывающих содействие региональному развитию. Этот период времени связан с активизацией государственного вмешательства в экономику регионов. Возникали различные организации: региональные агентства по планированию, советы при местной власти и т.д. К 1967 году их было создано более 350, и им было дано общее название «Совет». Для координации их работы была образована национальная ассоциация региональных советов. В обосновании региональной политики федерального правительства участвуют крупные исследовательско-информационные центры. В США система органов, отвечающих за региональное развитие – механизм федеративной власти, задействованный в процессе регионального развития. По меньшей мере, 9 различных федеральных органов отвечают за региональное развитие [13]. В большей степени региональным развитием занимаются следующие органы: Администрация экономического развития (Министерство торговли), Управление по разработке политики и Административно-бюджетное управление при Президенте страны,

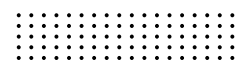
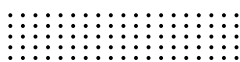
Федеральный консультативный совет по экономическому развитию, Комиссия по междуштатной торговле. Отдельного органа по региональному развитию, подобного российскому, в США нет, на федеральном уровне действует большое число подразделений: консультативных, координационных, бюджетных и других. Региональные программы реализуются под руководством независимых учреждений при правительстве.

Для США характерно сочетание управления «мягкого типа» и «жесткого типа». «Мягкий тип» управления относится к программам федеральной помощи, к проектам местных органов власти, учебных заведений, частного сектора, контролируемых в самой общей форме. Управление «жесткого типа» – программа строительства наиболее важных объектов, управляется государственными ведомствами, несмотря на участие частных фирм. Присутствуют элементы централизованного планирования в экономике, особое значение придавалось программам развития сельскохозяйственной отрасли и развитию строительной индустрии, важных объектов в системе вооружения и т.д.

Для России по-прежнему характерен административно-бюрократический стиль управленческой культуры, ориентированный не на результат, а на выполнение функций, деградирующее до выполнения поручений и порождающее громоздкую систему документооборота. Велики ведомственная разобщенность и дублирование функций органами власти, недостаточный уровень компетентности в вопросах менеджмента в государственном управлении и IT-технологий. Стиль руководства в министерствах и ведомствах может быть охарактеризован как симбиоз административно-бюрократического и менеджериального стилей – с элементами патримониальности [14]. Согласно М. Веберу, Россия стала страной воплощенного «капитализма родственников и друзей», по которой власть передается по наследству.

В США средства массовой информации в значительной степени зависят от общественного мнения, выражающего силу развитого гражданского общества. На повестку дня выносятся и активно обсуждаются разнообразные проблемы, в том числе регионального развития, функционируют региональные каналы, количественно преобладающие над федеральными. В России же подача событий и их трактовка находится под практически полным влиянием федеральных и региональных органов власти [15].

В процессе реализации политики регионального развития в России важную роль играют социальные сети как компонент институциональной среды. Эти связи и отношения можно описать как систему неформальных институтов – правил взаимодействия между экономическими агентами и государственными органами, а также механизмов принуждения к исполнению



Антошин В. А., Еришов Ю. Г.

данных правил. Наличие тесных связей способствует региональному развитию, в каждом регионе – собственный набор стратегических игроков, который включает бизнес, чиновников, интеллектуальные элиты, национальные и религиозные меньшинства и т.д. Учет сложившихся групп интересов позволяет каждому типу регионов формулировать задачи развития, адекватные местным ресурсам и приоритетам. Для России необходимо более эффективное использование стимулирующих расширение роли социальных сетей и активных групп, действующих на территории региона, что улучшает институциональную структуру экономического развития [16]. Но если в России только намечается ориентация на интересы присутствующих в регионе групп, то в США политики регионального развития на них опираются в первую очередь.

И в России, и в США, каналы обратной связи создаются системой показателей эффективности реализации региональных программ, позволяющих корректировать государственную политику. Контрольно-надзорные органы дают оценку результатов мониторинга и отчетов руководителей. В США Конгресс проводит периодические слушания о ходе реализации общегосударственных региональных программ, ежегодно Президент США отправляет доклад-отчет о состоянии страны, об экономическом положении государства и бюджетное послание. Тем самым определяются приоритеты внутренней и внешней политики для законодательства: региональных программ развития территорий; программ развития отдельных отраслей, реализуемых в регионах; контрактных систем размещения государственных заказов по всем регионам страны; политики создания особых экономических зон. В России также существует система отчетности с использованием статистических данных, которые анализируются Правительством и используются для корректировки политики регионального развития.

Формально политика регионального развития в США и в России в целом схожа, направлена на развитие социально-экономического положения регионов. Но американская модель управления более оперативна и гибка, законодательство откликается на возникающие социально-экономические проблемы и потребности и, как правило, четко встраивается в существующую модель управления. В России акцент на использовании властных полномочий органов исполнительной власти создает модель «проб и ошибок» и затруднения в оптимизации управленческой деятельности.

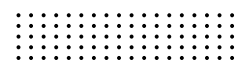
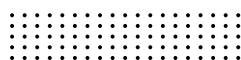
В Стратегии национальной безопасности США [17] значительное внимание уделяется активности граждан в обеспечении национальной безопасности. Более 70 % граждан являются полноценными субъектами системы обеспечения безопасности, обладая определенными полномочиями на локальном

и региональном уровнях, вовлечены в самоорганизацию различных сфер жизни государства. Местные общины и НКО рассматриваются как организации, не только обеспечивающие безопасность, но и формирующие новую политику регионального развития. Граждане, некоммерческий сектор, частные компании в США, в качестве полноправных субъектов политики, участвуют в разработке политических стратегий через «фабрики мысли», исследовательские институты и т.д. Стратегия Б. Обамы предлагает использовать такого рода «прозрачную структуру» в целях действенного контроля над исполнением федерального бюджета США, деятельностью чиновников, отвечающих за обеспечение безопасности и развитие регионов государства.

В этом плане российскому государству в очередной раз предстоит решать проблему привлечения к управлению и политике гражданского общества, противостоящего абсолютизации роли государства в сфере безопасности. Социальная значимость институтов гражданского общества давно осознана властными элитами и населением развитых стран. В таких странах многочисленные общественные организации являются важнейшим инструментом в выстраивании социальной политики, в решении острейших проблем, в том числе национальной безопасности. Примечательно, что опорой их активности выступают не бюджетные средства и бюрократический аппарат, а общественность, благотворительность и самодеятельность.

В Стратегии национальной безопасности РФ декларируется потенциальное право гражданского общества влиять на принятие решений государственными органами в сфере национальной безопасности. Но правовые механизмы подобного влияния не определены или расплывчаты, что аналогичным образом обрекает на декларативность любые гражданские инициативы. Ситуация может измениться к лучшему, если в рамках разработки и внедрения технологий взаимодействия государства и гражданских институтов, будут создаваться центры по выработке решений в области национальной безопасности. Помимо интеллектуального обеспечения, они могут стать действенным инструментом общественного контроля этого процесса.

В частности, среди структур гражданского общества выделяется институт Общественных Палат. С точки зрения представительства общественных интересов Общественные Палаты должны охватывать весь спектр основных типов институтов гражданского общества, создает возможности диалога для государственных органов и с разнообразными некоммерческими организациями, и с собственно гражданами. Заключение Общественной Палаты имеют как рекомендательный характер, так и обязательный порядок их рассмотрения органами власти.



Антошин В. А., Еришов Ю. Г.

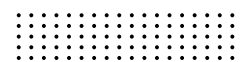
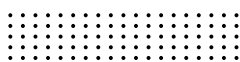
Устойчивое и стабильное развитие экономики и всей системы общественных отношений российского социума зависит от характера политико-государственной системы. Российский федерализм, разумеется, не может и не должен копировать американский, но осмысление зарубежного опыта – хорошая основа для наполнения энергией и созидательной активностью нынешней, во многом безжизненной, политико-правовой оболочки государственного устройства России.

Литература

1. Кокунов И. А. Вызовы и угрозы национальной безопасности России в условиях глобализации: автореф. дис. ... кандидата политических наук. М., 2009. [электронный ресурс]. URL: <http://www.dissercat.com/content/vyzovy-i-ugrozy-natsionalnoi-bezopasnosti-rossii-v-usloviyakh-globalizatsii> (дата обращения 01.03.2015)
2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию: Послание Президента РФ от 23 февраля 1996 года [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. Шинковский М. Ю., Фролова Я. А. Основные направления региональной политики Российской Федерации: практикум. Владивосток: Изд. ВГУЭС. 2010.
5. Афиногенов Д. Совершенствование государственной политики регионального развития // Государственная служба. 2013. № 2. С. 99–102.
6. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря.
7. Санковец Н. А. Территориальная дифференциация // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2009. № 6. [электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/territorialnaya-differentsiatsiya-v-rossiyskoj-i-zarubezhnoy-praktike-gosudarstvennogo-upravleniya-sravnitelnyy-aspekt> (дата обращения 22.12.2014).
8. Митрофанова И. В. Регион: экономика, политика, управление: учебник. М.: Директ-медиа, 2014.
9. Добрынин Н. М. Государственное управление: теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: учебник. Т.2. Новосибирск: Наука, 2010.
10. Шевцов А. В ожидании либеральной модернизации государственной региональной политики // Казанский федералист. 2006. № 3(19) [электронный ресурс]. URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n19/3/> (дата обращения 01.12.2014).
11. Зырянов С. Ликвидация Минрегиона была заранее согласована. [электронный ресурс]. URL: <http://www.club-rf.ru/opinions/940> (дата обращения 02.12.2014).
12. Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 08 сентября 2014 г. № 612 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
13. United States / Regional development Policies in OECD Countries [электронный ресурс]. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/regional-development-policies-in-oecd-countries/united-states_97892640 (дата обращения 28.12.2014).
14. Купряшин Г. В. Политико-административные институты модернизации государственного управления: автореф. дис. ... доктора политических наук. М., 2013. [электронный ресурс]. URL: [http://www.spa.msu.ru/uploads/files/strongdissertationnii_sovet_d_501.001.27strongbrspan_stylecolor_2b5280na_soiskanie_utchenoi_stepeni_doktora_i_kandidata_nauk_po_spezialnostibr23.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii_\(politicheskie_nauki\)span/kupriashingl.pdf](http://www.spa.msu.ru/uploads/files/strongdissertationnii_sovet_d_501.001.27strongbrspan_stylecolor_2b5280na_soiskanie_utchenoi_stepeni_doktora_i_kandidata_nauk_po_spezialnostibr23.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii_(politicheskie_nauki)span/kupriashingl.pdf) (дата обращения 22.12.2014).
15. Жукова Н. А. Сравнительный анализ роли СМИ в политическом процессе России и США (1991–2008 гг.): автореф. дис. ... кандидата политических наук. М., 2008. [электронный ресурс]. URL.: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fiph.ras.ru%2Fuplfile%2Faspir%2Fautoreferat%2FZhukova.doc&ei=XwmxVMbRJleryQP78YCoCQ&usg=AFQjCNHwUDmxNcBkuwtpX9Hj-9QJ4Mhkfw&sig2=uIGR46WNRKdCk3pDoVAQVA&bvm=bv.83339334,d.bGQ&cad=rjt> (дата обращения 22.12.2014).
16. Региональные проблемы и региональная политика [электронный ресурс]. URL: <http://www.pppinrussia.ru/main/novosti/news/closeup/1512> (дата обращения 22.12.2014).
17. Стратегии национальной безопасности России и США: сравнение // Центр научной и политической мысли и идеологии (Центр Сулакшина). [электронный ресурс]. URL: <http://rusrand.ru/events/strategii-natsionalnoj-bezopasnosti-rossii-i-ssha-sravnenie> (дата обращения 27.04.2015).

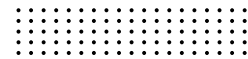
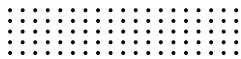
References:

1. Kokunov I. A. Challenges and threats to Russia's national security in the context of globalization: abstract to Dis. ... of the Candidate of Political Sciences. M., 2009 [e-resource]. URL: <http://www.dissercat.com/content/vyzovy-i-ugrozy-natsionalnoi-bezopasnosti-rossii-v-usloviyakh-globalizatsii> (date of reference 01.03.2015)



Антошин В. А., Еришов Ю. Г.

2. Address by the RF President to the Federal Assembly: Message from the RF President on 23 February 1996 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
3. On the National Security Strategy of the Russian Federation until 2020: the RF Presidential Decree of 12.05.2009 № 537 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
4. Shinkovsky M. Yu., Frolova Ya. A. Main directions of regional policy of the Russian Federation: practical exercise. Vladivostok, VGUES Publ. 2010.
5. Afinogenov D. Improvement of public policy of regional development // Gosudarstvennaya sluzhba. 2013. № 2. P. 99–102.
6. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 // Rossiiskaya gazeta. 1993. December 25.
7. Sankovets N. A. Territorial differentiation // Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii. 2009. № 6 [e-resource]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/territorialnaya-differentsiatsiya-v-rossiyskoy-i-zarubezhnoy-praktike-gosudarstvennogo-upravleniya-sravnitelnyy-aspekt> (date of reference 22.12.2014).
8. Mitrofanova I. V. Region: economy, politics, management: coursebook. M.: Direkt-Media, 2014.
9. Dobrynin N. M. Public administration: theory and practice. Modern version of modern history of government: coursebook. V.2. Novosibirsk: Nauka, 2010.
10. Shevtsov A. Expecting the liberal modernization of regional policy // Kazanskyi federalist. 2006. № 3 (19) [e-resource]. URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n19/3/> (date of reference 01.12.2014).
11. Zyryanov S. Elimination of the Regional Development Ministry has been agreed upon before [e-resource]. URL: <http://www.club-rf.ru/opinions/940> (date of reference 02.12.2014).
12. On the elimination of the Ministry of Regional Development of the Russian Federation: the RF Presidential Decree of September 08, 2014 № 612 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
13. United States / Regional development Policies in OECD Countries [e-resource]. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/regional-development-policies-in-oecd-countries/united-states_97892640 (date of reference 28.12.2014).
14. Kupryashin G. V. The political-administrative institutions of public administration modernization: abstract to Dis. ... of Doctor of Political Sciences. M., 2013 [e-resource]. URL: [http://www.spa.msu.ru/uploads/files/strongdissertazionnii_sovet_d_501.001.27strongbrspan_stylecolor_2b5280na_soiskanie_utchenoi_stepeni_doktora_i_kandidata_nauk_po_spezialnostibr23.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii_\(politicheskie_nauki\)span/kupriashingl.pdf](http://www.spa.msu.ru/uploads/files/strongdissertazionnii_sovet_d_501.001.27strongbrspan_stylecolor_2b5280na_soiskanie_utchenoi_stepeni_doktora_i_kandidata_nauk_po_spezialnostibr23.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii_(politicheskie_nauki)span/kupriashingl.pdf) (date of reference 22.12.2014).
15. Zhukova N. A. Comparative analysis of the role of media in the political process in Russia and the United States (1991–2008): abstract to Dis. ... of the Candidate of Political Sciences. M., 2008. [e-resource]. URL: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fiph.ras.ru%2Fuplfile%2Faspir%2Fautoreferat%2FZhukova.doc&ei=XwmxVMbRJlepyQP78YCoCQ&usq=AFQjCNHwUDmxNcBkuwtpX9Hj-9QJ4MHkfw&sig2=ulGR46WNRKdCk3pDoVAQVA&bvm=bv.83339334,d.bGQ&cad=rjt> (date of reference 22.12.2014).
16. Regional problems and regional policy [e-resource]. URL: <http://www.pppinrussia.ru/main/novosti/news/clo-seup/1512> (date of reference 22.12.2014).
17. The Strategies of National Security of Russia and the USA: comparison // Center for scientific and political thought and ideology (Sulakshin Center) [e-resource]. URL: <http://rusrand.ru/events/strategii-natsionalnoj-bezopasnosti-rossii-i-ssha-sravnenie> (date of reference 27.04.2015).



ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СТРАНЫ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПОЛИТИКИ ПРОТЕКЦИОНИЗМА И ЛИБЕРАЛИЗМА

Троян И. А.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории Института экономики и управления, Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского (Россия), 295018, Россия, Республика Крым, г. Симферополь, Евпаторийское шоссе, д. 199, troyan.irin@mail.ru

УДК 339.54
ББК 65.428-18

Цель. Целью работы является исследование особенностей управления внешнеторговой деятельностью страны в контексте анализа противоречий и единства протекционистской и либеральной политик.

Методы. С исторической точки зрения рассмотрены сущностные характеристики традиционной протекционистской и либеральной политики, дан анализ современного практического инструментария внешнеторговой политики стран. Освещены важнейшие эндогенные и экзогенные факторы, оказывающие влияние на формирование национальной системы управления внешнеторговой деятельностью.

Результаты. На основе сравнительного анализа применяемых инструментов современной внешнеторговой политики были выявлены важнейшие ее особенности. Автор осветил возникающие конфликты интересов между странами Севера и Юга в контексте проводимого курса на либерализацию мировых торговых потоков. Также в статье обоснованы противоречия в системе многостороннего регулирования глобальной торговли. Аргументирована необходимость обоснованного синтеза протекционизма и политики свободной торговли в национальной системе регуляторов внешней торговли в современных условиях.

Научная новизна. Научная новизна заключается в обосновании необходимости взвешенного, аргументированного подхода к формированию и изменениям внешнеторговой политики страны с учетом дозированной либерализации и протекционизма на основе своей внешнеэкономической стратегии и условий глобализации.

Ключевые слова: внешнеторговая политика; протекционизм; политика либерализации; инструменты внешней торговли; регулирование международной торговли.

SPECIFIC FEATURES OF THE NATIONAL FOREIGN TRADE ACTIVITIES MANAGEMENT THROUGH THE PRISM OF THE POLICY OF PROTECTIONISM AND LIBERALISM

Troyan I. A.

Candidate of Economics, Assistant Professor of the Theory of Economics Department of the Institute of Economics and Management, Vernadsky Crimean Federal University (Russia), 199, Evpatoriiskoe shosse, Simferopol, the Republic of Crimea, Russia, 295018, troyan.irin@mail.ru

Purpose. The aim of the article is to study the specifics of the national foreign trade activities management in the context of analysing the contradictions and unanimity of the protectionist and liberal policies.

Methods. From a historical point of view, the author considers essential characteristics of the traditional protectionist and liberal policy and analyzes modern practical tools of the foreign trade policy of countries. The most important endogenous and exogenous factors influencing the formation of the national system of foreign trade management are covered.

Results. On the basis of a comparative analysis of the applied tools of modern foreign trade policy the most important specifics are identified. The author focuses on the emerging conflict of interests between the countries of the North and the South in the context of the liberalization policy of the world trade flows. The article also justifies contradictions in the system of multilateral regulation of the global trade. Arguments for the justified synthesis of protectionism and free trade policies in the national system of foreign trade regulators in the present day are provided.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in the justification of the need for a balanced, reasoned approach to the formation and changes in the national foreign trade policy allowing for the controlled liberalism and protectionism on the basis of the foreign trade policy and the globalization context.

Key words: foreign trade policy, protectionism, liberalization policy, foreign policy tools, international trade regulation.

Современные национальные экономики столкнулись сегодня с проблемами проведения эффективной политики экономического взаимодействия на мировой арене в условиях динамизации развития межгосударственных отношений. Сегодня все более очевидным становится передел сфер влияния и рынков между странами. Активизация очередной во всемирной истории попытки установления гегемонии политического и экономического влияния отдельными странами, введение ими инструментов «холодной войны» в международной экономике приводят к дестабилизации, прежде всего, мировой торговли.

Все это вызывает необходимость постоянного, фактически в режиме «он-лайн», корректирования внешнеэкономической политики государства, в том числе внешнеторговой ее составляющей. При этом традиционные направления осуществления политики внешней торговли (протекционизм и свободная торговля) сегодня претерпевают существенные изменения, образуя синтез неопротекционизма и неолиберализма. С целью выработки наиболее оптимальной внешнеторговой политики страны стоит рассмотреть ключевые позиции традиционного протекционизма и либерализма, изучить современный арсенал инструментов внешнеторговой политики и дать факторный и ситуационный анализ их применения.

Теоретические и практические аспекты формирования и реализации протекционистской и либеральной внешнеторговой политики были изложены в трудах большого количества отечественных и зарубежных авторов: А. Гильяно [9], Е. Качуровский [5], А. Нацубидзе [3], В. Оболенский [7], В. Рыбалкин [4], Б. Хукман [6], И. Черная [10], Ю. Шишков [11] и т.д. Вместе с тем, происходящие изменения в управленческой системе стран в части осуществления ими внешнеторговой деятельности требует научного осмысления и аргументирования применяемых инструментов.

Целью статьи является исследование современной внешнеторговой политики стран, рассматриваемой через призму традиционной политики протекционизма и либерализма.

Многовековые дискуссии ученых по поводу предпочтения тому или иному направлению внешнеторговой политики не увенчались, да и не смогут априори увенчаться единогласным решением. Это связано с тем, что опыт стран уже доказал ошибочность абсолютной приверженности к одному из двух полюсов управления внешнеторговой деятельностью: протекционистскому или либеральному. Например, если страна, развивающаяся или с переходной неокрепшей экономикой, полностью перейдет к модели чистого либерализма, то, в конечном итоге, просто не сможет конкурировать с более развитыми странами и, по крайней мере, в кратко- и среднесрочной перспективе понесет значительные убытки в виде зависимости от иностранной продукции, технологии, оттока капитала и квалифицированных кадров.

С другой стороны, излишнее увлечение протекционистскими мерами может привести к потере стимулов повышения эффективности экспортного производства, к снижению конкурентоспособности их продукции, а иногда и демпингу и соответствующей антидемпинговой практике со стороны третьих государств. Ведь чтобы производители смогли использовать сравнительные преимущества в международной торговле, они должны как минимум сравнить продукцию и оценить конкурентов и их товар. Но в условиях активной помощи государства теряться в этом необходимость и мотивация.

Означает ли это, что странам стоит искать «золотую середину», совмещающая оба направления внешнеторговой политики? Скорее всего, лишь отчасти, так как в большинстве случаев механическая «проекция» определенного типа политики внешней торговли с одного государства на другое приведет к неудачам по причине

неучета как геоэкономического фактора, так и фактора внутреннего развития и самоопределения самой страны.

Исторически первой политикой внешней торговли стал протекционизм. Он зародился в эпоху меркантилизма, на протяжении своей эволюции переходил от подъемов к спадам, подстраивался под изменяющиеся условия внешней рыночной конъюнктуры. В период домонополистического капитализма был характерен «защитный» протекционизм, в монополистический период развития мировой экономики – «наступательный» протекционизм [1, с. 49]. При этом сущностное ядро протекционизма сохраняется и сейчас. Он все также направлен главным образом на защиту и поддержку национального рынка иностранных товаров, стимулирование экспорта товаров.

Традиционные инструменты протекционистской политики включают таможенные пошлины, квотирование, нетарифные барьеры, субсидирование, государственные закупки, налоги и т.п. Существенные ограничения связаны с необходимостью сертификации продукции, которая занимает порядка 70 % недопусков, лоббирования, защиты в мировой торговле [2, с. 43]. Как отмечалось выше, государства стремятся защитить стратегически важные и наиболее уязвимые отрасли своей экономики. К примеру, страны Западной Европы до 30–50 % субсидируют национальных сельскохозяйственных производителей, создав практически невозможные условия для входа иностранных конкурентов на свой аграрный рынок.

Дойдя до наших дней, политика протекционизма существенно видоизменила свои формы, направления и инструменты реализации. Сегодня протекционизм в большинстве своем носит селективный характер. Государства самостоятельно выбирают группы товаров, отрасли, сферы экономики и даже отдельные компании (чаще всего это монополии и ТНК), которые они защищают от иностранной конкуренции. Одним из современных видов протекционистской политики стал коллективный протекционизм, когда странами в рамках интеграционных соглашений осуществляется согласованная внешнеторговая политика, направленная на либерализацию торговли между ними с одной стороны, и на защиту от иностранных конкурентов, – с другой.

Одной из трансформаций в протекционистской политике стало изменение механизмов, используемых странами для реализации задач этой политики [3, с. 43]. Действительно, сегодня реализуется так называемая скрытая протекционистская политика, используется значительный арсенал экономической войны против стран-конкурентов: технические барьеры и санитарные и фитосанитарные стандарты, требования о содержании местных компонентов, внутренние налоги, система государственных закупок, усложнение таможенной процедуры.

Наиболее распространенными инструментами остаются нетарифными барьеры (в частности, квотирование и лицензирование), ассигнования на развития национального бизнеса (субсидии, кредитование экспорта), демпинг, а наиболее жесткой мерой следует признать торговое эмбарго – прекращение полностью или частично (по отдельным товарным статьям) торговых отношений со страной. Формально вводимое по политическим причинам эмбарго влечет глубокие экономические последствия для страны, против которой его ввели.

В истории международной торговли яркими примерами служат: «континентальная блокада» проводимая Францией в 1806–14 гг. против Великобритании, введенные США торговые эмбарго против Кубы в 1962 г., против Никарагуа на протяжении 1984–1990 гг., против Афганистана в 1999 г., против Бирмы в 2003 г., против Ирана в 2012 г. совместно со странами ЕС, против России совместно со странами ЕС, Австралией, Канадой, Норвегией в 2014 г. и ответное российское эмбарго; торговое эмбарго России против Грузии на протяжении 2006–2013 гг. Среди современных инструментов внешнеторговой политики стоит отметить так называемые соглашения о «добровольном» ограничении экспорта, которые представляют собой навязанное экспортеру под угрозой санкций обязательство по ограничению экспорта определенных товаров в импортирующую страну [4, с. 491]. Последствия таких мер, как правило, взаимных, в той или иной степени ощущают все страны, связанные интернационализацией мирового хозяйства.

К современным инструментам протекционизма следует также отнести валютно-финансовые рычаги воздействия, так как именно эта сфера является наиболее чувствительной к любым изменениям в силу своего связующего характера во внешнеторговых сделках. Примером могут служить операции с курсами национальных валют к иностранным: последняя девальвация Китая юаня по отношению к доллару в августе 2015 г. явно будет способствовать увеличению конкурентоспособности его экспорта.

Формирование контроля над внешним долгом страны также дает негласные рычаги влияния на усиление своей не только политической, но торгово-экономической деятельностью в зависимой стране (что фактически происходит с долговой зависимостью Украины перед МВФ, контролируемой де факто США). Уникальными инструментами воздействия на внешнеторговую политику стало сегодня создание и контроль над системами управления финансовыми потоками, например угроза ограничения деятельности международных платежных систем VISA и MasterCard, подконтрольных США, на территории России нанесет существенный урон ее внешним торговым отношениям.

Протекционистские меры в современной многосторонней торговой системе фактически находятся под запретом, и все усилия по регулированию международной торговли сводятся к содействию открытости и свободы торговых отношений между странами. Даже во время экономического кризиса, начавшегося в 2008 г., противодействие многосторонней торговой системы протекционизму подтвердилось [5, с. 265]. Но, несмотря на усилия и призывы мирового экономического сообщества к всеобщей взаимной открытости экономик, именно в периоды спадов и кризисов в циклах развития мировой экономики страны все более готовы возвращаться к протекционистским мерам. Это подтверждают периоды мировых войн и Великой Депрессии, финансовый кризис 2008 г. и напряженная геополитическая ситуация в мире сегодня.

При этом ведущие ученые-экономисты в выходе из последнего мирового кризиса отмечают и заслуги либерализации торговли в течение последних нескольких десятилетий, наличие международных цепочек поставок, объединяющие страны в производственные процессы [6, с. 17]. Поэтому протекционизм должен быть «дозированным лекарством» в существующих посткризисных условиях, используемых на краткосрочный период, чтобы не повлечь к негативным последствиям.

Либерализация пришла к мировому сообществу относительно недавно. Первые научные воззрения о необходимости экономического либерализма официально принадлежат праотцам классической школы политэкономии – А. Смит и Д. Рикардо, пропагандировавшим эту идею с конца 18 в. Практический импульс возрождения этого процесса дало подписание в 1947 г. Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) 23 странами, выступавшими за проведение открытой и либеральной торговой политики, в основу которой были бы положены режим наибольшего благоприятствования и национальный режим [7, с. 4]. Основой политики свободной торговли остается устранение всех существующих барьеров на пути торговых потоков между странами. Как и классики, современные приверженцы либеральной внешнеторговой политики склонны к утверждению, что рынок (даже в мировом масштабе) способен самостоятельно развиваться и не нуждается в активном управлении извне, и в конечном счете либерализация международной торговли взаимовыгодна.

Роль «ночного стража» выполняет в настоящее время Всемирная торговая организация (ВТО), созданная на основе ГАТТ и насчитывающая на 26 апреля 2015 г. 161 страну-участницу [8]. Тем не менее, с увеличением количества членов видится усиление противоречия интересов стран (прежде всего развитых и развивающихся) в контексте тех или иных сфер либерализации внешнеторговой деятельности. Если ведущие развитые государства уже готовы «открывать» новые отрасли экономики,

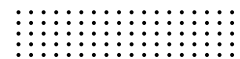
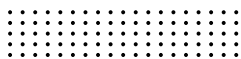
в которых достигли, безусловно, значительных конкурентных преимуществ, то развивающиеся страны еще «завязли» на снижении тарифных ограничений для стимулирования своего экспорта. Дохийский раунд ВТО по вопросам урегулирования внешнеторговых политик стал своеобразной площадкой по усилению конфронтации между странами, и официальное его завершение привело к форсированию предметных переговоров.

При этом политика свободной торговли достаточно крепко закрепилась на просторах мировой торговли, более того она стала ключевым трендом развития международных экономических отношений. Ежегодные отчеты ведущих глобальных организаций (ВТО, Мировой банк, ООН и т.д.) цифрами подтверждают усиление либерализации торговых режимов большинства стран. За восемь раундов переговоров в рамках ГАТТ и ВТО средняя величина импортных тарифов индустриальных стран уменьшилась в 10 раз – с 40 до 4 %. [9, с. 231]. По этим данным можно с уверенностью утверждать, что страны постепенно приближаются к чистой политике фритредерства. Однако не все так просто.

Парадоксально, но наряду с заявлениями стран и отчетами международных организаций о либерализации усиливается тенденция к скрытым видам протекционизма. Большинство развитых стран научились искусно выискивать «лазейки» в правилах и принципах ВТО, чтоб продолжать активно осуществлять аграрный протекционизм, защищать стратегически важные отрасли через создание коалиций и заключение двусторонних и многосторонних торговых соглашений. И сегодня национальные интересы стран Севера (США, стран ЕС) явно доминируют над глобальными, пренебрегая, тем более, интересами развивающихся стран.

Такие неравные условия торговли только стимулируют государства к региональным торговым соглашениям. Практически каждая страна имеет сегодня в среднем 13 соглашений с различными группами других стран. Либерализационный характер таких соглашений неоспорим. Большинство из них направлены на установление свободной торговли и на экономическую интеграцию стран-членов. Однако обратной стороной медали ставится определенная дискриминация третьих стран, не входящих в группировку. Такое положение нарушает главный принцип ВТО – режим наибольшего благоприятствования. Эти аспекты ставят под сомнение эффективность и справедливость системы глобального управления мировыми торговыми потоками в рамках Всемирной торговой организации. Ведь в данном контексте заключение и членство в региональных торговых соглашениях стали современным необходимым инструментом внешнеторговой политики государства, в том числе протекционистской части ее проявления.

В настоящее время международная практика идет по пути устранения административных инструментов



Троян И. А.

регулирования внешнеторговой деятельности. Уровень тарифных пошлин с каждым годом неуклонно падает. Однако нельзя не отметить, что развитые и сильные государства идут на либерализацию внешней торговли лишь в тех отраслях, где они имеют явное преимущество перед конкурентами, и готовы «открываться» миру только на выгодных для себя условиях.

Но выбор той или иной внешнеторговой политики влияют значительное количество факторов, которые целесообразно разделить на внутриэкономические (макроэкономическое состояние страны, социально-демографические характеристики, формирование политических процессов и т.д.) и внешние, определяющие международные условия развития государства. Среди традиционных экзогенных факторов стоит отметить: нарастающую взаимозависимость стран (экономическая, социальная, культурно-информационная), усиление интеграционных связей, в том числе производственных, углубление международной специализации и кооперации, распространение достижений научно-технического прогресса и др.

Традиционным фактором влияний на формирование внешнеторговой политики является политизация экономики в ее современном проявлении – геэкономике. В условиях глобализации именно геэкономический подход позволяет реализовать предпринимательскую функцию государства, нацеливая органы власти и управления на создание благоприятной для конкуренции институциональной среды, гарантирующей безопасность бизнеса [10, с. 27]. Особенно геополитикой и геэкономикой занимаются развитые страны, для которых либерализация внешней торговли стала инструментом влияния на международную политическую и экономическую арену в целях отстаивания собственных интересов.

Среди наиболее важных факторов также следует отметить транснационализацию глобальной экономики. По данным различных международных организаций, на внутрикорпорационные операции приходится около половины всей международной торговли, а для отдельных развитых стран в их экспорте и импорте эта цифра достигает 80 %. В итоге, сильнее оказывается к государству, которое имеет большее количество ТНК, сеть которых разбита по всему миру и сфера деятельности которых имеет стратегическое значение для развития самой страны.

Транснациональные компании выносят отдельные фазы производственного цикла в одни страны за рубежом, а штаб-квартиры – в оффшоры в других странах. В результате таких передвижений ТНК становятся еще более сильными, а традиционные «либеральные» государства ежегодно теряют не менее 100 млрд. долл. налоговых поступлений, что, естественно, сужает их регулирующие возможности [11, с. 50]. Все это приводит к тому, что сегодня фактически происходит смена ролей

регулирования: государство постепенно уступает роль регулятора транснациональным компаниям.

Прогрессивная экономика ведущих стран мира входит в новую фазу своего развития, называемую экономикой знаний, в которой основой становятся интеллект человека, знания и информация. В данном контексте можно прогнозировать смещение акцентов во внешнеторговой политике из сферы товарной торговли в сферу торговли услугами и объектами интеллектуальной сферы. Ведь именно сфера услуг, несмотря на активное распространение в международной торговле, остается по рамочному соглашению ВТО под «юрисдикцией» национального регулирования. Государства самостоятельно без ограничений определяют внешнеторговую политику в данной сфере. Важно отметить, что данный вопрос уже стал «камнем преткновения» между различными группами стран мира на Дохийском раунде. Между тем, дистрибьюторские, финансовые, телекоммуникационные услуги, услуги провайдеров в мировом торговом обороте увеличиваются все большими темпами.

В самом общем виде следует обозначить, что современная внешнеторговая политика направлена на насыщения рынка со стремлением к фритредерству (в рамках правил и принципов ВТО) и фактической «скрытой» защитой национального рынка (протекционизм). Стоит, тем не менее, отметить, что в отдельных странах имеет место преобладание фритредерской или протекционистской ориентации во внешнеторговой политике, что в первую очередь, зависит от уровня экономического развития самой страны.

Примером успешного сочетания мер протекционизма и либерализации стала внешнеторговая политика Китая. Сначала путем жесткого протекционизма он заставил открыть у себя иностранные производства, затем – передать национальным компаниям современные технологии, затем – захватил чужие рынки и сформировал самые значительные в мире золотовалютные резервы; и только сегодня, с позиций сильного, Китай готов обсуждать вопросы либерализации торговли – конечно, исключительно на приемлемых для себя условиях [2, с. 17]. Таким образом, государство, соотнося внешние факторы и внутренние макроэкономические условия, формирует внешнеэкономическую стратегию, определяет цели и направления своего социально-экономического развития и на полученной основе разрабатывает и реализует внешнеторговую политику.

Подводя итог, следует констатировать такие важные выводы:

- как протекционизм, так и политика свободной торговли в чистом виде не встречается в практике реализации внешнеторговой политики, при этом политика развитых стран носит либерализационный характер, а развивающихся – протекционистский;

- современная внешнеторговая политика стран мира разнообразна с точки зрения сочетания различных методов и инструментов протекционистского и либерального характера и единообразна в рамках реализации принципов международной торговой системы (ВТО);
- имеет место конфликт интересов развитых и развивающихся стран в вопросах многостороннего регулирования внешнеторговых операций, отражающий противоборство либеральной и протекционистской политики;
- противоречивый характер проведения либеральной политики управления в рамках Всемирной торговой организации вызывает необходимость пересмотра и модификации национальной политики регулирования внешней торговли с одновременным изменением глобальной парадигмы управления международными торговыми потоками.

Эти выводы вызывают необходимость пересмотра системы регулирования международных торговых отношений. Настоящая система регуляторов включает в себя значительный комплекс методов, инструментов, реализующихся на всех уровнях – корпоративном, национальном, межгосударственном, наднациональном [12, с. 152]. И модернизации требует вся парадигма глобального управления, охватывающая транснациональные корпорации, государства, региональные блоки и международные организации. Выстраиваемая архитектура подобного регулирования мировой торговлей – это весьма сложная сетевая система глобального управления с возможностью учета интересов каждого субъекта, но без этого построения общество рискует фактически своим мирным существованием. Ведь на фоне глобального политического напряжения ключевые игроки мировой торговли способны превратить существующие торгово-экономические войны в реальные.

Литература

1. Окорок Р. В., Скворцова И. В., Федорев О. В. Мировая экономика : учеб. пособие. СПб. : Изд-во Политехн. Ун-та, 2012. 203 с.
2. Буренин А. В., Игошин И. Н. Геоэкономика и экономический суверенитет. М.: АПРИКОМ, 2007. 208 с.
3. Нацубидзе А. С. Соотношение рыночной свободы и государственного протекционизма в международной внешнеэкономической практике // Известия ВолгГТУ. 2014. № 4(131). Т.18. С. 42–46.
4. Международные экономические отношения : учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / под ред. В.Е. Рыбалкина. 9-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 647 с.
5. Качуровский Е. П. Современная мировая экономика. Минск : Белпринт, 2012. 582 с.
6. Бернард Хукман. Торговая политика. Пока все в порядке? // Финансы и развитие. 2012. № 2(49). С. 17–19.
7. Оболенский В. П. Либерализация и протекционизм в международной торговле // Российский внешнеэкономический вестник. 2013. № 3. С. 3–19.
8. Члены ВТО и наблюдатели [электронный ресурс]. URL: <http://www.wto.ru/chto.asp?f=memb&t=7> (дата обращения 24.08.2015).
9. Гильяно А. А. Транснациональные компании на глобальном рынке и политика «нового» протекционизма // Terra Economicus. 2012. Т. 10. № 1–3. С. 228–232.
10. Черная И. П. Геоэкономика: учебное пособие. М.: Дашков и К, 2012. 248 с.
11. Шишков Ю. В. Реалии современной экономики и архаика государственного регулирования // Международные процессы. 2010. Т. 8. № 22. С. 44–57.
12. Троян И. А. Современные особенности регулятивной системы внешнеэкономической деятельности // Экономика Крыма. 2014. № 3(48). С. 152–157.

References:

1. Okorokov R. V., Skvortsova I. V., Fedorets O. V. Global economy: coursebook. SPb.: Polytechnic. University Publish., 2012. 203p.
2. Burenin A. V., Igoshin I. N. Geo-economics and economic sovereignty. M.: APRIKOM, 2007. 208 p.
3. Natsubidze A. S. The ratio of market freedom and state protectionism in international foreign trade practice // Izvestiya VolgGTU. 2014. № 4(131). V.18. P. 42–46.
4. International economic relations: coursebook for university students of economics / ed. by V.E. Rybalkin. 9 th ed., rev. and add. M.: UNITI-DANA, 2012. 647 p.
5. Kachurovskiy E. P. Modern world economy. Minsk: Belprint, 2012. 582 p.
6. Hoekman B. Trade policy. So far so good? // Finansy i razvitie. 2012. № 2(49). P. 17–19.
7. Obolensky V. P. Liberalization and protectionism in international trade // Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik. 2013. № 3. P. 3–19.
8. WTO members and observers [e-resource]. URL: <http://www.wto.ru/chto.asp?f=memb&t=7> (date of reference 24.08.2015).
9. Gilyano A. A. Multi-national companies on the global market and the policy of “new” protectionism // Terra Economicus. 2012. V. 10. № 1–3. P. 228–232.
10. Chernaya I. P. Geo-economics: coursebook. M.: Dashkov and K, 2012. 248 p.
11. Shishkov Yu. V. The realities of modern economy and archaic public regulation // Mezhdunarodnye processy. 2010. V. 8. № 22. P. 44–57.
12. Troyan I. A. Modern features of the regulatory framework of foreign economic activity // Ekonomika Kryma. 2014. № 3(48). P. 152–157.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Акьюлов Р. И.

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления, Уральского института управления – филиала, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, akyulov_ri@mail.ru

УДК 338.24
ББК 65.050.22

В данном исследовании основной гипотезой выступает тезис о том, что для развития отраслей социальной сферы в условиях экономической нестабильности необходимо внедрять передовые формы и методы сотрудничества государства и бизнеса по реализации совместных проектов, среди которых в экономически развитых странах наибольшее распространение получило государственно-частное партнерство (ГЧП).

Цель: анализ факторов, способствующих наиболее успешной реализации проектов в социальной сфере в рамках государственно-частного партнерства в развитых странах и в России и разработка комплекса мер по развитию государственно-частного партнерства в российских регионах.

Методы: метод контент-анализа научной литературы, веб-сайтов Интернета, статистический анализ.

Результаты: в статье рассмотрены проблемы становления института государственно-частного партнерства в российских регионах, крупных городах, исследованы факторы, препятствующие развитию механизма государственно-частного партнерства. Представлена характеристика ситуации по использованию ГЧП в ряде российских регионов и крупных городов, а также приведен опыт экономически развитых стран по реализации проектов ГЧП в различных сферах.

Научная новизна: уточнено понятие «государственно-частное партнерство», проанализирована нормативно-правовая база ГЧП, дополнен ряд аргументов в пользу принятия федерального закона о государственно-частном партнерстве, Предложен комплекс мер по дальнейшему развитию государственно-частного партнерства в российских регионах и крупных городах.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессионное соглашение, инвестиционный фонд, инфраструктурные проекты.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF SOCIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT OF THE RUSSIAN REGIONS THROUGH PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Akyulov R. I.

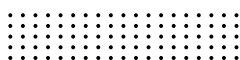
Doctor of Economics, Professor of Economics and Management Department, Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, akyulov_ri@mail.ru

In this study, the main hypothesis supports the proposition that for the development of social services in conditions of economic instability, it is necessary to introduce advanced forms and methods of cooperation between the State and business to implement joint projects in economically developed countries most widely public-private partnership (PPP).

Purpose: analysis of factors conducive to the most successful realization of projects in the social sector in the framework of public private partnership in developed countries and in Russia and the development of a set of measures to promote public-private partnership in the Russian regions.

Methods: the method of content analysis of scientific literature, Internet Web sites, statistical analysis.

Results: in the article the problems of formation of the Institute of public-private partnership in the Russian regions, major cities, explored the factors hindering the development of public-private partnership mechanism. The characteristic



of the situation on the use of PPP in a number of Russian regions and major cities, as well as provides an experience of economically developed countries in the implementation of PPP projects in various fields.

Scientific novelty: clarified the notion of «public-private partnership», analysed the legal framework of PPP, supplemented by a number of arguments in favour of the adoption of the Federal law on public-private partnership, Proposed a set of measures for the further development of public-private partnership in the Russian regions and major cities.

Key words: public-private partnership, concession agreement, investment fund, infrastructure projects.

В настоящее время в условиях экономической нестабильности, нарастания проблем в области международных отношений в России одним из приоритетных направлений государственной политики становится развитие отечественного бизнеса, укрепление сотрудничества государства и предпринимательского сообщества. В этом смысле особую актуальность приобретает развитие передовых, современных форм взаимодействия государства и частного сектора экономики, наиболее успешно в этом вопросе зарекомендовал себя развивающийся во многих странах институт государственно-частного партнерства. Передовой опыт его развития и применения возможен для решения важных социально-экономических задач по реализации социально-значимых проектов в российских регионах путем совместных усилий государства и бизнеса. Следует констатировать, что государственно-частное партнерство пока в стадии становления, отсутствует федеральный закон, который регламентировал бы все вопросы взаимодействия государства и бизнеса в рамках государственно-частного партнерства. Государственно-частное партнерство в условиях бюджетной ограниченности является эффективным инструментом реализации социально значимых и стратегически важных инвестиционных проектов в регионах. В большей степени данная форма сотрудничества государства и бизнеса проявляется в таких сферах, как здравоохранение, образование, электроэнергетика, транспорт. Проекты в этих сферах, имеют высокую социальную значимость, но государственных средств не всегда хватает для реализации данных проектов, поэтому привлекаются инвестиции частного бизнеса для совместного их финансирования и управления. Таким образом, целью данного исследования является анализ факторов, способствующих наиболее успешной реализации проектов в российских регионах на основе государственно-частного партнерства, и разработка комплекса мер по повышению эффективности взаимодействия государства и бизнеса в социальной сфере.

В настоящее время федеральная нормативная правовая база в сфере государственно-частного партнерства находится на стадии формирования. Нормативное регламентирование на федеральном уровне имеет только одна форма государственно-частного партнерства – концессия, зафиксированное в Федеральном

законе от 21.07.2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Вместе с тем, в 69 субъектах Федерации приняты законы о государственно-частном партнерстве. При этом естественно существуют разночтения по тем или иным вопросам, касающимся ГЧП и, соответственно, реализовать крупные проекты, имеющие региональное значение силами одних регионов практически невозможно, поскольку региональные и местные бюджеты формируются централизованно и поэтому не в состоянии реализовывать проекты даже на муниципальном уровне без финансирования из Федерального бюджета. В результате участие в таких проектах для представителей крупного и среднего бизнеса представляет интерес в том случае, если в нем участвуют и предоставляют гарантии государственные структуры федерального уровня.

В научной литературе существуют различные трактовки понятия «государственно-частное партнерство», поскольку нет единой концепции этого явления, которая была бы прописана и закреплена нормативно-правовым актом на общегосударственном уровне. Определение понятия «государственно-частное партнерство» является необходимым условием для формирования методологических основ института партнерства государства и бизнеса. Правильное и однозначное определение данного понятия требуется для утверждения единой правовой категории на законодательном уровне, в целях предупреждения различных толкований и последующих спорных моментов, которые возникают между партнерами и контрагентами в процессе реализации совместных проектов. Обобщив имеющиеся наработки ряда специалистов по данному вопросу, можно предложить следующее определение данного понятия.

Государственно-частное партнерство – это контрактные отношения между государственными структурами и частным бизнесом, предполагающие взаимовыгодное скоординированное сотрудничество между сторонами при реализации проектов, имеющих социально-государственную значимость, а финансовые риски, затраты и результаты распределяются в пропорциях, согласно положениям договора, имеющего юридическую силу.

Существуют различные мнения специалистов, занимающихся данной проблематикой относительно необходимости принятия федерального закона,

регламентирующего государственно-частное партнерство. Одни считают, что федеральный закон необходим, другие же не видят острой необходимости в подобного рода нормативном акте. Автор разделяет мнение тех, кто считает, что такой нормативный документ жизненно необходим. По мнению О.В. Ревзиной, М.Г. Минсковой «любые ошибки, допущенные при определении предмета регулирования федерального закона о ГЧП, могут повлечь за собой ухудшение правовых условий для реализации ГЧП-проектов в России» [1].

По мнению ряда специалистов «целесообразно было бы разработать ряд договоров, отражающих специфику отношений в сфере ГЧП, и дополнить ими Гражданский кодекс РФ. В отдельных случаях уже определенные во второй части ГК РФ договоры могут быть дополнены положениями, устанавливающими особенности применения таких договоров в рамках ГЧП» [2]. Основным аргументом принятия закона о ГЧП, является недостаточно проработанные вопросы взаимодействия государства и бизнеса в действующем законодательстве, а, именно:

а) недостаточное регулирование в отраслевых законах партнерских отношений органов публичной власти и бизнес-структур, за исключением соглашений о социальном партнерстве, не позволяет четко определять содержание и сферы их применения. Это затрудняет разграничение отдельных видов соглашений как между собой (что не позволяет сформировать их эффективное правовое регулирование), так и с соглашениями, запрещенными антимонопольным законодательством;

б) договоры и соглашения о партнерстве органов публичной власти с бизнес-структурами в публично-правовой сфере (о сотрудничестве в сфере

строительства и др., о передаче отдельных государственных (муниципальных) полномочий и т.д.) законодательством не предусмотрены;

в) отсутствие на законодательном уровне четких ориентиров отраслей и сфер, в которых допустимо заключение между органами публичной власти и бизнес-структурами договоров и соглашений публично-правового характера, не позволяет устанавливать взаимоотношения долгосрочного характера;

г) отсутствие в статусных правовых актах положений о полномочиях органов исполнительной власти устанавливать с бизнес-структурами партнерские взаимоотношения не позволяет определить последовательность совершения административных действий при организации и осуществлении государственно-частных партнерств» [3, с. 156].

Согласно точки зрения Х.М. Салихова, «системообразующий нормативный акт мог бы обеспечить максимальную легитимность действий органов власти в области ГЧП, в частности, по вопросам, не урегулированным федеральным законодательством и открытым для нормативного регулирования или практической реализации субъектами Федерации, а также обеспечил бы судебную защиту соглашениям, заключенным на его основе» [4].

В различных регионах государственно-частное партнерство развивается самостоятельно, на основе принятия законов в субъектах Российской Федерации. Наибольшее развитие государственно-частное партнерство получило в таких регионах, как г. Санкт-Петербург, где впервые в России понятие ГЧП появилось в региональном законодательстве, Ростовской,

Таблица 1. Законы о государственно-частном партнерстве в ряде российских регионов

Регион	Нормативно-правовой акт, регламентирующий государственно-частное партнерство
Санкт-Петербург	Закон от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»
Ростовская область	Закон Ростовской области от 22.07.2010 № 448-ЗС «Об основах государственно-частного партнерства»
Воронежская область	Закон Воронежской области от 01.11.2011 № 151-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Воронежской области»
Свердловская область	Закон Свердловской области от 23.05.2011 № 28-ОЗ «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве»
Республика Татарстан	Закон Республики Татарстан «О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан». Принят постановлением Государственного Совета от 7 июля 2011 № 1717-IV ГС
Новосибирская область	Закон Новосибирской области от 29 марта 2012 г. № 200-ОЗ «Об участии Новосибирской области в государственно-частном партнерстве»
Калужская область	Закон Калужской области от 28 марта 2012 г. № 264-ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной власти Калужской области в сфере организации государственно-частного партнерства»

Составлено автором

Калужской, Воронежской, Свердловской, Новосибирской области, республике Татарстан (см. табл. 1).

В частности, в Казани с 2008 года реализуется проект в рамках ГЧП – Казанский образовательный центр высоких медицинских технологий. Проект образовательного центра был запущен в сентябре 2007 года по инициативе Минздравсоцразвития РФ и при поддержке ООО «Джонсон & Джонсон» в рамках реализации национального проекта «Здоровье». Основная функция центра – подготовка кадров для оказания высокотехнологичной медицинской помощи по направлениям: эндоскопическая хирургия, кардиохирургия, травматология, нейрохирургия, репродуктивные технологии и т. д. Цель проекта – создать новые стандарты подготовки медицинских кадров [5, с. 9].

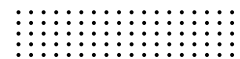
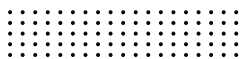
По инициативе Торгово-промышленной палаты РФ экспертами Центра развития государственно-частного партнерства был составлен рейтинг регионов, представляющий собой динамику развития рынка проектов ГЧП в регионах. «Санкт-Петербург занял первое место в рейтинге регионов по уровню развития государственно-частного партнерства, благодаря прозрачным правовым и организационным механизмам реализации проектов ГЧП на территории города. Регионы были разделены на 3 группы. В первую десятку попали не только регионы, которые, подобно Санкт-Петербургу, реализуют большое число проектов ГЧП. В рейтинге важен не только объем реализованных инвестпроектов, а совокупность факторов развития ГЧП в регионе. Как следствие, активная работа над региональной правовой базой и наличие опыта инвестиций в сфере ГЧП позволяет менее привлекательным регионам обойти по шкале рейтинга субъекты с более высоким кредитным рейтингом и объемом инвестиционных сделок. Пример этому – Калужская область, признанный лидер в сфере привлечения прямых инвестиций в региональную экономику. Регион оказался только на девятой позиции из-за недостаточной практики применения моделей ГЧП для реализации инфраструктурных проектов, которые, в соответствии с региональным законом, ограничиваются концессионными соглашениями. При этом вверх по шкале рейтинга поднялись Воронежская и Тульская области. Тула, среди прочей активной деятельности по созданию инфраструктуры взаимодействия с инвесторами, выделяется принятием самостоятельного документа по планированию деятельности региона для развития ГЧП. Воронежская область оказалась сверху во многом благодаря наличию высокого кредитного рейтинга в сочетании с опытом реализации нескольких проектов ГЧП. Серьезная конкуренция развернулась на выходе из первой десятки рейтинга: 11-е место делят несколько регионов, среди которых Новосибирская, Свердловская, Ростовская области и Москва» [6].

В Свердловской области государственно-частное партнерство регламентируется Законом Свердловской области от 23.05.2011 года № 28-ОЗ «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве», который предусматривает 4 ключевые формы ГЧП:

- 1) реализация комплексных инвестиционных проектов;
- 2) заключение концессионных соглашений;
- 3) участие в уставных капиталах открытых акционерных обществ на условиях договоров и соглашений, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- 4) иные формы, не противоречащие действующему законодательству.

Также с декабря 2012 года у субъектов Российской Федерации существует еще один механизм реализации проектов на принципах государственно-частного партнерства – региональные инвестиционные фонды. В Свердловской области Инвестиционный Фонд создан Законом Свердловской области от 17.06.2013 года № 53-ОЗ «Об Инвестиционном фонде Свердловской области» [6].

В 2014 году в регионах Уральского федерального округа осуществлялось 6 проектов с использованием государственно-частного партнерства, из них 1 – на территории Свердловской области. Корпорация развития Среднего Урала, являясь организацией, подконтрольной Правительству Свердловской области, выступает посредником между государством и бизнесом при осуществлении важных проектов в регионе. В частности, находится в стадии реализации комплексный проект по застройке микрорайона «Академический» с участием строительной корпорации ОАО «Ренова Строй Групп», ОАО Сбербанк России совместно с Правительством Свердловской области, «Муниципальным образованием город Екатеринбург». Успешно реализован проект создания Международного выставочного центра «ЭКСПО» с участием ЗАО Группа Синара и Правительства Свердловской области. Вместе с тем, пока государственно-частное партнерство в российских регионах все-таки не получило широкого применения. Во всем мире схемы ГЧП очень часто используются в связи со строительством объектов здравоохранения, образования, в сфере транспорта и дорожно-транспортной инфраструктуры, при реконструкции и строительстве спортивных объектов. Популярность ГЧП в данных сферах объясняется рядом преимуществ для инфраструктурных проектов в целом: минимизация бюджета проекта, наилучшее соотношение цены и качества, привлекательное для частных инвесторов, применение лучших управленческих и строительных технологий, сокращение



коммерческих рисков за счет участия в проекте государства.

За рубежом реализация проектов с применением механизмов взаимодействия государства и частного бизнеса осуществляется достаточно давно, и данный механизм постоянно совершенствуется. Темпы развития реализации проектов ГЧП в зарубежных странах весьма различны. Такие страны как Великобритания, Франция, Германия и Испания уже достаточно хорошо развили данную область и являются в ней лидерами, но имеются такие страны, которые только начинают осваивать такие программы. Страны-лидеры по количеству соглашений ГЧП в Европе по данным 2010 года, распределились следующим образом: на долю Великобритании приходится 39 %, Франции – 17 %, Германии – 13 %, Испания – 12 % и доля прочих стран составляет 20 %. Безусловным лидером является Великобритания, которая первая использовала механизм партнерства бизнеса и государства. Рассматривая историю развития ГЧП в Великобритании, стоит отметить, что первые проекты появились в 1981 году в связи с перестройкой лондонских доков. Затем в 1992 правительство Дж. Мейджора объявило о новой форме ГЧП – «Частная финансовая инициатива» (PFI – Private Finance Initiative), заключающейся в том, чтобы передать частному сектору функции финансирования строительства (эксплуатации, реконструкции, управления и т.п.) государственных объектов производственной и социальной сферы. В 1997 году, пришедшее к власти лейбористское правительство Т. Блэра, продолжило развитие государственно-частного партнерства [7, с. 140–141].

В мировой практике наибольший опыт успешного и широкого применения и высокоэффективных форм ГЧП имеют развитые страны Западной Европы и Северной Америки. При этом следует отметить, что темпы развития ГЧП различаются в разных странах. Наибольших успехов в данном направлении сотрудничества государства и бизнеса добились такие страны, как Великобритания, Франция, Германия, Испания, Сингапур, Соединенные Штаты Америки, Канада. Опыт данных стран показывает, что лидерами по количеству проектов в рамках ГЧП являются такие сферы, как образование (34 %), транспорта (21 %) и здравоохранение (17 %). В экономически развитых странах механизм ГЧП используется все активнее, поскольку представляет собой наиболее эффективный способ оказания услуг в транспортной, инфраструктурной, социальной сфере (здравоохранение, образование, спорт) и позволяет в условиях ограниченного бюджета реализовывать проекты и обеспечивать их рентабельность. Теоретически, проекты, осуществляемые с помощью механизма ГЧП, могут обеспечить больший экономический эффект, чем традиционные формы

аутсорсинга, в котором подрядные работы осуществляются отдельно.

В результате ГЧП в различных сферах деятельности, включая отрасли социальной сферы, к настоящему времени в Великобритании реализовано более 450 проектов на общую сумму 24 млрд. фунтов стерлингов. Стоимость большинства проектов относительно невелика и колеблется в пределах 1,1–15 млн. фунтов стерлингов. Ежегодно заключается до 80 новых соглашений. В течение следующих трех лет планируется реализовать проекты на общую сумму 12 млрд. фунтов стерлингов. По данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17 % экономии для бюджета страны [8].

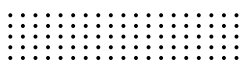
В проектах, осуществляемых в рамках государственно-частного партнерства, процессы проектирования и планирования объединены в целях получения выгоды от экономии на масштабе, проектная стоимость может быть снижена за счет более быстрого наступления этапа эксплуатации и передачи в управление государственным структурам. Частный партнер, как правило, должен финансировать, строить и поддерживать проект в течение длительного периода, что выступает серьезным стимулом для завершения проекта в запланированные сроки, чтобы свести к минимуму эксплуатационные расходы.

Наиболее выдающимся и успешным примером сотрудничества государства и бизнеса в реализации совместных проектов является введенный в эксплуатацию в июне 2014 года крупнейший в мире и самый современный многофункциональный спортивный центр-хаб в Сингапуре, имеющий ультра современный дизайн. Расположен на 35 гектарах, включает стадион с раздвижной крышей, многочисленные корты, бассейны, развлекательные и концертные площадки, торговый центр, кафе, что позволяет использовать его мощности в повседневном режиме для большого количества посетителей, от профессиональных спортсменов до широких масс любителей спорта.

Для развития государственно-частных партнерства и реализации проектов, подобных вышеуказанному в российских регионах необходимо создание благоприятных условий для становления данного института. Среди основных факторов, препятствующих широкому применению механизмов ГЧП в российской экономике, можно выделить следующие:

- 1) недостаточно развитая нормативно-правовая база, включая отсутствие федерального закона о государственно-частном партнерстве;

- 2) отсутствие механизмов эффективного финансирования и страхования проектов в равной степени для всех участников рынка, существенный политический компонент для реализации долгосрочных проектов;



3) неэффективно работающие правовые институты, которые могли бы гарантировать права частных собственников, участвующих в проектах;

4) ограниченный доступ потенциальных участников ГЧП к крупным проектам из-за высоких требований, предъявляемых к ним государством.

5) низкий уровень разнообразия и недоиспользование потенциала перспективных форм и инструментов государственно-частного партнерства, заметно ограничивающий возможности его использования.

Для обеспечения развития государственно-частного партнерства в городах и регионах России следует разработать и реализовать комплекс мер системного характера.

1) Разработка в экономической науке концептуальных основ, теоретических принципов, практических стандартов государственно-частного партнерства и стратегического плана развития проектов ГЧП в России, предполагающих формирование системного взаимодействия государства и бизнес-структур на законодательной основе с детально проработанными инструментами и организационно-экономическим механизмом сотрудничества, осуществляемого по единому алгоритму.

2) Возможно создание специального федерального и региональных центров, необходимых для координации, контроля, мониторинга и оценки реализуемых проектов в рамках государственно-частного партнерства с соответствующими полномочиями по решению юридических, организационных, финансовых, экономических проблем.

3) Развитие правовых, социальных, государственных институтов, независимых экспертных сообществ, эффективная деятельность которых обеспечит прозрачность, доверие и эффективное сотрудничество при взаимодействии государства и бизнеса.

4) Системная подготовка управленческих и экспертных кадров, компетентных в области государственно-частного партнерства с формированием благоприятного общественного мнения и общественного контроля при передаче представителям бизнеса управления и использования объектов государственной и муниципальной собственности для решения социально-экономических задач.

Таким образом, по результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

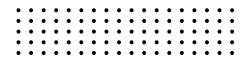
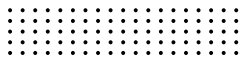
1. Следует совершенствовать научно-методологические основы государственно-частного партнерства, всемерно развивать и создавать условия для более широкого практического применения механизмов, моделей ГЧП в российских городах, перенимая передовой опыт развитых стран, при реализации социально-значимых проектов.

2. Важным приоритетом в регулировании развития экономики крупных городов выступает не только развитие нормативно-правовой базы государственно-частного партнерства с принятием федерального закона о ГЧП, совершенствование институциональной среды для улучшения взаимодействия государства и бизнеса, но и расширение полномочий органов муниципального управления в финансово-экономическом регулировании развития территорий.

3. Проведенное исследование может служить дополнительным звеном по формированию научно-практической основы дальнейших системных мер государства по развитию института государственно-частного партнерства в российских регионах, городах, муниципальных образованиях.

Литература:

1. Ревзина О. В., Минскова М. Г. Государственно-частные партнерства в России – правовое регулирование сегодня перспективы на будущее / Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы // Сборник статей под общей редакцией Зверева А. А. М. 2009. С. 116–123.
2. Царев Д., Иванюк А. Государственно-частное партнерство: правовой аспект // Финансовая газета. 2009. № 17. С. 12
3. Хатаева М. А., Цирин А. М. Законодательство о государственно-частном партнерстве: проблемы, тенденции перспективы // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 156–166.
4. Ильин И. Е. Государство и бизнес: в русле взаимовыгодного партнерства // Организация продаж банковских продуктов. 2009. № 1. С. 87–96
5. Героева А. Врачи ждут партнеров // Коммерсантъ. 29.09.2010. № 33.
6. Составлен рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства. [электронный ресурс]. URL: <http://www.gkh.ru/about/news/84680/> (дата обращения 5.06.2015)
7. Государственно-частное партнерство [электронный ресурс]. URL: <http://economy.midural.ru/content/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo> (дата обращения 7.06.2015)
8. Варнавский В. Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 134–147.
9. Государственно-частное партнерство в социальной сфере [электронный ресурс]. URL: <http://studme.org/1151051319786/> (дата обращения 7.06.2015)
10. Кабашкин В. А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. М. Изд-во Дело, АНХ, 2010. 120 с.



11. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. Астана: ИЦ Апелсин, 2010. 250 с.
12. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005. 315 с.

References:

1. Revzina O. V., Minskova M. G. Public-private partnerships in Russia – legal regulation today, prospects for the future / Public-private partnership: ways of improving legal framework // A collection of articles edited by Zverev A. A. M. 2009. P. 116–123.
2. Tsarev D. Ivanyuk A. Public-private partnership: legal aspect // *Financovaya gazeta*. 2009. № 17. P. 12.
3. Khatayeva M. A., Tsirin A. M. Legislation on public-private partnership: problems, trends, prospects // *Jurnal Rossiiskogo prava*. 2008. № 10. P. 156–166.
4. Ilyin I. E. Government and business: in the course of the mutually beneficial partnership // *Organizatsiya prodazh bankovskikh produktov*. 2009. № 1. P. 87–96.
5. Geroeva A. Doctors are waiting for partners // *Kommer-sant*. 29.09.2010. № 33.
6. Regions in terms of public-private partnerships level have been rated. [e-resource]. URL: <http://www.gkh.ru/about/news/84680/> (date of reference 5.06.2015)
7. Public-private partnership. [e-resource]. URL: <http://economy.midural.ru/content/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo> (date of reference 7.06.2015)
8. Varnavskiy V. G. Public-private partnerships management abroad // *Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya*. 2012. № 2. P. 134–147.
9. Public-private partnership in the social field [e-resource]. URL: <http://studme.org/1151051319786/> (date of reference 6.06.2015)
10. Kabashkin V. Public-private partnerships in the RF regions. M. Delo Publishing, ANE, 2010. 120 p.
11. Delmon J. Public-private partnerships in infrastructure. Practical guide for public bodies. Astana: IC Apelsin, 2010. 250 p.
12. Varnavskiy V. G. Partnership of government and private sector: forms, projects, risks. M.: Nauka, 2005. 315 p.

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО
КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Победин А. А.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, alexandr.pobedin@uapa.ru

Федулов Д. В.

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика, финансы», Южно-Уральский университет, филиал в г. Озерск (Россия), 456783, Россия, Челябинская область, г. Озерск, ул. Бажова, 14, d373@rambler.ru

УДК 338.24
ББК 65.050.23

Цель. Оценка перспектив и проблем государственно-частного партнёрства в Российской Федерации в сфере развития инфраструктуры муниципальных образований

Методы. Сравнительный анализ. Анализ научной литературы. Анализ нормативных актов. Статистический анализ.

Результаты. В статье рассмотрены формы и модели государственно-частного партнёрства, применяемые в зарубежной практике, охарактеризованы такие формы государственно-частного партнёрства в России как соглашения о государственно-частном партнёрстве и концессионные соглашения. Проведена оценка реализации инструментария государственно-частного партнёрства в РФ.

Научная новизна. Выявлены ключевые проблемы разработки и реализации проектов государственно-частного партнёрства по развитию инфраструктуры муниципальных образований в России.

Финансирование. Работа выполнена при поддержке фонда РГНФ-Урал. Проект № 14-12-66016 «Пространственные сдвиги в экономике региона (на примере Среднего Урала)».

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство, модели государственно-частного партнёрства, концессионные соглашения, муниципальное управление, инфраструктура, проекты государственно-частного партнёрства.

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A MANAGEMENT TOOL OF
SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES**

Pobedin A. A.

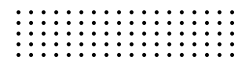
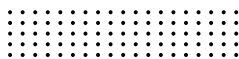
Candidate of Economics, Assistant Professor, Associate Professor of Economics and Management Department of the Ural Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, alexandr.pobedin@uapa.ru

Fedorov D. V.

Candidate of Economics, Associate Professor of Economics and Finance Department, South Ural University, branch in Ozersk (Russia), 14, Bazhova, Ozersk, Chelyabinsk Region, Russia, 456783, d373@rambler.ru

Purpose. Assessment of prospects and problems of public-private partnership in the Russian Federation in the field of infrastructure development of municipalities.

Methods. Comparative analysis. Analysis of the scientific literature. Analysis of regulative acts. Statistical analysis.



Results. The article describes forms and models of public-private partnerships from international experience, characteristics for such forms of public-private partnership in Russia as agreements on public-private partnership and concession agreements are given. The public-private partnership tools implementation in the RF is assessed.

Scientific novelty. Key problems are identified of development and implementation of public-private partnership projects for infrastructure development of municipalities in Russia.

Financing. The research was supported by the RHSF-Ural. Project № 14-12-66016 «Spatial shifts in regional economy (exemplified by the Middle Ural).»

Key words: public-private partnership, public-private partnership models, concession agreements, municipal administration, infrastructure, public-private partnership projects.

Социально-экономическое развитие муниципальных образований предполагает увеличение вложений в инфраструктурные объекты, расположенные на территории муниципального образования. Развитие инфраструктуры тесно связано с ростом качества жизни, а также улучшением конкурентоспособности территории. Собственные ресурсы муниципального уровня управления, как правило, весьма ограничены. В России традиционно реализация крупных инфраструктурных проектов проводится при финансовой поддержке вышестоящих бюджетов, однако ухудшение макроэкономической конъюнктуры приводит к сокращению финансовой помощи местным бюджетам в рамках бюджетной системы РФ. В этих условиях муниципальных образований вынуждены вести поиск дополнительных источников финансирования и софинансирования при реализации инфраструктурных проектов. Международный опыт показывает, что перспективным вариантом софинансирования проектов развития инфраструктуры может служить инструментарий государственно-частного партнерства.

Понятие «государственно-частное партнерство» (далее ГЧП) следует признать не очень точным заимствованием. Англоязычный термин «*Public Private Partnership*» правильней было бы перевести как «публично-частное партнерство», т.е. взаимодействие между публичным сектором и частным сектором, что более верно как с содержательной, так и юридической стороны, поскольку публичный сектор включает не только государственный, но и муниципальный уровень управления.

В зарубежных источниках можно встретить следующее определение ГЧП – «любые контрактные или юридические отношения между государственными (публичными – прим. авт.) и частными структурами с целью улучшения и/или расширения инфраструктурных услуг, исключая контракты по государственному заказу (государственные закупки)» [1, с. 2]. В Практическом руководстве по ГЧП ООН в качестве ключевых особенностей ГЧП указано:

1) Долгосрочность предоставления услуг (сроком до 30 лет);

2) Передача рисков частному партнеру;

3) Многообразие возможных форм долгосрочных контрактов, заключаемых юр. лицами с государственными и муниципальными структурами [5, с. 14].

Среди отечественных авторов можно отметить определение Варнавского, который под ГЧП понимает систему отношений государства и бизнеса в договорной форме, используемую в качестве инструмента международного, национального, регионального, муниципального экономического и социального развития и планирования [2, с. 43]. Подобное определение позволяет считать любое взаимодействие власти и бизнеса частным случаем ГЧП.

Встречаются и более четкие дефиниции, к примеру, в Методических рекомендациях Центра развития ГЧП приводится следующее определение: «юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров, осуществляемое на основании соглашения о государственно-частном партнерстве и иных гражданско-правовых договоров, предусматривающих такое сотрудничество» [3, с. 4]. Здесь ГЧП ограничено только таким сотрудничеством публичной власти и бизнеса, которое закреплено в форме договора и обязательно включает распределение рисков между партнерами.

В России в настоящий момент нет действующего федерального закона, закрепляющего нормативное определение ГЧП, однако можно привести понятие ГЧП, закрепленное в проекте ФЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации». В указанном документе ГЧП понимается как сотрудничество публичного и частного партнеров, осуществляемое на основании соглашения о государственно-частном партнерстве (заключенного по результатам конкурсных процедур), направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, на привлечение в экономику частных инвестиций, в соответствии с которым частный и публичный партнеры принимают на себя определенные обязательства [4, ст. 3, п. 1]. Данная дефиниция конкретизирует

целевую направленность проектов ГЧП: повышение качества и доступности услуг населению, привлечение в экономику частных инвестиций.

Обобщая приведенные подходы, можно выделить характерные признаки ГЧП:

1. Равноправное взаимодействие публичного и частного партнёров, закреплённое в форме договора;
2. Долгосрочный характер соглашений;
3. Направленность на развитие экономической и социальной инфраструктуры;
4. Распределение рисков между партнёрами;
5. Сфера оказания услуг, в которой реализуется проект ГЧП, как правило, находится в зоне ответственности публичной власти.

При рассмотрении различных организационных форм ГЧП часто используется классификация, разработанная Всемирным банком на основе обобщения многолетнего опыта реализации проектов ГЧП в зарубежных странах [5, 6, 7]. По классификации Всемирного банка формы ГЧП делятся на следующие группы:

1. Контракты по управлению и аренде (*Management and Lease Contracts*);
2. Концессионные соглашения (*Concessions*);
3. Гринфилд-проекты (*Greenfield Projects*, проекты «с чистого листа», проекты «с нуля»);
4. Передача собственности (*Divestitures*, участие в капитале).

Особенность первой группы – *контрактов по управлению и аренде* – является передача инфраструктурного объекта частному партнёру для осуществления управленческих функций, при этом публичный партнер (государство или муниципальное образование) остается собственником передаваемого объекта. Возможны два варианта реализации данной формы ГЧП: контракты по управлению и контракты аренды. В первом случае (контракты по управлению) текущие расходы оплачивает публичный партнер, он же несет эксплуатационные риски. В случае заключения контрактов аренды имущество передается частному партнёру на возмездной основе, эксплуатационные риски перекладываются на частного партнёра.

Вторая группа проектов ГЧП – *концессионные соглашения*, главная особенность которых – крупные инвестиционные обязательства частного партнера при реализации проекта. Кроме того, выделяют следующие характерные черты концессионных соглашений: долгосрочный характер соглашения, что позволяет сторонам осуществлять стратегическое планирование, значительная степень свободы принятия управленческих решений для частного партнера, наличие правовых рычагов воздействия со стороны публичного партнера с целью защиты общественных интересов

[8]. По классификации Всемирного банка выделяется три разновидности соглашений этого типа: 1) ROT (Rehabilitate, Operate, Transfer) – «восстановление, управление, передача»; 2) RLT (Rehabilitate, Lease, Transfer) – «восстановление, аренда, передача»; 3) BROT (Build, Rehabilitate, Operate, Transfer) – «строительство, восстановление, управление и передача».

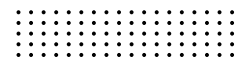
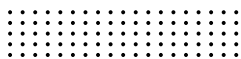
Третья группа проектов ГЧП по классификации Всемирного банка – *гринфилд-проекты* или, как часто их именуют в русскоязычной литературе, *проекты «с чистого листа»*. При реализации проектов этого типа обязательным является строительство нового инфраструктурного объекта. Как и в предыдущей группе, возможна реализация ряда разновидностей таких проектов: 1) BLT (Build, Lease, Transfer) – «строительство, аренда, передача»; 2) BOT (Build, Operate, Transfer) – «строительство, эксплуатация, передача»; 3) BOO (Build, Own, Operate) – «строительство, владение, эксплуатация»; 4) *Merchant* – «коммерсант»; 5) *Rental* – «аренда». Особенностью проектов типа *Merchant* является полная передача рисков на частного партнера, публичный партнер в этом случае не гарантирует даже минимальный доход от эксплуатации объекта (в отличие от проектов типа BLT, BOT и BOO). В случае с проектами типа *Rental* государственный партнер арендует построенный объект на срок от 1 до 15 лет.

Четвертая группа ГЧП-проектов по классификации Всемирного банка – *«передача собственности»* – подразумевает полную или частичную передачу прав собственности на инфраструктурный объект частному партнеру. В рамках данной группы возможны два варианта: полная (100 % акций) или частичная передача прав собственности на объект.

Как можно заметить из приведенного обзора, данная классификация построена на смешении сразу нескольких признаков ГЧП-проектов, следствием чего является недостаточно четкая граница между отдельными группами и видами ГЧП-проектов – не всегда проект можно однозначно отнести к тому или иному виду. При реализации инструментария ГЧП в отдельных странах и регионах часто вырабатывается альтернативный подход к типологии проектов ГЧП, лишь частично опирающийся на классификацию Всемирного банка.

В странах ЕС используются следующие модели ГЧП [6, с. 61]:

- 1) сервисный контракт (краткосрочный характер, основные риски несет публичный партнер);
- 2) контракт на управление и эксплуатацию (частный партнер управляет объектом, находящимся в государственной (муниципальной) собственности, доходы частного партнера зависят от эффективности управления и качества предоставляемых услуг, публичный партнер несет финансовые риски);



3) арендный договор (активы не возвращаются в собственность публичного партнёра);

4) модель «строительство, эксплуатация, передача» (после определенного периода построенный объект передается публичному партнёру);

5) модель «проектирование, строительство, финансирование и эксплуатация (обязательства по возврату объекта в собственность публичного партнёра отсутствуют).

Похожая система действует на Филиппинах (с 1994 года, когда был принят соответствующий закон), где все модели ГЧП разделены на три группы: проекты с передачей объекта публичному партнеру после завершения строительства; проекты с передачей объекта в собственность государства по истечении определенного срока, заложенного в договоре; проекты, не предусматривающие передачу объектов в собственность публичного партнёра [9].

В настоящее время в Российской Федерации нормативная база позволяет реализовать следующие формы ГЧП:

1. Соглашение о ГЧП
2. Концессионное соглашение
3. Инвестиционный договор
4. Государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного сектора;
5. Соглашения о разделе продукции (СРП);

Рассмотрим подробнее первую и вторую формы с уточнением нормативной базы и особенностей применения на муниципальном уровне, поскольку концессионные соглашения являются одной из наиболее часто используемых форм ГЧП, а соглашения о ГЧП – одна из наиболее гибких и перспективных форм, применение которой ограничено недостаточно полным нормативным регулированием.

Нормативной основой соглашения о ГЧП должен выступать нормативный акт в составе федерального или регионального законодательства. Как упоминалось выше, в РФ на федеральном уровне пока нет федерального закона о ГЧП, однако проект такого закона был принят в первом чтении Государственной думой РФ в 2013 году (далее – Проект Ф3 о ГЧП) [4]. В соответствии этим проектом соглашение о ГЧП содержит элементы различных договоров, предусмотренных российским законодательством. В проекте также указано, что ГЧП может быть реализовано в форме концессионного соглашения, а также в других формах, не запрещенных российским законодательством.

Кроме того, в проекте конкретизированы субъекты, который могут являться частным или публичным партнером в соглашении о ГЧП. В Проекте Ф3 о ГЧП отмечается, что *частным партнером* может выступать

индивидуальный предприниматель или юридическое лицо (российское или иностранное), за исключением гос. корпораций, гос. компаний, гос. и муниципальных унитарных предприятий, гос. и муниципальных учреждений, а также хозяйственных обществ 100 % акций которых принадлежит РФ, субъекту РФ или муниципальному образованию. *Публичным партнером* может являться РФ, субъект РФ или орган местного самоуправления.

По соглашению о ГЧП (согласно проекту Ф3 о ГЧП) частному партнёру может передаваться как имущество, так и право использования средств индивидуализации и результатов интеллектуальной деятельности.

Проектом Ф3 о ГЧП к полномочиям муниципальных образований при реализации соглашений о ГЧП относятся:

- 1) проведение и организация конкурсных процедур при определении частного партнера (на принципах прозрачности, открытости и равенства участников);
- 2) работа по подготовке, заключению исполнению и прекращению действия соглашений о ГЧП;
- 3) контроль за соблюдением условий соглашения о ГЧП частным партнёром.

Кроме того, в Проекте Ф3 о ГЧП предусматривается ряд мер по защите интересов частного партнёра. В частности, устанавливается, что при принятии муниципальных правовых актов, ухудшающих положение частного партнёра (при этом последний лишается того, на что мог был рассчитывать при заключении соглашения о ГЧП), стороны соглашения о ГЧП изменяют условия соглашения для обеспечения финансовых и имущественных интересов частного партнёра, имевшихся на день подписания соглашения о ГЧП, где должен быть отдельно прописан порядок внесения таких изменений.

Обобщая применение соглашения о ГЧП в соответствии с Проектом Ф3 о ГЧП можно выделить следующие особенности этой формы ГЧП:

- 1) соглашение о ГЧП не исключает одновременное использование других правовых форм и видов договоров, в том числе, концессионного соглашения;
- 2) четкий субъектный состав публичных и частных партнёров;
- 3) возможность передавать частному партнёру не только имущественные объекты, но и нематериальные активы;
- 4) конкретизация полномочий публичного партнёра;
- 5) дополнительные гарантии для частного партнёра, снижающие риск.

Не дожидаясь принятия федерального закона ряд субъектов РФ (более половины) приняли свои

нормативные акты о ГЧП. В частности закон Свердловской области «Об участии Свердловской области в ГЧП» [10] (далее – Закон СО) уточняет формы, принципы и порядок участия области в проектах ГЧП, а также полномочия областных органов власти в данной сфере. Закон СО вводит понятие «комплексного инвестиционного проекта» – инвестиционного проекта состоящего из нескольких инвестиционных проектов с согласованием по целям, срокам и другим условиям. В Законе СО перечень полномочий законодательного органа области, губернатора, правительства области, и уполномоченного органа исполнительной власти в сфере участия региона в ГЧП.

В Законе СО указываются формы ГЧП, в которых может участвовать регион, с уточнением особенностей применения каждой из них:

- 1) участие в реализации комплексных инвестиционных проектов;
- 2) участие в концессионных соглашениях;
- 3) участие в уставных капиталах ОАО;
- 4) в иных формах ГЧП предусмотренных законодательством РФ.

В целом Закон СО прекрасно согласуется с положениями Проекта ФЗ о ГЧП и удачно дополняет последний. Однако встречаются нормативные акты регионального уровня, которые могут войти в прямое противоречие с федеральным законодательством, если Проект ФЗ о ГЧП будет принят в текущем виде. К примеру, Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «Об участии Ямало-Ненецкого автономного округа в проектах государственно-частного партнерства» (далее – Закон ЯНАО) [11], устанавливающего, что действие этого закона не распространяется на концессионные соглашения, что не соответствует положениям, закрепленным в Проекте ФЗ о ГЧП. Соответственно в настоящий момент применение Соглашений о ГЧП ограничивается как отсутствием федерального законодательства, так и различиями в нормах законодательства отдельных регионах, которые, при принятии федерального закона, придется корректировать, что создает дополнительные риски для действующих оглашений о ГЧП.

Концессионное соглашение как форма ГЧП, в отличие от соглашения о ГЧП, имеет более четкий юридический статус, поскольку регулируется действующим федеральным законом [12] (далее – ФЗ о концессионных соглашениях). Согласно этому закону, в концессионном соглашении закрепляются обязанности одной стороны, концессионера (соответствует публичному партнеру – прим. авт.) создать или реконструировать имущество, осуществлять деятельность с использованием этого имущества, право собственности на которое принадлежит (будет принадлежать) другой стороне – концеденту (соответствует частному

партнеру – прим. авт.), который обязуется предоставить концессионеру на определенный срок права владения и пользования этим имуществом.

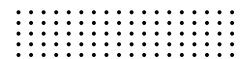
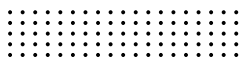
Объектами концессионного соглашения в РФ могут выступать:

- 1) автомобильные дороги или другие элементы дорожной инфраструктуры;
- 2) объекты трубопроводного транспорта;
- 3) объекты ж/д транспорта;
- 4) морские, речные суда;
- 5) морские, речные порты;
- 6) гидротехнические сооружения;
- 7) аэродромы и объекты инфраструктуры аэропортов;
- 8) объекты, предназначенные для производства, передачи и распределения электрической и тепловой энергии;
- 9) объекты коммунальной инфраструктуры;
- 10) метрополитен и другой транспорт общего пользования;
- 11) объекты здравоохранения;
- 12) объекты социально-культурного назначения, в т.ч. объекты культуры, спорта, образования, объекты, используемые для отдыха граждан и туризма.

Концессионные соглашения – одна из наиболее распространенных форм ГЧП в России, что объясняется полнотой нормативно-правовой базы и накопленной практикой. Однако концессионные соглашения имеют ряд потенциальных ограничений в сравнении с соглашениями о ГЧП: при концессионных соглашениях объект всегда находится в собственности публичного партнера, использование этого имущества в качестве залога существенно ограничено (что затрудняет получение финансирования для реализации проекта), при концессионных соглашениях существенно ограничен выбор объектов, которые могут передаваться частному партнеру.

Несмотря на определенные ограничения, государственно-частное партнерство постепенно получает широкое распространения в России как инструмент инфраструктурного развития, в том числе на муниципальном уровне. Согласно сведениям Единой информационной системы государственно-частного партнерства в РФ [13] на май 2015 года в России действуют 595 ГЧП-проектов, причем 194 проекта реализуются в коммунальной сфере (на общую сумму 88 млрд. рублей), на социальную сферу приходится 166 проектов (общий объем финансирования которых составляет 387 млрд. рублей), 163 проекта относятся к энергетическому сектору (объем финансирования 46 млрд. рублей), наконец, в транспортной сфере реализуются 72 проекта (с общим объемом финансирования 350 млрд. рублей).

Среди федеральных округов РФ (см. рис.) по количеству проектов ГЧП на первом месте Приволжский

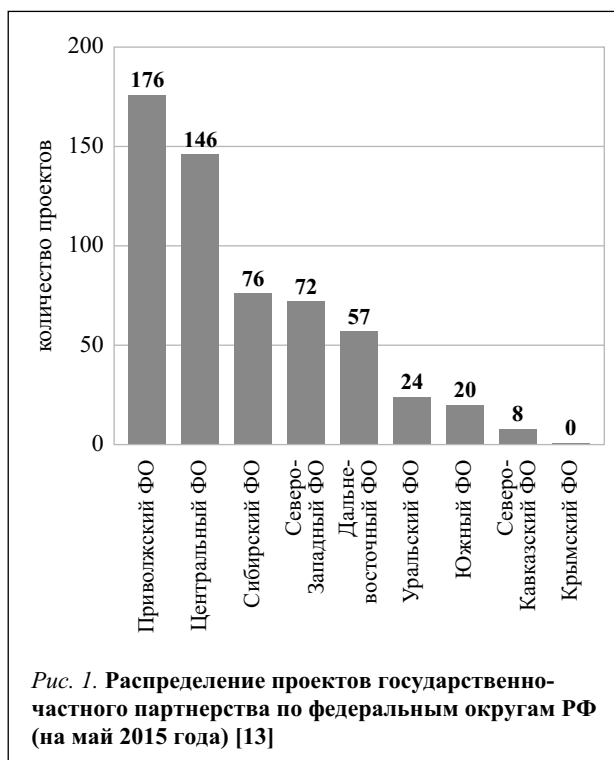


федеральный округ, на который приходится 176 проектов, в тройке лидеров также оказались Центральный и Сибирский федеральные округа. Среди субъектов РФ наивысший рейтинг имеет Санкт-Петербург, в пятерку лидеров также вошли Татарстан, Москва, Новосибирская и нижегородская области, Свердловская область на восьмом месте.

В Свердловской области, по данным на март 2015 года, реализуется 12 проектов ГЧП, причем для 10 из них выбрана форма концессионного соглашения. 8 проектов ГЧП в Свердловской области реализуются на муниципальном уровне. В качестве примеров можно привести проект Капитального ремонта и реконструкция тепловых сетей и сетей горячего водоснабжения в г. Богданович (сроком реализации 14 лет, стоимость проекта 50 млн. рублей), проект модернизации и эксплуатации системы водоснабжения в г. Нижняя Тура (сроком реализации 5 лет, стоимостью 10,3 млн. рублей), проект модернизации и эксплуатации системы водоснабжения в п. Ис Нижнетуринского гор. округа (сроком реализации 4 года, стоимостью 25,6 млн. рублей), проект реконструкция, строительства и эксплуатация объектов водоснабжения и водоотведения в сельском поселении Обуховское [13].

Тем не менее, следует признать, что на текущий момент потенциал инструментария государственно-частного партнерства используется в России не в полной мере. Среди проблем, препятствующих реализации механизмов ГЧП в муниципальных образованиях можно отметить:

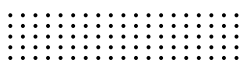
- 1) задержка с принятием ФЗ «О государственно-частном партнерстве»
- 2) ограниченное количество моделей ГЧП, реализация которых возможна в современной России (в том числе, в силу неразвитости нормативной базы);
- 3) ограниченное количество источников финансирования проектов ГЧП, затрудненный доступ к кредитным ресурсам (ограниченно законодательством о концессионных соглашениях – см. выше);
- 4) слабая активность ряда муниципальных администраций в сфере внедрения инструментов ГЧП (характерным примером может являться г. Екатеринбург – в Единой информационной системе государственно-частного партнерства не зарегистрировано ни одного проекта ГЧП в Екатеринбурге [13]);
- 5) проблемы с долгосрочным инвестиционным планированием при подготовке проектов ГЧП, поскольку горизонт бюджетного планирования только 3 года, муниципальные программы, обеспечивающие долгосрочное финансирование ГЧП-проектов приняты не во всем муниципальных образованиях.
- 6) нехватка квалифицированных специалистов по разработке и реализации проектов государственно-частного партнерства.



Рассмотрение проекта ФЗ о государственно-частном партнерстве внесено в календарь Государственной думы РФ на июль 2015 года, причем этот законопроект объявлен в числе приоритетных. Автор надеется, что это свидетельствует о повышении внимания руководства страны к проблемам государственно-частного партнерства, одним из ключевых шагов к решению которых станет ликвидация пробелов нормативно-правового регулирования в этой сфере.

Литература:

1. Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. The World Bank. PPIAF. 2010.
2. Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 9. С. 41–50.
3. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ «Региональный ГЧП-стандарт». М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014.
4. Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации: Проект Федерального закона № 238827-6 (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 26.04.2013) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



5. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Нью-Йорк и Женева, 2008.
6. Максимов В. В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре. М.: Альпина Паблишерс. 2010.
7. Private Participation in Infrastructure Database [e-resource] // Access mode: URL: <http://ppi.worldbank.org/> (access date 02.05.2015).
8. Варнавский В. Г., Дмитриева Н. Е., Елисеенко В. Ф. и др. Технологии государственного управления / под. ред. А. В. Клименко. М.: Высшая школа экономики. 2009.
9. The Philippine PPP Program [e-resource] // Access mode: <http://www.philippineconsulatela.org/> (access date 07.05.2015).
10. Об участии Свердловской области в государственно-частном партнёрстве: Закон Свердловской области от 23.05.2011 № 28-ОЗ (в ред. от 25.04.2012) [электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/doc20140122_59 (дата обращения 14.05.2015).
11. Об участии Ямало-Ненецкого автономного округа в проектах государственно-частного партнерства: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 01.03.2010 № 29 ЗАО [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 29.12.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Единая информационная система государственно-частного партнерства в РФ [электронный ресурс] // URL: <http://pppi.ru/> (дата доступа 17.05.2015).
3. Methodical guidelines for the institutional environment development in the field of public-private partnership in the Russian subjects «Regional PPP-standard.» М.: Center of public-private partnership development, 2014.
4. On the foundations of public-private partnership in the Russian Federation: Draft Federal Law № 238827-6 (ed., approved by the RF FC State Duma in the 1st reading on 26.04.2013) [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
5. Practical guide on good governance issues in the field of public-private partnerships. New York and Geneva, 2008.
6. Maksimov V. V. Public-private partnership in transport infrastructure. М.: Alpina Publishers, 2010.
7. Private Participation in Infrastructure Database [e-resource]. URL: <http://ppi.worldbank.org/> (date of reference 02.05.2015).
8. Varnavskiy V. G., Dmitrieva N. E., Eliseenko V. F. et al. Public administration technologies / Ed. by A. V. Klimenko. М.: Higher School of Economics. 2009.
9. The Philippine PPP Program [e-resource] // URL: <http://www.philippineconsulatela.org/> (date of reference 07.05.2015).
10. On participation of the Sverdlovsk region in public-private partnership: Law of the Sverdlovsk region of 23.05.2011 № 28-RL (as amended on 25.04.2012) [e-resource]. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/doc20140122_59 (date of reference 14.05.2015).
11. On participation of the Yamal-Nenets Autonomous Okrug in public-private partnership projects: Law of the Yamal-Nenets Autonomous Okrug of 01.03.2010 № 29, LAO [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
12. On concession agreements: Federal Law of 21.07.2005 № 115-FL (as amended on 12.29.2014) [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
13. Unified information system of public-private partnership in the RF [e-resource]. URL: <http://pppi.ru/> (date of reference 17.05.2015).

References:

1. Delmon J. Public-private partnerships in infrastructure. The World Bank. PPIAF, 2010.
2. Varnavskiy V. Public-private partnership: some issues of theory and practice // *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 2011. № 9. P. 41–50.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Шваков Е. Е.

доктор экономических наук, доцент, директор Международного института экономики, менеджмента и информационных систем, Алтайский государственный университет (Россия), 646049, Россия, г. Барнаул, пр. Ленина, 61, eshvakov@yandex.ru

УДК 658.15
ББК 65.301-56

Цель. Исследование форм государственно-частное партнерство в инвестиционной сфере, используемых в РФ, выявление тенденций и перспективных форм его развития.

Методы. Использование методов теоретического исследования (дедукция и индукция, анализ и синтез, сравнение и обобщение) позволило выделить формы государственно-частного партнерства, которые применялись в РФ, начиная с 1991 г., и выявить тенденции их развития. В виде перспективной формы инвестиционного взаимодействия государства и бизнеса предложено использовать методы регулирования инвестиционной деятельности, направленные на развитие инвестиционного потенциала промышленных предприятий.

Результаты. На основе исследования ретроспективы развития государственно-частного партнерства в инвестиционной сферы определены тенденции его развития. Предложена модель новой формы инвестиционного взаимодействия государства и бизнеса, отвечающая особенностям современного этапа функционирования российской экономики – развитие инвестиционного потенциала промышленных предприятий.

Научная новизна. В проведенном исследовании предложена периодизация использования форм государственно-частного партнерства в инвестиционной сфере, позволившая установить основополагающие тенденции в их развитии. Предложен инструментарий новой модели инвестиционного государственно-частного партнерства – развитие инвестиционного потенциала промышленных предприятий

Финансирование. Статья подготовлена при поддержке гранта Российского гуманитарного научного фонда № 15-12-22003 а(р).

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестиционная деятельность, инвестиционный потенциал.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN ELEMENT OF MANAGEMENT SYSTEM OF INVESTMENT POTENTIAL DEVELOPMENT OF INDUSTRIAL ENTERPRISES

Shvakov E. E.

Doctor of Economics, Associate Professor, Director of the International Institute of Economics, Management and Information Systems, Altai State University (Russia), 61, Lenina pr., Barnaul, Russia, 646049, eshvakov@yandex.ru

Purpose. To examine the public-private partnership forms in the investment field used in Russia, to identify trends and the perspective forms of development.

Methods. The use of theoretical studies methods (induction and deduction, analysis and synthesis, comparison and generalization) enabled to identify the forms of public-private partnerships used in the Russian Federation since 1991 and to identify development trends. As a promising form of investment interaction of government and business it is proposed to use the methods of investment activity regulation aimed at developing the investment potential of industrial enterprises.

Results. In the framework of studying public-private partnership retrospective development in investment field the development trends have been identified. A model of the new form of investment interaction of government and business complying with the present stage features of the Russian economy – development of investment potential of industrial enterprises.

Scientific novelty. The study proposed a periodization of using forms of public-private partnership in investment, allow you to set the basic trends in their development. We propose a new model of the investment tool of public-private partnership – the development of the investment potential of industrial enterprises

Financing. This article was prepared with the support of the grant of Russian Humanitarian Science Foundation number 15-12-22003 (p).

Key words: public-private partnership, investment activity, investment potential.

Привлечение инвестиций в российскую экономику было и остается до настоящего времени основной из основных задач государства. Начиная с момента формирования в РФ рыночной системы хозяйствования, осуществлялся активный поиск инструментов и механизмов регулирования инвестиционной деятельности, поощрения бизнеса к вложению финансовых ресурсов в реальное производство. В современных условиях – условиях санкционных ограничений, в первую очередь, в финансовой сфере – проблема формирования благоприятного инвестиционного климата вновь стала первоочередной. Государство призвано принять дополнительные меры, направленные на создание для бизнеса максимально благоприятных условий осуществления инвестиционной деятельности. Во взаимоотношениях государства и бизнеса в инвестиционной сфере наступает новый этап его развития. Взаимодействие государства и бизнеса в инвестиционной сфере или государственно-частное партнерство последних два с половиной десятилетия имело разнообразные формы, от предоставления налоговых льгот до финансирования создания объектов, используемых затем субъектами, осуществляющими вложение инвестиций в своей хозяйственной деятельности. Но при этом очевидна тенденция в развитии такого взаимодействия – его конкретизация. При этом данный процесс развивался по двум направлениям:

- конкретизация условий взаимодействия государства и бизнеса в инвестиционной сфере;
- конкретизация взаимодействующих партнеров, представляющих сторону бизнесу.

Данный процесс отчетливо прослеживается в таблице 1.

На первом этапе после принятия рамочного Закона РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» основным инструментом привлечения инвестиций стало создание свободных экономических зон. Такой статус присваивался административно-территориальным образованиям в надежде на привлечение на данные территории широкомасштабных инвестиций. Целый ряд субъектов РФ в период с 1991 по 1999 годы добились формирования на своих территориях особых экономических режимов [1].

Одними из первых таких образований стала зона экономического благоприятствования ЭЭР «Алтай»,

которая получила право на существование в 1991 году. Также были образованы свободные экономические зоны «Находка», «Янтарь», «Сахалин» и целый ряд других. В 1994 г. создается зона экономического благоприятствования «Ингушетия», ставшая первой территорией РФ открыто установившей на своей территории режим внутренней оффшорной зоны. Этот внутренний оффшор функционировала в стране с 1994 по 1997 г. В последствии подобные образования были сформированы в Республике Калмыкия, Алтайском крае, Смоленской области, Эвенкии, г. Углич. Расцвет указанных внутренних оффшоров приходится на 1996–2000 гг.

Таким образом, создание СЭЗ стало не столько инструментом привлечения инвестиций в экономику региону, сколько фактором оффшоризации российской экономики. При этом именно отсутствие конкретности во взаимодействии государства и бизнеса предопределили результаты создания в РФ первых свободных экономических зон.

В 1999 году появляется новый Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», существенно изменяющий параметры инвестиционной деятельности. Принятие данного закона ознаменовало наступление второго этапа развития инвестиционных механизмов и было обусловлено сменой парадигмы инвестиционной деятельности и ее инструментария в субъектах РФ. Субъекты РФ конструктивно подходят к формированию инструментария инвестиционной деятельности, нацеливая его на привлечение в экономику реальных инвестиционных потоков.

По данным Минэкономики России, в 1999–2000 годах 69 регионов РФ в рамках своей компетенции приняли юридические акты, направленные на поощрение инвестиций и касающиеся создания зон наибольшего благоприятствования, предоставления налоговых льгот, оказания кредитной поддержки строительства, выделения земли, развития лизинговой деятельности и т.д. В общей сложности в субъектах РФ было принято 80 соответствующих правовых актов, в том числе 50 законов [2]. Параллельно в ряде субъектов РФ разрабатывается законодательство, направленное на активизацию притока иностранных инвестиций. На данном этапе конкретизируются условия

Таблица 1. Эволюция подходов взаимодействия государства и бизнеса в инвестиционной сфере

Период	Содержание подхода	Основной инструмент	Форма участия государства	Партнеры со стороны бизнеса
1991–1999 гг.	Ориентация на привлечение инвестиций посредством создания для инвесторов преимуществ ведения хозяйственной деятельности в отдельных административно-территориальных образованиях	Территорий с экономическими преференциями для хозяйственной деятельности, совпадающие с границами административно-территориальных образований РФ	Предоставление налоговых льгот и иных преимуществ хозяйственной деятельности	Неограниченный круг хозяйствующих субъектов
1999–2005 гг.	Упорядочение инвестиционного законодательства. Создание единого правового пространства инвестиционной деятельности в РФ	Нормативно-правовые акты	Законотворческая деятельность	Хозяйствующие субъекты, осуществляющие инвестиции в форме капитальных вложений
2005–2012 гг.	Выделение ограниченных территорий с экономическими преференциями для ведения предпринимательской деятельности с созданием на них необходимой производственной инфраструктуры	Особые экономические зоны	Финансовое обеспечение создания производственной инфраструктуры и иных объектов общего пользования участников ОЭЗ. Строительство указанных объектов	Хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность, соответствующую профилю ОЭЗ
2012–2015 гг.	Преодоление административных барьеров в инвестиционной сфере. Выделение ограниченных территорий с экономическими преференциями для реализации конкретного инвестиционного проекта (группы взаимосвязанных проектов) с созданием на них необходимой производственной инфраструктуры	Упрощение разрешительных процедур, связанных с реализацией инвестиционных проектов. Территории опережающего развития	Финансовое обеспечение создания производственной инфраструктуры под конкретный инвестиционный проект. Строительство указанных объектов	Хозяйствующие субъекты, реализующие точечный инвестиционный проект, группу взаимосвязанных инвестиционных проектов
С 2015 г.	Определение конкретных производств (новых и существующих) с созданием условий для вложения в него масштабных инвестиций	Инвестиционное государственно-частное партнерство	Меры по привлечению инвестиционных ресурсов в конкретный производственный объект, развитию его инвестиционного потенциала	Конкретный хозяйствующий субъект

взаимодействия государства и бизнеса в инвестиционной сфере.

После 2005 года начинается новый период развития подходов к регулированию инвестиционной деятельности, связанный с обновлением инвестиционного инструментария, поиском новых форм и механизмов привлечения инвестиций, пересмотром роли государства в инвестиционной сфере.

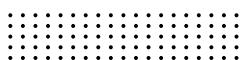
Знаковым становится принятие Федерального закона Российской Федерации от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Особые экономические зоны, создаваемые на специально отведенных для этого ограниченных территориях, становятся главным инструментом государства по регулированию инвестиционной деятельности.

В соответствии с этим законом с последующими изменениями и дополнениями к нему создаются особые экономические зоны четырех типов:

- промышленно-производственные зоны или промышленные ОЭЗ;
- технико-внедренческие зоны или инновационные ОЭЗ;
- портовые зоны;
- туристско-рекреационные зоны или туристические ОЭЗ.

Было создано 27 особых экономических зон, в том числе:

- 6 промышленно-производственных, ориентированных на создание предприятий по выпуску



автомобилей и автокомпонентов, строительных материалов, химической и нефтехимической продукции, бытовой техники и торгового оборудования,

- 5 технико-внедренческих, ориентированных на развитие нано- и биотехнологий, медицинских и информационных технологий, электроники и средств связи, точного и аналитического приборостроения, ядерной физики;

- 13 туристско-рекреационных, задачами которых является создание условий для развития внутреннего туризма и отдыха населения РФ;

- 3 портовых, ориентированных на производство, техническое обслуживание и переоборудование судов, перевалку грузов, переработку морепродуктов, развитие биржевой торговли, а также развитие логистических центров [3].

Промышленные зоны располагаются на территории Елабужского района Республики Татарстан (ОЭЗ «Алабуга») и Грязинского района Липецкой области (ОЭЗ Липецк), в Самарской области (ОЭЗ «Тольятти») и г. Верхняя Салда Свердловской области (ОЭЗ «Титановая долина»). Пять технико-внедренческих зон располагаются на территории Татарстана, г. Томска, г. Санкт-Петербурга, г. Москвы (Зеленограда) и г. Дубны (Московская область). Семь туристических зон располагаются на территории Иркутской области, Алтайского края, Республики Алтай, Республики Бурятия, Калининградской области, Ставропольского края, Приморского края. Еще шесть вновь созданных ОЭЗ располагаются в северо-кавказском федеральном округе. Портовые зоны находятся в непосредственной близости от основных глобальных транзитных коридоров. Портовые создаются в Советской гавани на Дальнем Востоке, в Ульяновской области (аэропорт г. Ульяновск) и в г. Мурманск (ПОЭЗ «Мурманск»). Их положение позволяет получить доступ к быстрорастущему рынку крайне востребованных портово-логистических услуг, как на Дальнем Востоке, так и в центральной части России.

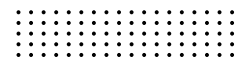
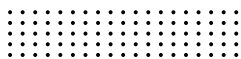
Создание ОЭЗ является первой попыткой сформировать в РФ реальное государственно-частное партнерство в инвестиционной сфере с распределением функций между бизнесом и государством. Государство финансирует создание инфраструктуры для реализации проектов, соответствующих профилю ОЭЗ, хозяйствующие субъекты осуществляют вложение средств только в создание самого бизнеса. Кроме этого конкретизируются хозяйствующие субъекты, участвующие в реализации проектов по созданию ОЭЗ. Однако рамочный характер такого взаимодействия, отсутствие перечня инвесторов-хозяйствующих субъектов, участвующих в реализации проектов, предопределило недостаточную эффективность этого инструмента

регулирования инвестиционной деятельности [4]. Так в настоящее время ОЭЗ в Калининградской области признана не перспективной и вложение федеральных средств в ее создание приостановлено.

Помимо этого существенным препятствием для осуществления инвестиционной деятельности оставались административные барьеры [5]. Инвестиционное администрирование осуществляемое с момента прихода инвестора в регион и до достижения точки окупаемости инвестиционного проекта, т.е. момента окончания инвестиционного проекта, до последнего времени оставалось не формой поддержки инвестиционной деятельности, а ее тормозом. В 2010 году Россия занимала 143-е место в рейтинге из 183 страны по условиям осуществления инвестиционной деятельности [6].

В 2012 г. Президент РФ В. В. Путин заявил о необходимости принятия мер, направленных на повышении позиции России в рейтинге Doing Business. Согласно обозначенным ориентирам страна должна подняться до 50-го места в 2015 г. и до 20-го в 2018 г. Данное решение ознаменовало наступления нового этапа регулирования государством инвестиционной сферы, связанного с созданием высокоэффективной системы администрирования инвестиций. Данная работа осуществляется Агентством стратегических инициатив, которое было создано распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2011 г. № 1393-р. Одной из задач АСИ стало формирование действенной системы администрирования инвестиций в субъектах РФ. Следует отдать должное той работе, которая была проведена АСИ по налаживанию инвестиционного процесса в субъектах РФ. Предложенные Агентством стратегических инициатив положения о разработке и реализации инвестиционной деятельности в субъектах РФ стали основой для принятия региональных инвестиционных стратегий и формирования инвестиционной политики [7]. Одним из результатов данного процесса стало изменение рейтинга РФ по условиям осуществления инвестиционной деятельности [8]. По итогам 2012 г. Россия в ежегодном рейтинге Doing Business, посредством которого оценивается климат для деловой среды в 189 странах, оказалась на 92 месте, поднявшись сразу на 20 строчек.

Параллельно этому велся поиск новых инструментов стимулирования инвестиционной деятельности в субъектах РФ. Таким инструментом стали территории опережающего развития, создание и функционирование которых регламентируется Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях социально-экономического развития в Российской Федерации». Создание таких образований является новой формой государственно-частного партнерства в инвестиционной сфере, предполагающей создание за счет государства инфраструктуры для реализации



Шваков Е. Е.

конкретного инвестиционного проекта или группы инвестиционных проектов и финансирование хозяйствующими субъектами, имеющими статус участника территории опережающего развития, всех остальных затрат.

Вместе с тем следует признать, что в рамках территорий опережающего развития, создание условий для ведения бизнеса создается для неограниченного числа хозяйствующих субъектов, что позволяет говорить об отсутствии конкретности в системе инвестиционного взаимодействия государства и бизнеса. В этой связи примечательно заявление сделанное Председателем Правительства РФ Д. А. Медведева о создании территорий опережающего развития на базе моногородов. Применительно к моногородам, где хозяйственная деятельность сопряжена с функционированием одного крупного производственного объекта государственно-частное партнерство приобретает конкретику в части взаимодействующих в инвестиционной сфере субъектов. На наш взгляд, это свидетельствует о наличии предпосылок для формирования нового этапа инвестиционного взаимодействия государства и бизнеса, основанного на точечном подходе или государственно-частном партнерстве с целью создания или развития вполне конкретного производства. А учитывая задачи государства по реализации программы импортозамещения, логично предположить, что такими производствами станут в первую очередь промышленные.

При этом в системе инвестиционного взаимодействия государства с хозяйствующими субъектами промышленного профиля ключевым элементом становится инвестиционный потенциал последних. Так как именно от состояния инвестиционного потенциала зависят как возможности хозяйствующих субъектов к вложению инвестиций, так и их способности к освоению инвестиционных ресурсов. Таким образом, формируется государственно-частное партнерство по развитию инвестиционного потенциала хозяйствующих субъектов, где государство осуществляет вложение финансовых ресурсов в улучшение характеристик инвестиционного потенциала конкретного хозяйствующего субъекта, а применительно к современным условиям – промышленных предприятий.

В этой связи представляется необходимым конкретизировать понятие экономической категории «инвестиционный потенциал хозяйствующего субъекта». Развивая существующие представления о данной экономической категории и частично соглашаясь с ними [9, 10], считаем возможным уточнить понятие «инвестиционный потенциал хозяйствующего субъекта» с использованием следующих методологических принципов:

- во-первых, экономическая категория «инвестиционный потенциал» должна выражать экономическую

сущность инвестиционного потенциала как теоретического обобщения экономических явлений, связанных с вовлечением в хозяйственный оборот незадействованных до настоящего момента инвестиционных ресурсов;

- во-вторых, обычно потенциал определяют как совокупность имеющихся средств, возможностей в какой-либо сфере. И в то же время термин «потенциальный» обозначает «существующий в потенции», скрытый, не проявляющийся, возможный;

Исходя из вышеизложенного инвестиционный потенциал можно представить как совокупность инвестиционных ресурсов, а также условий и возможностей для их эффективного вложения.

Такой подход к определению инвестиционного потенциала в большей степени соответствует целям стратегического управления хозяйствующим субъектом, включая и промышленные предприятия, его развития, так как отражает не только совокупные способности экономических субъектов к вложению инвестиционных ресурсов в конкретные проекты, но и возможности данного субъекта хозяйственной деятельности по освоению инвестиционных ресурсов. Отсутствие таких возможностей оставляет накопленный инвестиционный капитал невостребованным, а предприятие, обладающее инвестиционным потенциалом не получает развития. И наоборот, предприятие, располагающее возможностями для вложения инвестиционного капитала реализует собственные способности, т.е. реализует свой инвестиционный потенциал и привлекает внешние по отношению к нему инвестиционные ресурсы, что способствует его активному развитию. Инвестиционный потенциал превращается в реальные производственные и социальные производства.

Инвестиционный потенциал промышленного предприятия в данном случае трансформируется из простой совокупности инвестиционных ресурсов, накопленных экономическим субъектом и невостребованным в текущий момент времени, в возможности вложения этих ресурсов и привлечения дополнительных инвестиционных ресурсов для вовлечения в хозяйственный оборот незадействованных производственных мощностей и социальных объектов предприятия. Такой подход позволяет обеспечивать постоянное развитие и увеличение инвестиционного потенциала промышленного предприятия, что согласуется с современными представлениями об инвестиционном потенциале и его развитии [11, 12].

Перечень составляющих инвестиционного потенциала промышленного предприятия в данном случае расширяется от простой совокупности (пусть даже и упорядоченной) материальных, финансовых

и интеллектуальных ресурсов, принадлежащих предприятию на праве собственности и традиционно учитываемых при формировании инвестиционного потенциала, до включения в него объектов природно-ресурсного, финансового и трудового потенциала территории, где расположено промышленное предприятие, и которые могут быть использованы предприятием в его деятельности, а также условий, характеризующих степень развития институтов рыночной экономики, наблюдаемых в месте расположения промышленного предприятия.

Рассматривая инвестиционный потенциал промышленного предприятия как целостную систему во взаимосвязи с условиями его использования, можно выделить в качестве основных его элементов (структурных компонент) следующее:

- финансовая (совокупность денежных ресурсов и высоколиквидных финансовых активов, возможных к использованию в инвестиционной деятельности);
- производственная (совокупность материальных и нематериальных активов, накопленных промышленным предприятием в результате производственной деятельности);
- ресурсно-сырьевая (обеспеченность балансовыми запасами важнейших видов природных ресурсов, которые могут быть использованы промышленным предприятием в его производственной деятельности);
- инфраструктурная (условия, характеризующие уровень развития производственной и социальной инфраструктуры в местности, где расположено промышленное предприятие);
- институциональная (обеспеченность необходимыми институтами рыночной экономики, условия, характеризующие развитие институтов финансово-кредитной системы, консалтинговых, консультативных и иных организаций);
- кадровая (наличие профессионально обученной рабочей силы и инженерно-технического персонала, условия подготовки необходимых кадров в регионе);
- интеллектуальная (образовательный уровень населения, возможность переобучения персонала, степень развития НИОКР и др.);
- инновационная (мера внедрения достижений научно-технического прогресса и степень модернизации производства).

Инвестиционный потенциал промышленного предприятия формируется на основе интеграции взаимосвязанных и взаимозависимых элементов (компонент) и может изменять (количественно и качественно) свои характеристики. При этом, очевидно, что отдельные составляющие инвестиционного потенциала находятся вне сферы хозяйствующего субъекта. Таким образом, инвестиционный потенциал промышленного

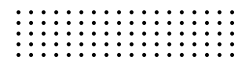
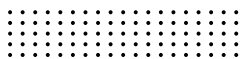
предприятия становится результатом продуманного взаимодействия хозяйствующего субъекта и государства [13]. При этом промышленное предприятие принимает усилия по накоплению финансовой, производственной, ресурсно-сырьевой и инновационной составляющей инвестиционного потенциала. Территориальные органы власти принимают меры по развитию инфраструктурной, институциональной и интеллектуальной составляющих инвестиционного потенциала предприятия, создавая условия для развития производственной и социальной инфраструктуры, формирования и развития человеческого капитала и пр.

Промышленное предприятие при таком подходе отвечает за материальное содержание инвестиционного потенциала (финансовые ресурсы и материальные объекты, находящиеся в распоряжении предприятия). Его задачей является накопление материальных ресурсов в распоряжении предприятия, пригодных для последующего инвестирования.

Задачи государства более широки. В рамках развития инфраструктурной компоненты инвестиционного потенциала государство как сторона государственно-частного партнерства осуществляет финансирование бюджетных средств в создание (улучшения текущего состояния) инфраструктуры региона, необходимой промышленному предприятию для реализации инвестиционного проекта. Реализуются меры по прокладке новых или ремонту существующих автомобильных и железных дорог, развитию инфраструктуры водного транспорта, развитию сети телефонной и спутниковой связи, развитию систем энергообеспечения, газоснабжения, водоснабжения, водоотведения и дренажа места реализации инвестиционного проекта и пр.

В рамках развития институциональной составляющей инвестиционного потенциала предприятия реализуются такие меры, как:

- поддержка интернет-сайтов, на которых размещается подробная информация по субъекту РФ, включая данные по условиям ведения бизнеса в субъекте РФ и районах, а также предлагаемые для реализации инвестиционные проекты;
- создание информационно-аналитических и консультационных центров по вопросам привлечения инвестиций, рейтинговых агентств, оценивающих кредитоспособность и осуществляющих регулярное проведение рейтингов, публикацию рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности;
- проведение конференций с участием потенциальных инвесторов;
- участие в национальных и международных инвестиционных форумах, симпозиумах, выставках, конференциях;
- оказание предприятию консультационной поддержки по любым вопросам инвестиционной



Шваков Е. Е.

деятельности (начиная с вопросов регистрации предприятия и выбора площадки под реализацию инвестиционного проекта, заканчивая разъяснением особенностей российского и регионального законодательства, системы налогообложения и т.п.);

- создание специализированных уполномоченных компаний, оказывающих инвесторам на договорной основе услуги по регистрации предприятий на территории региона, их бухгалтерскому, аудиторскому, страховому, лизинговому сопровождению и взаимодействию с налоговыми органами региона и др.;
- решение отдельных вопросов с контролирующими органами региона;
- создание системы «единого окна», предусматривающей обслуживание инвесторов по взаимосвязанным направлениям функционирования инвестора в одном месте. В качестве таких направлений могут быть налоги, разрешительная документация и пр.

Развитие интеллектуальной и кадровой компонент инвестиционного потенциала предполагает:

- финансирование обучения местного населения в учебных заведениях региона и страны по направлениям подготовки и программам, в соответствии с потребностями промышленного предприятия – субъекта инвестиционного государственно-частного партнерства;
- финансирование затрат (полное или частичное) на повышение квалификации и переподготовку работников промышленного предприятия.

Подобный подход к организации инвестиционного взаимодействия государства и бизнеса характеризуется существенной детализацией и конкретикой. В его основе лежит не разработки и предположения относительно развития отдельной территории, даже хорошо проработанные и обоснованные, а конкретный инвестиционный проект, реализуемый частным бизнесом с использованием финансовых средств и возможностей государства, региона или муниципалитета. Данное обстоятельство предопределяет более высокую вероятность достижения намеченных результатов инвестиционной деятельности, а государственно-частное партнерство становится эффективной формой взаимодействия власти и бизнеса в инвестиционной сфере.

Литература:

1. Басов А. И. Финансово-кредитное регулирование инвестиционного процесса в России. М.: Финансы и статистика, 2002. 208 с.
2. Гуськов Н. С., Гуцриев С. С., Зенякин В. Е., Крюков В. В., Шершунов В. А. Инвестиции. Формы и методы их привлечения. М.: Алгоритм, 2001. 384 с.

3. Эффективность мер государственной поддержки, направленных на создание и функционирование особых экономических зон [электронный ресурс]. URL: http://council.gov.ru/structure/committees/5/activity/round_tables/32669 (дата обращения 17.07.2014)
4. Седаш Т. Н., Бирюков А. В. Использование зарубежного опыта для повышения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности российских регионов // Финансы и кредит. 2013. № 38. С. 59–65
5. Фишер П. Привлечение прямых иностранных инвестиций в Россию: 5 шагов к успеху. М.: Флинта: Наука, 2004. 282 с.
6. Мальщук О. М. Особенности инвестиционной политики России на современном этапе // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.). Т. I. М.: РИОР, 2011. С. 38–40.
7. Островский А. В. Основные механизмы привлечения инвестиционных ресурсов для реального сектора экономики // Проблемы экономики и менеджмента. 2012. № 4(8). С. 20–24.
8. Бондаренко И. В., Князева И. В. Системная характеристика рейтингов, содержащих оценку предпринимательского и инвестиционного климата: место России // Вопросы управления. 2014. № 4. [электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2014/04/10> (дата обращения 26.07.2015).
9. Бард В. С. Инвестиционный потенциал Российской экономики / В. С. Бард, С. Н. Бузулуков, Н. Н. Дрогобыцкий, С. Е. Щепетова. М.: Экзамен, 2003. 184 с.
10. Рязанова Л. А., Беляков Д. Е. Инвестиции в регионы России // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2001. № 8. С. 4–11.
11. Фоломьев А., Ревазов В. Инвестиционный климат регионов России и пути его улучшения // Вопросы экономики. 1999. № 9. С. 57–68.
12. Хотамкулов А. Усиление инвестиционного потенциала промышленных предприятий путем повышения эффективности инвестиций в основные фонды (на примере текстильных предприятий) // Вопросы экономических наук. 2010. № 2 (41). С. 105–109.
13. Лепешкина С. В., Мартенс А. А. Инвестиционное государственно-частное партнерство в развитии сферы управления жилищным фондом региона. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2013. 120 с.

References:

1. Basov A. I. Financial-credit regulation of investment process in Russia. M.: Financy i statistika, 2002. 208 p.
2. Guskov N. S., Gutsiriev S. S., Zenyakin V. E., Kryukov V. V., Shershunov V. A. Investments. Forms and methods of attraction. M.: Algoritm, 2001. 384 p.



3. The efficiency of public support measures aimed at development and functioning of special economic zones [e-resource]. URL: http://council.gov.ru/structure/committees/5/activity/round_tables/32669 (date of reference 17.07.2014)
4. Sedash T. N., Biryukov A. V. Using foreign experience to improve the competitiveness and investment attractiveness of the Russian regions // *Financy i kredit*. 2013. № 38. P. 59–65
5. Fisher P. Attracting foreign direct investment into Russia: 5 steps towards success. M.: Flint: Nauka, 2004. 282 p.
6. Malshukova O. M. The specifics of the Russian investment policy at the present stage // *Current issues in economics and management: proceedings of the international. scient. conf. (Moscow, April 2011)*. V. I. M.: RIOR, 2011. P. 38–40.
7. Ostrovskiy A. V. Basic mechanisms of attracting investment resources for the real sector of economy // *Problemy ekonomiki i managmenta*. 2012. № 4(8). P. 20–24
8. Bondarenko I. V., Knyazeva I. V. System-based characteristics of ratings containing assessment of entrepreneurial and investing climate: ranking of Russia // *Voprosy upravleniya*. 2014. № 4. [e-resource]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2014/04/10> (date of reference 26.07.2015).
9. Bard V. S. The investment potential of the Russian economy / V. S. Bard, S. N. Buzulukov, N. N. Drogobyskiy, S. E. Schepetova. M.: Examen, 2003. 184p.
10. Ryazanov L. A., Belyakov D. E. Investing into the regions of Russia // *Federative relations and regional socio-economic policies*. 2001. № 8. P. 4–11.
11. Folomjev A., Revazov V. Investment climate of the regions of Russia and ways of its improvement // *Voprosy ekonomiki*. 1999. № 9. P. 57–68.
12. Hotamkulov A. Strengthening of the investment potential of industrial enterprises through improving the efficiency of investment into fixed assets (for exemplified by textile enterprises) // *Voprosy ekonomicheskikh nauk*. 2010. № 2(41). P. 105–109.
13. Lepeshkina S. V., Martens A. A. Investment public-private partnership in the housing management development of the region. Barnaul: Alt. Univ. Publishing, 2013. 120 p.

ФОРМИРОВАНИЕ КЛАСТЕРОВ КАК ИНСТРУМЕНТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

Альхимович И. Н.

кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента, Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова (Россия), 165651, Россия, Архангельская область, г. Коряжма, ул. Ленина, д. 9, alkhim@atnet.ru

Найденов Н. Д.

доктор экономических наук, профессор заведующий кафедрой бухгалтерского учета, анализа и аудита, филиал Вятской государственной сельскохозяйственной академии (Россия), 167000, Россия, Республика Коми, г. Сыктывкар, ул. Пушкина, 51. кв. 9, ND.Naidenov@mail.ru

УДК 338.24
ББК 65.050.22

Цель. Неустойчивость российской экономики и медленные темпы ее роста говорят, что государство не в полной мере выполняет свои базовые регуляторные функции в обеспечении конкуренции. При этом государство в нашей стране пытается широко участвовать в хозяйственной деятельности практически во всех отраслях. Сложившаяся модель управления экономикой получила название «ручного управления». В такой модели управления действенность эффективных методов регулирования конкуренции существенно снижена, что и обусловило актуальность изучения данных проблем.

Научная новизна. В данной статье предложены аргументы в пользу новой модели управления экономикой, которая основана на совершенствовании регулирования конкуренции, внедрении методов управления рисками и развитии человеческого капитала в государственном управлении экономикой. Конкуренция означает, что производитель производит то, что продается, стимулы потребителя уравниваются его вознаграждениями. Конкуренция поддерживает эффективного собственника и устраняет из процессов обмена неэффективного.

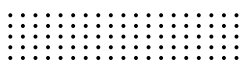
Результаты. Важно отметить, что за период после рыночных реформ система государственного управления претерпела три этапа развития. На первом этапе в 90-е годы система государственного управления характеризовалась потерей адекватной реакции на состояние общества и экономики, безоглядной верой в рыночные силы, снижением объемов производства, деиндустриализацией. При этом с положительной стороны следует отметить повышение уровня налогового администрирования. На втором этапе-нулевые годы, устойчивость государственного управления неуклонно повышалась, покончено с парадом суверенитетов, стала возрождаться система бюджетного и народнохозяйственного планирования, росли объемы производства, экспорт, доходы населения. На третьем этапе – десятилетия текущего века, государственное управление экономикой исчерпало потенциальные ресурсы методов управления сырьевой моделью экономического роста. На сегодняшний день управление экономикой испытывает потребность в переходе на новые структуры и методы управления, соответствующие инновационной модели экономического роста. Прежде всего, это зоны опережающего развития, инновационные кластеры, инновационные центры.

Ключевые слова: кластеры, экономическая модель, управление, проекты, конкурентоспособность, государство.

CLUSTER DEVELOPMENT AS A TOOL OF IMPROVING ECONOMIC MANAGEMENT

Alikhmovich I. N.

Candidate of Economics, Associate Professor of Management Department, Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov (Russia), 9, Lenina str., Koryazhma, Arkhangelsk region, Russia, 165651, alkhim@atnet.ru



Альхимович И. Н., Найденов Н. Д.

Naidenov N. D.

Doctor of Economics, Professor, Head of Accounting, Analysis and Audit Department, branch of the Vyatka State Agricultural Academy (Russia), fl.9, 51 Pushkin str., Syktyvkar, Republic of Komi, Russia , 167000, ND.Naidenov@mail.ru

Purpose. The instability of the Russian economy and its slow growth rate indicate that the government does not fulfil its basic regulatory functions of ensuring competition. With this the government in our country is trying to widely participate in the economic activity in virtually all sectors. The current model of economic management has been named «manual control». In this management model, the efficiency of effective control methods of competition regulation is considerably lower.

Scientific novelty. In the article the arguments in favor of the new model of economic management are proposed based on the competition regulation improvement, introduction of risk management practices and human capital development in public management of economy. Competition means that a manufacturer produces what is sold, consumer incentives are balanced with their rewards. Competition supports efficient owners and eliminates the inefficient ones from the exchange.

Results. It is important to note that in the period following market reforms the public administration system has undergone three stages of development. At the first stage, in the 90-s, the public administration system was characterized by the loss of adequate response to the state of society and the economy, immense belief in market forces, reduced output, deindustrialization. At the same time improvement of tax administration should be noted from the positive side. At the second stage, in the 00-s, the stability of government has been steadily increasing, a parade of sovereignties was done away with, the system of budgetary and economic planning started to recover, production volumes, exports and incomes were growing. At the third stage – the 10-s of the current century, public management of the economy depleted the potential resources of raw material management model of economic growth. To date, there is a need for economic management to transfer to the new structure and management methods relevant to the innovation model of economic growth. First of all, these are priority development zones, innovation clusters and innovation centers.

Key words: clusters, the economic model, management, projects, competitiveness, state.

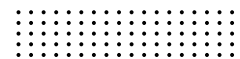
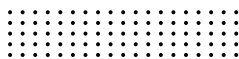
В начале XXI века в мире четко дифференцируются три системы государственного управления экономики: система управления экономикой, ориентированная на закрытую экономику (КНДР), система управления, ориентированная на внешние источники экономического роста (Сингапурская модель), дезорганизованная система управления, ориентированная на реализацию националистических целей (Украина). Система управления экономикой Российской Федерации далеко ушла от северокорейской модели и украинской модели, но все еще недостаточно адекватна инновационной экономике с быстрыми темпами экономического роста. Поэтому обсуждение вопросов совершенствования государственного управления экономикой особенно актуально.

Вопросы совершенствования государственного управления экономикой поднимаются в работах А. А. Азаров [1] Г. Ю. Кулика [4], В. Якунина [5] и др.

Мы будем понимать под термином государственное управление экономикой совокупность законодательной, исполнительной и судебной функций. С воспроизводственной точки зрения государственное управление экономикой основывается на обмене налогов, уплачиваемых населением государству, и общественных товаров и услуг, производимых и поставляемых государством населению.

Управление экономикой воплощает собой вертикальный обмен, когда средства собираются в один или немногие фонды и далее распределяются по целям использования. В горизонтальном обмене можно выделить обмен в индивидуальном масштабе (направление средств в одном направлении одновременно означает потерю средств в другом направлении), обмен между отдельными субъектами (передача блага одному субъекту одновременно сопровождается получением иного блага от другого субъекта), обмен межотраслевой (взаимные передачи продуктами между отраслями экономики), обмен межрегиональный (взаимные передачи благ между территориями), обмен между первичным, вторичным секторами, сектором услуг, обмен между производителями предметов потребления и производителями средств производства. Все указанные формы обмена реализуются регулярно, постоянно и устойчиво и, тем самым, создают условия для взаимодействия хозяйствующих субъектов и экономического роста [2].

Государственное управление экономикой и государственная собственность близкие, но неоднозначные понятия. Государственное управление экономикой это оптимизация пропорций прежде всего в государственном секторе и далее во всем народнохозяйственном комплексе путем фондирования общественных



средств. Государственная собственность это полномочия государства и имущественный статус государства в имущественном комплексе страны. Государственное управление экономикой и государственная собственность обуславливают друг друга и взаимодействуют друг с другом, но не сливаются друг с другом. Основной формой взаимодействия собственников государственной собственности и лиц, занимающих государственные должности, являются выборы. Выборы это знаково-символическая социально-экономическая структура, которая позволяет поставить в соответствие деятельность аппарата государственного управления с деятельностью граждан государства и предпринимательского сообщества [3, с. 9–23].

Очень часто экономический агент не стремится оптимизировать свои издержки или оказать какой-то дополнительный сервис своему потребителю. Обмен нарушается. Вместо обмена формируется либо локальная, либо текущая большая по масштабу монополия. Очень часто монополия состоит в том, что экономический субъект получает некую преференцию от государства, не давая ему ничего взамен. А это опять означает нарушение обмена. Нарушение обмена подрывает стимулы и вознаграждения производства, и, в конце концов, и само производство. В связи с этим можно утверждать, что ключевой проблемой регулирования производства является формирование системы институтов, создающих правильный и непрерывный процесс обмена. Управление экономикой обмен из важнейших таких институтов. Управление экономикой укрепляет обмен внутри себя самого и, одновременно, будет укреплять горизонтальный обмен, в том числе по средством создания условий для инновационных преобразований, прежде всего производственного плана [10].

Управление экономикой в обменных процессах общественного воспроизводства действует методами регулирования конкуренции, управления рисками и формирования человеческого капитала, сконцентрированного в сфере управления. Конкуренция означает, что производитель производит то, что продается, стимулы потребителя уравниваются его вознаграждениями. Конкуренция поддерживает эффективного собственника и устраняет из процессов обмена неэффективного агента [5].

За период после рыночных реформ система государственного управления претерпела три этапа развития. На первом этапе в 90-е годы система государственного управления характеризовалась потерей адекватной реакции на состояние общества и экономики, безоглядной верой в рыночные силы, снижением объемов производства, деиндустриализацией. Однако с положительной стороны следует отметить повышение уровня налогового администрирования.

На втором этапе-нулевые годы, устойчивость государственного управления неуклонно повышалась, покончено с парадом суверенитетов, стала возрождаться система бюджетного и народнохозяйственного планирования, росли объемы производства, экспорт, доходы населения. На третьем этапе – десятилетия XXI века, государственное управление экономикой исчерпало потенциальные ресурсы методов управления сырьевой моделью экономического роста. Управление экономикой испытывает потребность в переходе на новые структуры и методы управления, соответствующие инновационной модели экономического роста, такие, как зоны опережающего развития, инновационные кластеры, инновационные центры [6].

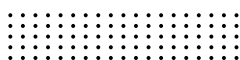
Надо поддерживать тех, кто способен быть эффективным и конкурентоспособным, а не тех, кто обещает стать эффективным и конкурентоспособным после мер государственной поддержки. Задача государственного управления экономикой стоит в том, чтобы проводить такой курс регулирования, чтобы оставались сильные, а слабые уходили или усиливались.

Необходимо поддерживать те сектора, которые способны производить продукцию, одинаково конкурентоспособную на внутреннем и внешнем рынке. В современном мире, в мире цепочек добавленной стоимости, та страна больше экспортирует несырьевых товаров, которая больше и импортирует. В то же время необходимо поддерживать тех отечественных производителей, которые способны конкурировать на международном рынке. Здесь речь идет больше не об импортозамещении, а об экспортоориентировании.

Поддерживать надо не столько финансами, сколько инфраструктурой, доступностью кредитных средств на рынке.

Россия, поставлена перед задачей стимулирования инвестиций, сейчас эта задача важна как никогда. Дело в том, что без преодоления инвестиционного кризиса, без солидного притока инвестиций (как отечественных, так и иностранных) поднять серьезно темпы экономического роста невозможно. Инвестиции означают необходимость формирования условия обмена во временных периодах небольших и больших сроков. Необходимо вести штучную работу с инвесторами.

Из экономической теории известно, что государственное управление работает по правилам, лаг времени принятия решений после наступления вызова окружающей среды длителен, аппарат управления избегает рисков. Частнопредпринимательский сектор стремится к прибыли и действует по правилу: большие прибыли сопряжены с большими рисками, малые прибыли – с малыми рисками. Как организовать взаимодействие бюрократически и инновационно настроенными частями населения в общем процессе экономического роста и повышения конкурентоспособности



национальной экономики? Есть успешные примеры такого взаимодействия.

Например, аппарат федерального министерства сельского хозяйства, региональных министерств сельского хозяйства, местных администраций, с одной стороны, и крестьянских (фермерских) хозяйств. Так, с 2000 по 2012 годы прирост производства основных видов сельскохозяйственной продукции крестьянскими (фермерскими) хозяйствами в тысячах тонн по Российской Федерации составил по зерну – в 2,8 раза по сахарной свекле – в 7,8 раза, семян подсолнечника – в 3,8 раза по картофелю – 6,3 раза, овощей – 7,6 раза, скота и птицы на убой – в 2,9 раза, молока – в 3 раза, яйцам – 2,4 раза [6].

Внимательное изучение и обобщение соответствующих практик показывает, здесь огромную роль сыграл именно кластерный подход в поддержке конкуренции. Он заключается в данном случае в том, что государственные и региональные органы разрабатывают программы субсидирования сельхозтоваропроизводителей по зонам ведения сельского хозяйства, по видам субсидируемых продуктов, а крестьянские фермерские хозяйства подают заявки на субсидии, обосновывая их в своих бизнес-планах. В результате образуются кластеры товаропроизводителей. Которые и выступают в качестве объектов государственной поддержки. При этом помощь оказывается в каждом случае по проекту с расчетом эффективности использования субсидий. Не во всех регионах кластерный подход к регулированию сельскохозяйственного производства, сопровождаемый составлением проектов, признается официально. Это делается фактически и официально в Ростовской области, но, например, в Республике Коми это делается фактически, но не признается официально. Важно, что кластерный подход к поддержке конкуренции более эффективен, чем антимонополистическое регулирование.

Главные черты накопленного опыта взаимодействия аппарата государственного управления экономикой и предпринимательского сектора, используемого при регулировании сельского хозяйства в части фермерских (крестьянских) хозяйств, заключаются в кластеризации и проектном управлении. Этот опыт может быть распространен на другие секторы экономики и может рассматриваться в качестве основного направления совершенствования государственного управления экономикой.

Для аппарата государственного управления экономикой важно быть вовлеченным в большие мегапроекты с длительными сроками реализации и постоянными правилами. Длительность мегапроектов позволяет нейтрализовать лаг запаздывания государственных решений. В свою очередь, предпринимательские проекты немедленно реагируют на

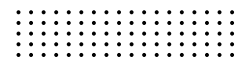
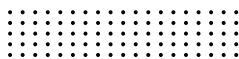
изменения внутренней и внешней среды национальной экономики. Соединение предпринимательских планов и мегапроектов государственного уровня реализуется через кластеризацию, субсидирование, освоения субсидий на основании бизнес-планов освоения субсидий.

В качестве успешного примера проектного подхода к организации управления экономикой можно назвать проектное управление и реализацию проекта Сочинской Олимпиады 2014 года.

Для укрепления инновационного развития российской экономики важно составлять мегароекты национальной экономической системы. Например, мегапроект «Устойчивое развитие Арктики», «Строительство транспортного коридора от Лиссабона до Владивостока», «Строительство космодрома в Сибири», «Создание Арктического морского пути», строительство скоростной железнодорожной магистрали «Москва-Казань». В такого рода проектах имеется стимул для инновационной части населения во вложения инвестиций в инновации, в создание новых рынков и новых продуктов для производства и потребления. Мегaproекты могут детализироваться как в глобальных масштабах, так и по региональным спецификациям. Обмен в мегароектах реализуется и в горизонтальном и в вертикальном направлениях.

Заслуживает внимания предложение о развертывании Трансевразийского пояса развития (ТЕПР). Этот проект может быть существенным драйвером для нового этапа индустриализации России. Идея в том, что государство заинтересовано в появлении нового глобального транспортного коридора от Владивостока до Лиссабона. Государственные, окологосударственные и частные корпорации, интегрированные мегапроектом ТЕПР, они могут сформировать спрос на инновационные решения и разработки, создать новые рынки инноваций, товаров и услуг. Ориентируясь на эти новые рынки товаров и услуг остальные предприятия, вузы, банковские институты, инвестиционные фонды, идя по пути финансово-промышленной интеграции, объединяясь в территориально-производственные кластеры (ТИПК), могут обеспечить опережающее технологическое, экономическое и социальное развитие конкретных регионов. Рассуждая аналогично применительно к мегапроекту Северного Арктического пути можно прийти к выводу, что такой проект может породить более мелкие по масштабу проекты, очаговую кластеризацию и далее расширение производства, внутренней и внешней торговли.

Перед территориальными инновационно-производственными кластерами лежит задача развития технологий для конкретного мегапроекта. Одновременно региональные территориально-инновационные кластеры



в состоянии привлекать инвестиции, генерировать вокруг себя инжиниринговую среду, из которой рождаются предприятия, работающие на национальный и международные рынки, коммерциализировать инновации. В этом случае территориальные инновационно-производственные кластеры служат инструментом прироста капитала и несут преобразующие функции в экономике [8].

Формирование проектов развития уже широко практикуется при составлении и планировании государственного бюджета (программное бюджетирование). Оно является хорошим основанием для выстраивания компетенций государственных учреждений и аппарата управления федеральных и региональных министерств. Но мегапроекты и формирование инновационных территориально-производственных кластеров распространяет практику программных бюджетов на государственно-частное партнерство, различные формы финансирования инфраструктурных объектов и субсидирования инновационной деятельности.

Для аппарата государственного управления экономикой важно быть вовлеченным в большие мегапроекты с длительными сроками реализации и постоянными правилами. Длительность мегапроектов позволяет нейтрализовать лаг запаздывания государственных решений. В свою очередь, предпринимательские проекты немедленно реагируют на изменения внутренней и внешней среды национальной экономики. Соединение предпринимательских планов и мегапроектов государственного уровня реализуется через кластеризацию, субсидирование, освоения субсидий на основании бизнес-планов освоения субсидий. Мегапроекты, региональные проекты и проектное управление по видам субсидий и государственной поддержки инновационной деятельности в сочетании с формированием территориальных инновационно-производственных кластеров могут служить не только эффективным инструментом накопления капитала, но и инструментом позитивного преобразования экономики.

Важное значение для совершенствования государственного управления приобретает использование в сфере государственного управления методологии риск-менеджмента. Использование корпоративной методологии риск-менеджмента в сфере государственного управления уже давно стало практикой в развитых странах мира. Риск-менеджмент стал основой модернизации государственного управления Великобритании, Канады и Соединённых Штатов Америки, поэтому изучение их опыта является важным для адаптации государственного управления к современным реалиям инновационной экономики [2].

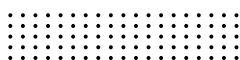
Риск-менеджмент — системный подход к установлению лучшего курса деятельности в условиях

неопределенности путем выявления и оценки рисков, проведения определенных мероприятий и выбора коммуникационной стратегии относительно рисков. Следствиями неумелого использования риск-менеджмента могут стать подорожание государственных программ и снижение доверия к органам государственной власти со стороны общества. Качественный риск-менеджмент приводит к более эффективному и ориентированному на результат осуществлению государственно-управленческой деятельности.

В 2002 году британский кабинет министров выдал отчет-инструкцию для государственных органов «Риск: усовершенствование способности государства обращаться с рисками и неопределенностью» В отчете-инструкции рассматривались существующая практика государственного риск-менеджмента и направления ее усовершенствования. В документе подчеркивалось, что правительство несёт ответственность за две категории рисков: риски для общества и государственных интересов страны; и риски, которые возникают в процессе осуществления непосредственной деятельности органов государственной власти. Поэтому первыми шагами на пути внедрения риск-менеджмента должны стать понимание государственными служащими его сущности и определение типов рисков, с которыми сталкиваются органы государственной власти а также органы управления регионов [7].

Традиционно государственные органы не привыкли принимать риск, тем не менее, с внедрением риск-менеджмента они должны переориентироваться на стратегию принятия риска. При этом появляются барьеры: несклонность организационной культуры государственных органов к принятию риска; недостаток опыта применения рассматриваемого подхода; недостаточность информации о рисках и отсутствие определенного уровня приемлемого риска; недостаточность формальных систем, процессов и процедур риск-менеджмента; неопределенная ответственность за управление рисками; ограниченность рисков, которые возникают при предоставлении государственных услуг, статусом и деятельностью государственных органов; уменьшение возможностей для инноваций в государственном секторе из-за временных и финансовых ограничений и страха провала проектов [9].

Особенность риск-менеджмента в государственном управлении заключается в том, что в государственном секторе стратегические решения относительно влияния на риски часто распространяются на разные организации и программы. Риски реализации государственной политики возникают на разных институциональных уровнях. Вот почему особое внимание следует уделять системному риску (*systemic risk*), влияющему на деятельность целой области, отрасли или сферы



деятельности общества, в отличие от рисков, присущих отдельной организации.

Внедрение системы риск-менеджмента в государственном управлении предполагает создание специальных структурных единиц — комитетов или команд (*risk committees, risk teams*) и Комитета риск-менеджмента (*Risk Management Committee*), основными задачами которых являются: надзор за внедрением риск-менеджмента; определение и пересмотр на регулярной основе политики, методологии и стандартов риск-менеджмента; обеспечение осведомленности всего персонала органа государственной власти в необходимости эффективного риск-менеджмента; мониторинг риск-менеджмента и периодическое представление информации о состоянии риск-менеджмента высшему руководству.

Основными недочетами в работе госаппарата являются:

- неадекватная реакция персонала на новое состояние общества, экономики, на коренное изменение в формах собственности;
- нечеткость функций и полномочий в организационных структурах, недостатки в работе с органами местного самоуправления;
- недостаточный профессионализм многих госслужащих, а также отрицательное воздействие и инерционность старой системы и специалистов, перешедших из нее;
- отсутствие опыта работы с негосударственными структурами;
- медленное освоение опыта функционирования государственных структур и государственных служащих зарубежных государств с развитой рыночной экономикой.

В настоящее время первостепенная задача для преодоления вышеуказанных недочетов в работе госаппарата экономикой — построение управленческих систем с взаимодополняющими государственными и частными структурами (например, министерство и самоуправляемые общественные организации). Управленческий персонал на всех уровнях государственной власти сегодня надо учить не только обоснованию решения экономических проблем, но и современным методам менеджмента, методам достижения соглашений, проведению переговоров, поиску компромиссов, практике принятия стратегических решений.

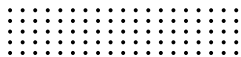
Литература:

1. Азаров А. В. Социально-философский анализ управления в современном обществе: смена идеологических векторов. Автореферат диссертации на соискание кандидата философских наук. Томск: Томский государственный университет, 2005. 17 с.

2. Альхимович И., Найденов Н. Создание системы взаимодействия крупных малых предприятий как фактор конкурентоспособности Северных регионов // Актуальные проблемы социально-экономического развития предприятий, отраслей, комплексов: монография. Кн. 2./ ответ. ред. Я. М. Максимов. Красноярск: Научно-инновационный центр, 2011. С. 199–213.
3. Альхимович И. Предпринимательство и государство: роль, значение и функции в активизации развития рыночной экономики. Монография. Архангельск: САФУ имени М. В. Ломоносова, 2013. 123 с.
4. Кулик Г. Ю. Зарубежный опыт внедрения риск-менеджмента в государственное управление // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 37.
5. Романюк Р. Форма опережающего сознания // Эксперт. 2015. № 14. С. 29
6. Россия в цифрах. 2013. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2013. 573 с.
7. Хрусталева Е. Ю. Сетевое планирование и управление региональным развитием как важнейший фактор обеспечения национальной безопасности России. // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012 № 4. С. 2–9.
8. Ireland R., Hitt M., Vaidyanath D. Strategic Alliances as a Pathway to Competitive Success // Journal of Management. 2002. Vol. 12 28 (3). P. 413–446.
9. Supporting Innovation: Managing Risk in Government Departments / Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office [e-resource] URL: http://www.nao.org.uk/publications/9900/managing_risk_in_gov_depts.aspx/9900864.pdf. (date of reference 10.09.2015).
10. Verhees F. J., Meulenbergh M. T. G. Market Orientation, Innovativeness, Product Innovation, and Performance in Small Firms // Journal of Small Business Management. 2004. Vol. 42. P. 134–154.

References:

1. Azarov A. V. Social-philosophical analysis of management in modern society: a change of ideological vectors. Abstract of dissertation of Candidate of Philosophical Sciences. Tomsk: Tomsk State University, 2005. 17 p.
2. Alkhimovich I. Naydenov N. Creating the system of major SMEs interaction as a factor of competitiveness in the Northern regions // Actual problems of socio-economic development of enterprises, branches, complexes: monograph. Bk. 2. / resp. ed. Ya. M. Maximov. Krasnoyarsk: Research and innovation center, 2011. P. 199–213.
3. Alkhimovich I. Business and government: The role, meaning and function in enhancing market economy development. Monograph. Arkhangelsk: NAFU after M. V. Lomonosov, 2013. 123 p.



Альхимович И. Н., Найденов Н. Д.

4. Kulik G. Yu. Foreign experience of implementing risk management in public administration // Gosudarstvennoe upravlenie. Electronic bulletin. 2013. № 37.
5. Romaniuk R. The form of advance consciousness // Ekspert. 2015. № 14. P. 29
6. Russia in numbers. 2013. Concise statistic book. M.: Rosstat, 2013. 573 p.
7. Khrustalev E. Yu. Network planning and regional development management as the most important factor of ensuring national security in Russia // Natsionalnye interesy: priority i bezopasnost. 2012. № 4. P. 2–9.
8. Ireland R., Hitt M., Vaidyanath D. Strategic Alliances as a Pathway to Competitive Success // Journal of Management. 2002. Vol. 28 (3). P. 413–446.
9. Supporting Innovation: Managing Risk in Government Departments / Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office [e-resource] URL: http://www.nao.org.uk/publications/9900/managing_risk_in_gov_depts.aspx/9900864.pdf. (date of reference 10.09.2015).
10. Verhees F. J., Meulenbergh M. T. G. Market Orientation, Innovativeness, Product Innovation, and Performance in Small Firms // Journal of Small Business Management. 2004. Vol. 42. P. 134–154.

ОПТИМИЗАЦИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫХ РЕСУРСОВ КАК МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ ИННОВАЦИОННЫМ ВОСПРОИЗВОДСТВОМ

Фраймович Д. Ю.

кандидат экономических наук, доцент, доцент, Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых (Россия), 600000, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 79, fdu78@rambler.ru

Мошнов В. А.

кандидат экономических наук, доцент, Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых (Россия), 600000, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 79, textlenta@yandex.ru

Гундорова М. А.

кандидат экономических наук, доцент, Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых (Россия), 600000, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 79, mg82.82@mail.ru

УДК 336.581
ББК 65.261.71

Цель. Определение ориентиров для оптимизации инвестиционных ресурсов региона.

Методы. В работе задействованы статистические методы управления качеством (Парето-анализ), структурный и логический приемы исследования.

Результаты. Определены наиболее приоритетные для региона виды деятельности, играющие ключевую роль в формировании ВРП. Экономико-математическим путем выявлены отстающие от заданного тренда развития сферы хозяйственного комплекса. Обоснованы пути для максимально четкой оптимизации и координации инвестиционных ресурсов на территориях.

Научная новизна. Разработанные индексы развития позволяют на обновленной основе выявлять инвестиционно-инновационные резервы в регионах и оптимально подходить к их использованию.

Практическая значимость. Предложенные оценочные и расчетные механизмы могут служить эффективным инструментом контроля и управления для федеральных, региональных и муниципальных органов власти при разработке и реализации инвестиционных программ в период общегосударственной инновационной модернизации, а также в исследовательской деятельности консалтинговых организаций и институтов социально-экономического развития.

Ключевые слова: инвестиционные процессы, виды деятельности, оптимизация, индексы развития.

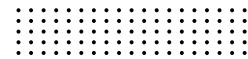
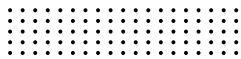
OPTIMIZATION OF INVESTMENT RESOURCES AS A MECHANISM OF THE REGIONAL INNOVATION REPRODUCTION MANAGEMENT

Frainovich D. Yu.

Candidate of Economics, Assistant Professor, Associate Professor, Vladimir State University named after Alexander and Nicholay Stoletovs (Russia), 79, Gorky str., Vladimir, Russia, 600000, fdu78@rambler.ru

Moshnova V. A.

Candidate of Economics, Assistant Professor, Vladimir State University named after Alexander and Nicholay Stoletovs (Russia), 79, Gorky str., Vladimir, Russia, 600000, textlenta@yandex.ru



Фраймович Д. Ю., Моинов В. А., Гундорова М. А.

Gundorova M. A.

Candidate of Economics, Assistant Professor, Vladimir State University named after Alexander and Nicholay Stoletovs (Russia), 79, Gorky str., Vladimir, Russia, 600000, mg82.82@mail.ru

Purpose. To identify the guidelines for investment resources optimization in the region.

Methods. The research work employs statistical methods of quality management (Pareto analysis), structural and logical methods of research.

Results. High priority activities for the region – key for the GRP formation are identified. The sectors of economic complex lagging behind the given development trend are revealed economically and mathematically. The most precise ways of optimization and coordination of investment resources in the territories are justified.

Scientific novelty. The designed development indices – on the updated basis – allow for identifying the investment-innovation reserves in the regions and to optimally use them.

Practical importance. The proposed assessment and calculation mechanisms can be an effective control and management tool for the federal, regional and municipal authorities in the development and implementation of investment programs in the period of national innovative modernization, as well as in research activities of consulting companies and institutions of social and economic development.

Key words: investment processes, activities, optimization, development indices.

Изменение динамики функционирования отечественной экономики, использование инновационно-воспроизводственных механизмов с целью ускоренного перехода к шестому технологическому укладу и обеспечения курса модернизации в общем смысле невозможны без осуществления комплекса оптимальных инвестиционно-ресурсных трансформаций на уровне субъектов Федерации. При этом одним из важнейших аспектов таких преобразований в государственном и региональном разрезах является структурный, что предполагает обоснованное определение перспективных видов экономической деятельности для эффективного рассредоточения финансовых вложений.

В настоящее время формируется множество новых точек роста как в сфере наукоемких производств и услуг, так и в традиционных секторах с огромным потенциалом для повышения эффективности, обусловленным возможностью удовлетворения вновь возникающих потребностей общества и массовым внедрением новых технологических решений взамен устаревших. Поиск таких прорывных областей является необходимым условием развития страны [1, с. 35].

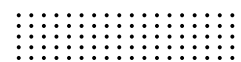
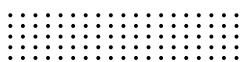
Но в свете сказанного представляются весьма уместными выводы академика РАН В. В. Ивантера, по мнению которого модернизация не может ограничиваться только установкой на создание новых «прогрессивных» секторов, поскольку это способно усугубить воспроизводственный кризис в других отраслях экономики, который будет прямым следствием ее растущей качественной неоднородности. Эффективная экономическая политика должна решить задачу новой индустриализации, в ходе которой потребуются устранить технологическое отставание ряда отраслей

и сформировать режим интенсивного обновления капитала [2, с. 7].

Кроме того, по справедливому замечанию О. С. Сухарева, при анализе технико-технологического развития экономических систем важно уточнить, какой вид деятельности (сектор экономики) доминирует и что считать доминированием. В этой связи возникают задачи определения параметров, по которым можно делать вывод о преобладании вида деятельности. Альтернативными исходными данными служат: число занятых в секторе агентов, обслуживающих некую технологию; величина создаваемого дохода/продукта на базе этой технологии; доля отрасли/сектора в общем объеме продукта/дохода данной экономической системы [3, с. 13].

Рассмотрение «золотых» ориентиров по нормам накопления инвестиций подводит к вопросу о выборе структуры вложений в те или иные сферы деятельности. Ведь для всех без исключения отраслей свойственно прохождение (смена) конкретных этапов жизненного цикла: от внедрения и роста до стагнации.

Имея информацию о соответствующих закономерностях, существенно легче предвидеть будущие изменения и тем самым снизить уровень риска их финансирования. Естественно, что наиболее эффективными и наименее рискованными оказываются инвестиции, связанные с финансированием передовых направлений хозяйствования, отличающихся высокими темпами роста. В сегодняшних реалиях перспективные и наукоемкие, быстрорастущие, а, значит, и высокорентабельные виды деятельности формируют по сути экономический вектор функционирования региональных систем и государства в целом. Для данных секторов



Фраймович Д. Ю., Мошинов В. А., Гундорова М. А.

со стороны всех уровней власти необходимы создание инвестиционно-привлекательных условий и одновременное максимально полное сокращение реальных и потенциальных барьеров роста.

Следует подчеркнуть, что высокая эффективность инвестиционных ресурсов возможна лишь при условии приоритетного развития наукоемких отраслей и финансовой поддержке НИОКР как государством, так и частным бизнесом.

В то же время ресурсы, знания, опыт, интеллектуальный капитал при высокой скорости институциональных изменений и их непредсказуемости, логической необоснованности (когда отсутствует целесообразность и логическая, целевая адекватность) теряют значение как факторы производства и конкурентного соперничества и обесцениваются [4, с. 33, 35].

С другой стороны, социально-экономические преимущества получают те региональные системы, в которых наиболее рационально и максимально быстро мобилизуются природные, научно-образовательные, производственно-технологические, финансовые и иные ресурсы, что, в свою очередь, позволяет реализовать комплекс мероприятий по активизации и расширенному воспроизводству инноваций.

В рамках данного вопроса необходимо уточнить, что оптимизация пропорций сложных социально-экономических систем с целью улучшения их функционирования предполагает множество решений, которые могут быть осуществлены по одному или нескольким показателям. Но определение параметров, которые бы обеспечили самый лучший (максимально достижимый) результат, вряд ли возможно [5, с. 55].

В этой связи появляется необходимость в разработке методик, позволяющих производить корректное сопоставление динамики развития различных сфер хозяйствования в разрезе регионов, округов и страны.

В целях оптимизации инновационно-инвестиционных мероприятий в социально-экономическом развитии региона предлагается использовать закон Парето, в соответствии с которым 20 % усилий дают 80 % результата, а остальные 80 % усилий дают лишь 20 % результата [6]. Вильфредо Парето в 1897 году сформулировал принцип «неправильного распределения благосостояния в обществе», разработав логарифмические математические модели, описывающие это неоднородное распределение.

Правило Парето применимо к множеству ситуаций и в большинстве случаев соблюдается в повседневной жизни. Анализ Парето ранжирует отдельные сферы и явления по значимости или важности и призывает выявить и в первую очередь устранить те причины, которые вызывают наибольшее количество проблем (несоответствий). Но следует учитывать, что в этих утверждениях фундаментальными являются не приведенные числовые

соотношения, а сам факт дисбаланса, вызванного неравномерным распределением результатов в разрезе исследуемой выборки экономических данных.

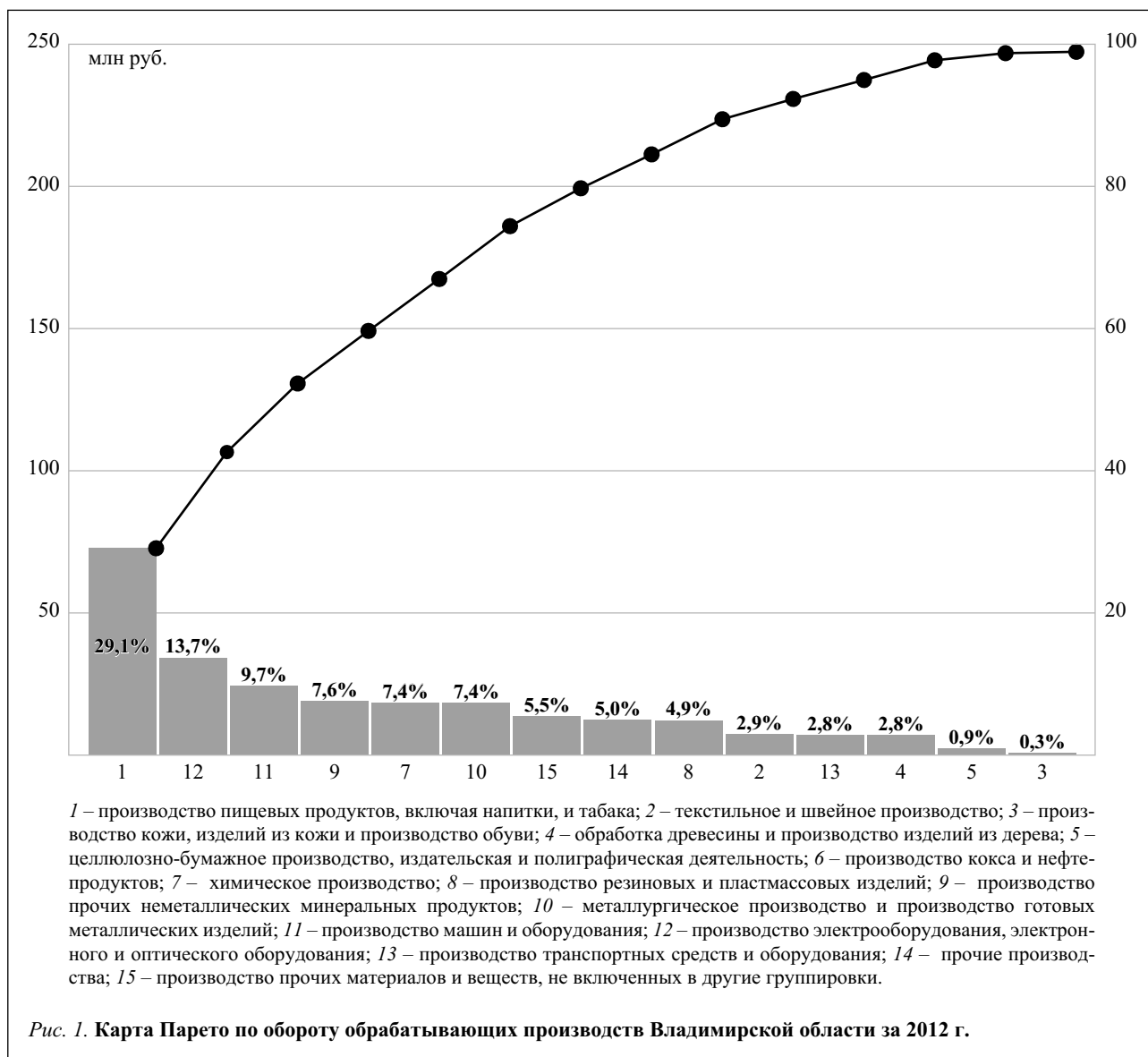
При этом соотношение 20/80, не являясь абсолютным и неизменным, зачастую трансформируется в 15/85 или 30/70. Более того, сумма входящих в соотношение величин не обязательно должна равняться 100 процентам и может принимать вид 10/70 или 50/95.

Важно, чтобы число позиций (факторов) было достаточно велико. Популярность закона Парето определяется с одной стороны его чрезвычайной простотой и наглядностью, а с другой стороны – возможностью применения в анализе очень широкого круга процессов.

В качестве рабочей гипотезы можно выдвинуть предположение, что указанная закономерность распространяется и на социально-экономические показатели региона. Расчеты и анализ полученных результатов представляется целесообразным провести на примере хозяйственно-промышленного комплекса Владимирской области. Исходя из официальных данных Росстата по отраслевой структуре валовой добавленной стоимости установлено, что на 20 % сфер хозяйствования региона (на 3 вида деятельности из 15) приходится 54,5 % ВРП [7]. И эти пропорции уже на протяжении последних нескольких лет кардинальным образом не меняются. Самым емким сектором для Владимирской области является обрабатывающий (31 %). При этом необходимо подчеркнуть, что регион по данному показателю является одним из лидирующих в ЦФО. Большой удельный вес промышленности в структуре валовой добавленной стоимости по Центральной России имеют только Калужская (38,2 %), Липецкая (39,2 %) и Тульская (35,3 %) области. В свою очередь, детализация расчетов позволяет утверждать, что на 4 вида деятельности из 15 (26,7 %) в структуре обрабатывающих производств Владимирской области приходится 60,1 % продукции (рис. 1).

Как видно из карты Парето, построенной в программном комплексе Statistica 10.1, доминирующими видами перерабатывающей промышленности региона выступают пищевые производства (закодированы на рисунке под номером 1) с удельным весом продукции 29,1 %, выпуск электрооборудования (номер 12) – 13,7 %, производство машин и оборудования (номер 11) – 9,7 %, изготовление неметаллических минеральных продуктов (номер 9) – 7,6 %.

В этой связи необходимо уточнить, что перерабатывающий сектор является своего рода «сердцем» национальной экономики. Его высоко-динамичное функционирование на современной инновационной основе предопределяет уровень и качество жизни населения и значимые позиции государства на международной арене, обеспечивая повсеместную занятость, максимально эффективную переработку имеющихся на



территориях ресурсов, а также внутреннюю экономическую стабильность при возникновении мировых финансовых кризисов. И наоборот, отсталые технологии, сравнительно низкая производительность труда и сильная зависимость от внешних конъюнктурных цен на энергоресурсы выступают основными индикаторами деградирующего обрабатывающего сектора экономики, и, следовательно, несопоставимого с развитыми территориями уровня жизни. Поэтому без поддержки производственных отраслей в стране и регионах немислимы создание высокоэффективного национального хозяйства и переход к числу ведущих держав, функционирующих в условиях шестого технологического уклада.

Достаточно обоснованные выводы по данной проблеме приводит Я.Н. Дубенецкий. По его мнению,

складывающиеся крайне низкие темпы экономического роста не могут быть преодолены без резкого подъема обрабатывающей промышленности в условиях, когда возможности существенных приростов в сырьевых, добывающих отраслях близятся к исчерпанию или будут связаны с гигантскими, непосильными и не окупаемыми затратами. Между тем потенциал экономического роста за счет обрабатывающей промышленности, практически безграничный, в большей своей части недоиспользуется [8, с. 17].

Поэтому выглядит определяющей задачей оптимизации развития именно этих секторов экономики региона. Для проведения анализа реакции видов экономической деятельности на изменение базовой величины предлагается использовать отношения темпов роста,

которые могут быть представлены как индексы развития и оценены по формуле расчета базисного индекса (1) [9, с. 339–342]:

$$IP_i = \frac{T_{n,j}}{T_{\bar{o},i}} \quad (1)$$

где IP – индекс развития; i – номер уровня анализируемого индекса (1 – внутренние, 2 – внешние, 3 – абсолютные индексы); $T_{n,j}$ – темп роста n -го вида экономической деятельности согласно классификационному перечню в j -м регионе; $T_{\bar{o},i}$ – темп роста базовой величины (при $i = 1$ – вида экономической деятельности «обрабатывающие производства» в j -м регионе, к которому относится n -й вид деятельности согласно перечню; при $i = 2$ – n -го вида экономической

деятельности согласно классификационному перечню в соответствующем федеральном округе; при $i = 3$ – n -го вида экономической деятельности согласно классификационному перечню в стране).

Применение вышеобозначенного модернизированного критерия продиктовано тем, что соотношение темпов роста, в отличие, например, от показателя отраслевой эластичности (рассчитываемого через соотношение темпов прироста), будет являться только положительной величиной, а оперирование показателями со знаком «минус» зачастую вызывает затруднения. Кроме того, повышается информативность выбранного показателя: если полученный результат меньше 1, то развитие вида экономической деятельности согласно классификационному перечню отстает от базовых тенденций роста, если равен или

Таблица 1. Темпы роста обрабатывающих производств по регионам ЦФО и РФ, 2012 г. к 2011 г.

Регион (область)	Обрабатывающие Производства всего	В том числе			
		Производство пищевых продуктов, включая напитки и табака	Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	Производство машин и оборудования	Производство электро- оборудования, электронного и оптического оборудования
Российская Федерация	1,101	1,108	1,125	1,060	1,120
Центральный федеральный округ	1,102	1,113	1,044	1,009	1,088
Белгородская	1,109	1,217	1,249	0,894	1,016
Брянская	1,196	1,088	1,446	1,033	1,122
Владимирская	1,101	1,082	1,131	1,101	1,026
Воронежская	1,095	1,120	0,954	1,108	1,141
Ивановская	1,121	1,148	1,207	1,091	1,121
Калужская	1,180	1,023	1,180	0,972	1,068
Костромская	1,180	1,041	1,023	1,005	1,180
Курская	1,103	1,239	1,141	0,937	1,090
Липецкая	1,076	1,113	1,159	1,125	1,076
Московская	1,073	1,155	1,133	0,981	1,108
Орловская	1,066	1,135	1,177	1,030	0,784
Рязанская	1,172	1,110	1,297	1,269	1,020
Смоленская	1,062	1,062	1,277	0,910	1,130
Тамбовская	1,035	0,922	1,107	1,265	1,131
Тверская	1,160	1,034	1,160	1,002	1,502
Тульская	1,061	1,089	1,698	0,989	0,996
Ярославская	1,145	1,116	1,065	1,145	1,122
г. Москва	1,104	1,039	0,610	0,936	1,117

Составлено на основе: www.gks.ru

Таблица 2. Индексы развития наиболее значимых обрабатывающих производств Владимирской области за 2012/2011 гг.

Показатели	Обрабатывающие производства всего 2012/2011 гг.	В том числе по видам деятельности			
		Производство пищевых продуктов, включая напитки и табака	Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	Производство машин и оборудования	Производство электро- оборудования, электронного и оптического оборудования
Внутренние индексы развития (IP_1)	1,000	0,983	1,027	1,000	0,932
Внешние индексы развития (IP_2)	0,999	0,973	1,083	1,091	0,943
Абсолютные индексы развития (IP_3)	1,000	0,977	1,005	1,039	0,917

больше 1 – соответствует или даже опережает динамику выбранных сравнительных факторов.

На основании предшествующего анализа по диаграмме Парето (рис. 1) и определения наиболее значимых видов экономической деятельности в структуре обрабатывающих производств Владимирской области в таблице 1 приведен фрагмент расчета темпов роста этих производств по регионам ЦФО и РФ в целом, в 2012 г. к 2011 г. [7].

По формуле (1) предлагается произвести расчеты внутренних, внешних и абсолютных индексов развития в динамике за 2005–2012 гг. по ведущим обрабатывающим производствам Владимирской области. На основе данных таблицы 1 в таблице 2 представлен этап вычисления за 2012/2011 гг. обозначенных выше индексов.

Но чтобы определить средние темпы развития той или иной сферы хозяйствования в конкретном регионе в разрезе трех анализируемых уровней в целом по рассматриваемому периоду 2005–2012 гг., можно воспользоваться формулой для расчета средней геометрической величины (2). Последняя, традиционно применяемая при оценке средних темпов роста, представляет наиболее правильный по содержанию результат в тех случаях, когда требуется найти такое значение экономического показателя, который был бы качественно равноудален как от ее максимального, так и от минимального значений [10]:

$$\bar{IP}_{ij} = \sqrt[t]{IP_{s_1ij} \cdot \dots \cdot IP_{s_tij}} \quad (2),$$

где $\bar{IP}_{ij}$ – средний темп развития (средняя геометрическая величина) вида экономической деятельности j -го региона по i -му уровню;

$IP_{s_1ij} \cdot \dots \cdot IP_{s_tij}$ – индивидуальные значения индексов развития i -го уровня за рассматриваемый период $S_1 \dots S_t$;

t – количество рассматриваемых периодов S .

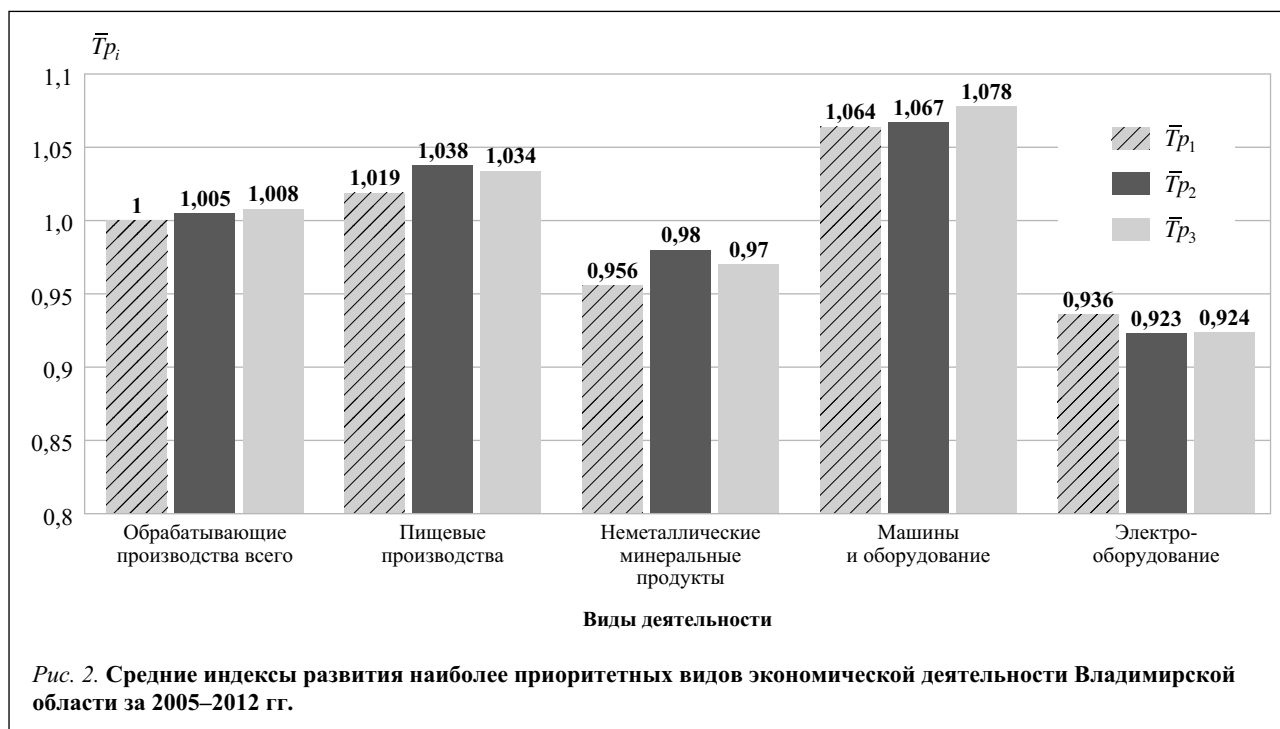
В анализируемой ситуации расчет выполнялся по семи индексам каждого уровня (за восьмилетний период 2005–2012 гг.). Поэтому $t = 7$. Выполненные расчеты средних индексов развития интерпретирует диаграмма (рис. 2).

Как видно из анализа, достаточно проблемную динамику развития демонстрируют сразу два весьма важных вида деятельности, связанных с производством неметаллических минеральных продуктов, и, особенно, электрооборудования. Об этом свидетельствуют как внутренние, так и внешние сопоставления: в разрезе указанных видов все средние темпы развития меньше 1. Это говорит о неудачном положении дел в принципиально перспективных и достаточно емких (21,3 % продукции обрабатывающих производств) сферах хозяйствования, их неоптимальной динамике и очевидной стагнации за период с 2005 по 2012 гг.

Например, значения средних темпов развития производства электрооборудования во Владимирской области в разном уровне анализируемых позиций существенно ниже нормативных показателей (равных единице): 0,936; 0,923; 0,924. В то же время, машиностроительный комплекс и пищевые производства региона демонстрируют в общих чертах обнадеживающую тенденцию к росту.

Многоуровневый расчет индексов развития позволяет определить потенциал отраслевого производства, выявить секторы, наиболее перспективные с точки зрения промышленного роста, а также установить сферы экономической деятельности, развитие которых в среднесрочной перспективе станет «узким местом» с точки зрения достижения высокой положительной динамики и обеспечения приемлемых объемов валового продукта.

Однако использование воспроизводственно-технологических возможностей роста зависит от состояния территориального инвестиционного климата, наличия достаточных финансовых ресурсов у предприятий,



стремлений региональных властей к поддержке важных секторов экономики.

Учитывая, что в настоящее время в РФ доля неэффективных мощностей весьма велика, чрезвычайно необходимы меры по кардинальному обновлению производственного аппарата и эффективному размещению инвестиционных ресурсов. Особенное внимание при этом должно быть уделено динамизму воспроизводственных процессов активной части основного капитала обрабатывающей промышленности, то есть обновлению тех средств производства, которые непосредственно задействованы в выпуске готовой высокотехнологичной продукции. Кроме того, требуется соблюдение высокой интенсивности эксплуатации вводимых фондов в противовес их количественному наращиванию на нерациональной основе.

Если говорить о перспективных технологических трендах в обрабатывающей промышленности, то весьма представительной в этом плане выступает классификация базовых технологий, сформированная Н. П. Иващенко (табл. 3) [11, с. 54]:

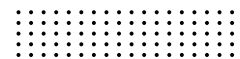
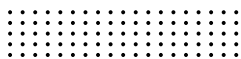
Применение рассмотренной выше группы отраслевых индексов можно распространить не только на виды экономической деятельности страны или региона, но и на подвиды или группы товаров (услуг), которые представляют интерес с точки зрения выявления целесообразности вложения в них средств.

Возвращаясь к использованию закона Парето и АБВ-анализа при построении оптимальной схемы

распределения инвестиций в условиях инновационной модернизации региональной экономики представляется целесообразным выдвинуть предположение о том, что виды экономической деятельности, связанные с производством электрооборудования, а также прочих неметаллических минеральных продуктов, являются, с одной стороны, достаточно значимыми и весомыми, а с другой – самыми проблемными. При этом представляется весьма рациональным распределение инвестиций в обрабатывающие производства Владимирского региона в соответствии с рассмотренными выше классическими представлениями о важности задач. Логичным предложением будет распределение

Таблица 3. Базовые технологии шестого технологического уклада в обрабатывающей промышленности

Прогнозы новых технологий и тренды	Базовые технологии VI технологического уклада
Новые типы двигателей для транспорта людей и грузов	Воздушно-наземный транспорт
Электрокомбинированные двигатели	Экологически чистый транспорт
Самопрограммирующиеся роботы	Адаптивные к внешним условиям технологии обработки деталей и сборки узлов



Фраймович Д. Ю., Мошинов В. А., Гундорова М. А.

инвестиционных ресурсов в пропорции 80:20 или 65:35. Т.е. максимум – 80, а минимум 65 % вложений в обрабатывающий сектор должны быть связаны с обновлением и совершенствованием производственных мощностей, выпускающих: 1) электрооборудование; 2) неметаллические минеральные продукты. Причина – явное отставание данных видов деятельности от заданных внутренней и внешней динамик, что доказывают рассчитанные средние индексы развития. Кроме того, выявленные несоответствия в развитии приоритетных секторов обрабатывающей промышленности являются серьезным препятствием освоения модернизационного потенциала экономики региона. Поэтому особое значение в территориальных инновационно-инвестиционных процессах и их оптимизации приобретает мониторинг функционирования сфер деятельности, доминирующих в формировании валового продукта и являющихся «локомотивом» неоиндустриализации.

Необходимо заметить, что приведенные результаты исследования не претендуют на завершенность и однозначность выводов. В то же время, получение математически обоснованных индикаторов – важный шаг, который поможет развивать дискуссию. В перспективе возможно исследование аспектов, связанных с определением в региональном разрезе зависимости между структурной концентрацией видов экономической деятельности и инновационными результатами хозяйствования, эффективностью инвестиций и качеством жизни и т.д.

Литература:

1. Соколов А. В., Чулок А. А., Месропян В. Р., Шашнов С. А. Формирование национальной системы технологического прогнозирования: проблемы и перспективы // Инновации. 2013. № 12. С. 34–43.
2. Ивантер В. В., Порфирьев Б. Н. Новая экономическая политика: общие условия социально-экономического развития России // Экономика и управление. 2013. № 12. С. 4–8.
3. Сухарев О. С. Теоретические и прикладные проблемы управления экономическими системами // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 3. С. 8–18.
4. Сухарев О. С. О приоритетах инновационного развития экономики // Инвестиции в России. 2010. № 8. С. 30–39.
5. Спицын В. В. Эффективность – как оптимальность: оптимизация пропорций обрабатывающей промышленности России // Инновации. 2014. № 4. С. 54–61.
6. Ильенкова С. Д., Ильенкова Н. Д., Мхитарян В. С. Управление качеством. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. 334 с.
7. Официальный Интернет-сайт Росстат [e-resource]. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения 08.08.2015).
8. Дубенецкий Я. Н. Реиндустриализация: условия, цели, этапы // Проблемы прогнозирования. 2014. № 4(145). С. 17–25.
9. Ефимова М. Р., Петрова Е. В., Румянцев В. Н. Общая теория статистики. 2-е изд., испр. и доп. М.: ИНФРА-М. 2011. 416 с.
10. Мхитарян В. С. Статистика / В. С. Мхитарян, Т. А. Дуброва, В. Г. Минашкин и др.; под ред. В. С. Мхитаряна. М.: ИЦ «Академия», 2010. 272 с.
11. Методические основы и организация научно-технологического прогнозирования в развитых странах: Монография / Отв. ред. Н. П. Иващенко. М.: МАКС Пресс, 2013. 296 с.

References:

1. Sokolov A. V., Chulok A., Mesropyan V. R., Shashnov S. A. Formation of the national system of technological forecasting: problems and prospects // Innovations. 2013. № 12. P. 34–43.
2. Ivanter V. V., Porfiriev B. N. New economic policy: general conditions of socio-economic development in Russia // Ekonomika i upravlenie. 2013. № 12. P. 4–8.
3. Sukharev O. S. Theoretical and applied problems of economic systems // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2014. № 3. P. 8–18.
4. Sukharev O. S. On the priorities of innovation development of economy // Investicii v Rossii. 2010. № 8. P. 30–39.
5. Spitsyn V. V. Efficiency – as optimum: optimizing proportions of the manufacturing industry of Russia // Innovations. 2014. № 4. P. 54–61.
6. Iljenkova S. D. Quality management / S. D. Iljenkova, N. D. Iljenkov, V. S. Mkhitaryan et al. M.: UNITY-DANA, 2006. 334 p.
7. The official web site of Rosstat [e-resource]. URL: <http://www.gks.ru> (the date of reference 08.08.2015).
8. Dubenetskyi Ya. N. Re-industrialization: conditions, objectives, stages // Problems of forecasting. 2014. № 4(145). P. 17–25.
9. Efimova M. R., Petrova E. V., Rumyantsev V. N. General theory of statistics. 2nd ed., rev. and add. M.: INFRA-M, 2011. 416 p.
10. Mkhitaryan V. S. Statistics / V. S. Mkhitaryan, T. A. Dubrova, V. G. Minashkin et al; ed. by Mkhitaryan V. S. M.: IC «Akademiy», 2010. 272 p.
11. Methodical foundations of the organization of scientific and technological forecasting in the developed countries: monograph / Ed. by N. P. Ivashchenko. M.: MAKS Press, 2013. 296 p.

**МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД
К ОЦЕНКЕ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ
ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА
НА ОСНОВЕ СБАЛАНСИРОВАННОЙ
СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ**

Уфимцева Е. В.

кандидат экономических наук, доцент, Томский
государственный архитектурно-строительный университет
(Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2,
Ufimtseva80@mail.ru

Шадейко Н. Р.

кандидат экономических наук, доцент, Томский
государственный архитектурно-строительный университет
(Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, shnr@
inbox.ru

Волчкова И. В.

кандидат экономических наук, доцент, Томский
государственный архитектурно-строительный университет
(Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2,
volchkovairina@sibmail.com

Подопригора Ю. В.

кандидат экономических наук, доцент, Томский
государственный архитектурно-строительный университет
(Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, y.v.p@
rambler.ru

Данилова М. Н.

кандидат экономических наук, доцент, Томский
государственный архитектурно-строительный университет
(Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, masha_
dan@mail.ru

Селиверстов А. А.

кандидат экономических наук, доцент, Томский
государственный архитектурно-строительный университет
(Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2,
seliverstov@live.ru

УДК 338.24(1-37)
ББК 65.050.23

Обеспечение функциональной наполненности города зависит от состояния и развития инфраструктуры, поэтому весьма важно уделять ей внимание, иначе в определенный период времени город не в состоянии будет выполнять свое предназначение для общества. Одной из основных задач муниципального управления является обеспечение надежного и устойчивого развития городского хозяйства. В связи с этим поддержание, комплексное развитие и обеспечение эффективного функционирования объектов инфраструктуры городского хозяйства приобретает еще большую актуальность.

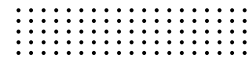
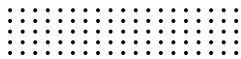
Цель. Статья посвящена предложению методологического подхода к оценке развития инфраструктуры городского хозяйства с применением сбалансированной системы показателей.

Методология. С помощью научного метода изучена концепция сбалансированной системы показателей, разработчиками которой являются Р. Каплан и Д. Нортон. По мнению разработчиков данной методологии, современная компания должна работать, по крайней мере, с четырьмя указанными составляющими, но в зависимости от ситуации она может принять и другие, дополнительные составляющие. Слово «сбалансированный» в названии методологии означает одинаковую важность всех показателей.

Результаты. Предложен методологический подход к оценке развития инфраструктуры городского хозяйства на основе сбалансированной системы показателей.

Вывод. Сбалансированная система показателей основана на принципах непрерывности и итеративности. Применение методологического подхода на основе сбалансированной системы показателей в муниципальном управлении позволит комплексно оценивать развитие объектов инфраструктуры городского хозяйства и как следствие обеспечить эффективное их функционирование.

Ключевые слова: инфраструктура, городское хозяйство, сбалансированная система показателей.



Уфимцева Е. В., Волчкова И. В., Данилова М. Н., Шадейко Н. Р., Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.

METHODICAL APPROACH TO ASSESSING THE URBAN INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT BASED ON THE BALANCED SYSTEM OF INDICATORS

Ufimtseva E. V.

Candidate of Economics, Assistant Professor, Tomsk State University of Architecture and Construction (Russia), 2, Solyanaya sq., Tomsk, Russia, 634003, ufimtseva80@mail.ru

Shadeiko N. R.

Candidate of Economics, Assistant Professor, Tomsk State University of Architecture and Construction (Russia), 2, Solyanaya sq., Tomsk, Russia, 634003, shnr@inbox.ru

Volchkova I. V.

Candidate of Economics, Assistant Professor, Tomsk State University of Architecture and Construction (Russia), 2, Solyanaya sq., Tomsk, Russia, 634003, volchkovairina@sibmail.com

Podoprigora Yu. V.

Candidate of Economics, Assistant Professor, Tomsk State University of Architecture and Construction (Russia), 2, Solyanaya sq., Tomsk, Russia, 634003, y.v.p@rambler.ru

Danilova M. N.

Candidate of Economics, Assistant Professor, Tomsk State University of Architecture and Construction (Russia), 2, Solyanaya sq., Tomsk, Russia, 634003, masha_dan@mail.ru

Seliverstov A. A.

Candidate of Economics, Assistant Professor, Tomsk State University of Architecture and Construction (Russia), 2, Solyanaya sq., Tomsk, Russia, 634003, seliverstov@live.ru

Providing urban functional content depends on the state and development of the infrastructure, so it is very important to pay attention to it, or in a certain period of time the city would not be able to implement its mission. One of the main tasks of the municipal management is to provide reliable and sustainable urban development. With this in view maintenance, comprehensive development and ensuring effective functioning of the infrastructure units of municipal economy is acquiring even greater importance.

Purpose. The article provides proposal of a methodological approach to assessing urban infrastructure facilities using the balanced scorecard concept.

Methodology. Through the scientific method the balanced scorecard concept developed by R. Kaplan and D. Norton has been explored. In the opinion of the authors of this methodology, modern companies should operate with at least four specified components, but depending on the situation, it may take other additional components. The word «balanced» in the title means the same importance for all the indicators.

Results. Methodological approach to the evaluation of the municipal economy infrastructure development based on the balanced scorecard is proposed in the article.

Conclusion. The balanced scorecard is based on the principles of consistency and iteration. Application of methodological approach based on the balanced scorecard in the municipal management will allow to comprehensively evaluate the infrastructure development of municipal services and as a consequence to ensure their efficiency.

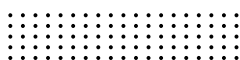
Key words: infrastructure, urban economy, balanced scorecard.

Введение

В начале 1990-х годов профессор Harvard Business School Роберт Каплан и президент консалтинговой фирмы Renaissance Solutions Дэвид Нортон предложили сбалансированную систему показателей, которая основана на причинно-следственных связях между стратегическими целями, отражающими их параметрами и факторами получения планируемых результатов. Она складывается из четырех составляющих – финансовой, клиентской, внутренних бизнес-процессов и обучения и развития персонала, цели

и задачи которых отражаются финансовыми и нефинансовыми показателями [1].

Система сбалансированных показателей позволяет трансформировать миссию и стратегию организации в конкретные, осязаемые цели и показатели их достижения. Смысл данной системы заключается в достижении равновесия (баланс) между внешними отчетными данными (для акционеров, клиентов) и внутренними характеристиками бизнес-процессов. Система также призвана балансировать показатели результатов прошлой деятельности и будущего роста [2, 3].



Уфимцева Е. В., Волчкова И. В., Данилова М. Н., Шадейко Н. Р., Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.

Степень научной разработанности исследования

Обоснованию использования на уровне предприятий сбалансированной системы показателей посвящены труды многих ученых: Ю. С. Нефедьевой [4], М. Г. Брауна [5], Р. Каплана [6], Д. Нортон [6], А. Прайснера [7], Х. К. Рамперсада [8] и др.

В области стратегического управления сбалансированная система показателей также играет значимую роль, в данной области можно выделить следующих исследователей-разработчиков: Р. Акофф [9], Ф. Котлер [10], В. С. Ефремов [11] и др.

Научная проблема исследования

Стремление органов муниципальной власти эффективно формировать стратегию, работать на опережение в современных условиях становится жизненно необходимым, экономически обоснованным и объективно оправданным.

Одной из основных задач муниципального управления является обеспечение надежного и устойчивого развития городского хозяйства [12]. В связи с этим поддержание, комплексное развитие и обеспечение эффективного функционирования объектов инфраструктуры городского хозяйства приобретает еще большую актуальность [13].

Научная проблема заключается в отсутствии методологической основы формирования и использования сбалансированной системы показателей оценки развития инфраструктуры городского хозяйства.

Методологические основы исследования

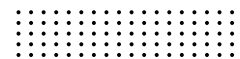
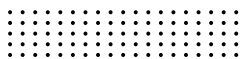
В классическом варианте сбалансированная система показателей содержит четыре составляющие, представляющие собой наиболее важные аспекты деятельности организации (табл. 1).

Каждая составляющая включает в себя ключевой вопрос, с которым она ассоциируется. Ответами этих ключевых вопросов являются цели, достижение которых будет свидетельствовать о продвижении по пути реализации стратегии. Между составляющими должна быть установлена четкая причинно-следственная связь. Стратегический процесс в любой компании, которая завершила разработку ССП, реализуется сверху вниз. На первом этапе на основе видения высшего менеджмента, которое отображает (или, точнее, должно отображать) интересы акционеров, определяются финансовые цели и ориентиры. Далее необходимо наметить круг проблем, связанных с идентификацией потребителей, разработкой мер по улучшению восприятия клиентом продукции или услуг компании. После того как желаемые цели обозначены, начинается поиск необходимых средств для их достижения. При этом определяются мероприятия по усовершенствованию внутренних бизнес-процессов (разработка новой продукции, повышение качества обслуживания, повышение производительности и т. д.), которые необходимо реализовать для создания качественного предложения потребителю и достижения желательных для собственника финансовых результатов. Совершенствование внутренних бизнес-процессов в значительной мере зависит от технологий, квалификации и опыта сотрудников, внутреннего климата в коллективе и других факторов. Важно понимать, что все четыре составляющие должны способствовать реализации единой стратегии организации. По мнению разработчиков данной Концепции, современная компания должна работать, по крайней мере, с четырьмя указанными составляющими, но в зависимости от ситуации она может принять и другие, дополнительные составляющие [1, 6].

Проектирование сбалансированной системы показателей является непрерывным итеративным (взаимодействие между объектами) процессом. Каждая итерация (очередное повторение какой-либо операции) представляет собой последовательность семи следующих этапов:

Таблица 1. Классический вариант сбалансированной системы показателей Р. Каплана и Д. Нортон

Составляющие сбалансированной системы показателей	Ключевой вопрос
Финансовая	Как стратегия повлияет на финансовое состояние компании?
Клиентская	Как мы должны выглядеть перед нашими клиентами, чтобы реализовать стратегию?
Внутренние бизнес-процессы	Какие процессы стратегически важны?
Обучение и развитие	Как мы будем поддерживать нашу способность к изменению и совершенствованию, чтобы реализовать стратегию?



Уфимцева Е. В., Волчкова И. В., Данилова М. Н., Шадейко Н. Р., Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.

1. Общая характеристика организации. Результатом этапа является комплексная оценка текущего состояния и характеристика организации.

2. Определение стратегии развития организации. Результатом этапа является формализованное описание стратегии развития на заданную перспективу.

3. Формирование целей организации. Результатом этапа является набор взаимосвязанных целей организации для каждой из четырех составляющих.

4. Формирования задач по направлениям изменения. Результатом этапа является набор взаимосвязанных задач организации для каждой из четырех составляющих.

5. Определение ключевых показателей эффективности. Результатом этапа является взвешенный набор измеряемых монетарных (первостепенных) и немонетарных (второстепенных) показателей для внутрифирменных управленческих целей.

6. Установление нормативных значений. Результат этапа: Система показателей и их нормативные значения должны быть сбалансированы. Это и обеспечит Сбалансированную систему показателей.

7. Разработка стратегических инициатив. Результат этапа: через инициативы может быть установлена связь между бюджетом и стратегией. Стратегия переводится на уровень действий. Инициативы по достижению заданных значений показателей эффективности образуют план мероприятий, а стоимость тех или иных мероприятий отображается в бюджете компании.

Таким образом, сбалансированная система показателей является теоретическим отображением предприятия, что дает возможность заинтересованным сторонам выбрать стратегию из сформулированной стратегической карты, и получить сбалансированную систему показателей для собственной деятельности. Сбалансированная система показателей, кроме того, помогает перейти от стратегического планирования к конкретному внедрению выбранной стратегии, и коммуникации ее до уровня отдельного сотрудника. Результатом представленной методологии является разработка форм для заполнения необходимыми данными.

Методологический подход к оценке развития инфраструктуры городского хозяйства

Необходимость применения методологии на основе сбалансированной системы показателей в процессе управления инфраструктурным развитием городского хозяйства заключается в следующем:

- в анализе специфики деятельности инфраструктуры городского хозяйства и выделении ключевых

моментов, на которые необходимо обратить внимание при разработке сбалансированной системы показателей;

- в описании стратегии развития на заданную перспективу;

- в формулировании целей (для каждой из четырех составляющих сбалансированной системы показателей), которые отражают и подробно расшифровывают стратегию отраслей в составе инфраструктуры городского хозяйства. В рамках каждой составляющей необходимо определить частные цели эффективности и показатели их оценивающие, зависящие от специфики инфраструктуры городского хозяйства, выбранных стратегий и возможностей их наблюдения.

- в определении взвешенного набора измеряемых монетарных (первостепенных) и немонетарных (второстепенных) показателей для внутренних управленческих целей инфраструктуры городского хозяйства;

- в установлении нормативных значений (плановых), при выполнении условия сбалансированности системы показателей и их нормативных значений (плановых);

- в разработке стратегических инициатив, через которые реализуется стратегия развития инфраструктуры городского хозяйства.

Таким образом, результатом использования сбалансированной системы показателей будет разработанная форма для заполнения необходимыми данными уровня развития инфраструктуры городского хозяйства по четырем составляющим дающая полное отображение качественных характеристик инфраструктуры в единой системе расчета и позволяющая перейти от стратегического планирования к конкретному внедрению выбранной стратегии.

Поэтому осуществление попытки разработать сбалансированную систему показателей (ССП) оценки инфраструктурного развития городского хозяйства является вполне оправданно.

Сбалансированную систему показателей предлагается использовать в качестве контрольно-оценочного инструмента инфраструктурного развития городского хозяйства, который позволит представить данные из разнородных источников в единой базе и обеспечить прозрачность для принятия исполнительных властью города обоснованных управленческих решений [14]. Структура сбалансированной системы показателей к оценке инфраструктурного развития городского хозяйства представлена в табл. 2.

Первой составляющей сбалансированной системы показателей оценки инфраструктурного развития городского хозяйства должна стать клиентская составляющая, в данном контексте она будет иметь название «социальная составляющая». Это обусловлено тем, что инфраструктурный комплекс

Таблица 2. Структура сбалансированной системы показателей оценки инфраструктурного развития городского хозяйства

Составляющие ССП	Комментарий по составляющим сбалансированной системы показателей
Социальная составляющая	Включает специфические показатели ценности услуг, получаемых потребителями (гражданами) от целевого сегмента городского хозяйства. Рассматривается как потребительская база, при этом учитываются показатели результатов деятельности отрасли в целевом сегменте городского хозяйства.
Составляющая развития и функционирования внутренних процессов	Определяет те главные внутренние процессы, которые необходимо довести до совершенства. Показатели позволяют оценить развитие внутренних процессов, от которых в огромной степени зависит удовлетворение потребностей граждан и хозяйствующих субъектов, а также достижение задач отрасли в целом.
Финансовая составляющая	Включает показатели оценки экономических (финансовых) последствий предпринятых действий. Они и являются параметрами соответствия конкретной инфраструктуры городского хозяйства стратегии и ее воплощения общему плану усовершенствования деятельности отрасли в целом.
Составляющая инноваций и управления персоналом	Определяет создание системы научных исследований в инфраструктурном комплексе городского хозяйства, механизма внедрения полученных результатов в практическую деятельность. Показатели позволяющие оценить квалификацию и опыт сотрудников от уровня подготовки, которых зависят внутренние процессы в инфраструктурах городского хозяйства

Составлено Е. В. Уфимцевой

городского хозяйства имеет целью своего создания обслуживание материально-бытовых и культурных потребностей проживающего в городе населения и функционирующих на его территории хозяйствующих субъектов. «Социальная составляющая» должна включать специфические показатели ценности услуг, получаемых потребителями (гражданами) от целевого сегмента городского хозяйства. Рассматривается как потребительская база, при этом учитываются показатели результатов деятельности отрасли в целевом сегменте городского хозяйства.

Второй составляющей сбалансированной системы показателей оценки инфраструктурного развития городского хозяйства должна стать составляющая внутренних бизнес-процессов, в данном контексте она будет иметь название «составляющая развития

и функционирования внутренних процессов». Данная составляющая определяет те главные внутренние процессы, которые необходимо оптимизировать. Показатели позволяют оценить развитие внутренних процессов, от которых зависит удовлетворение потребностей граждан и хозяйствующих субъектов, а также достижение задач отрасли в целом.

Третьей составляющей сбалансированной системы показателей оценки инфраструктурного развития городского хозяйства должна стать финансовая составляющая, в данном контексте она будет иметь такое же название «финансовая составляющая», т. к. оно полностью соответствует направлению данной составляющей и на муниципальном уровне. «Финансовая составляющая» должна включать показатели оценки экономических последствий предпринятых действий.

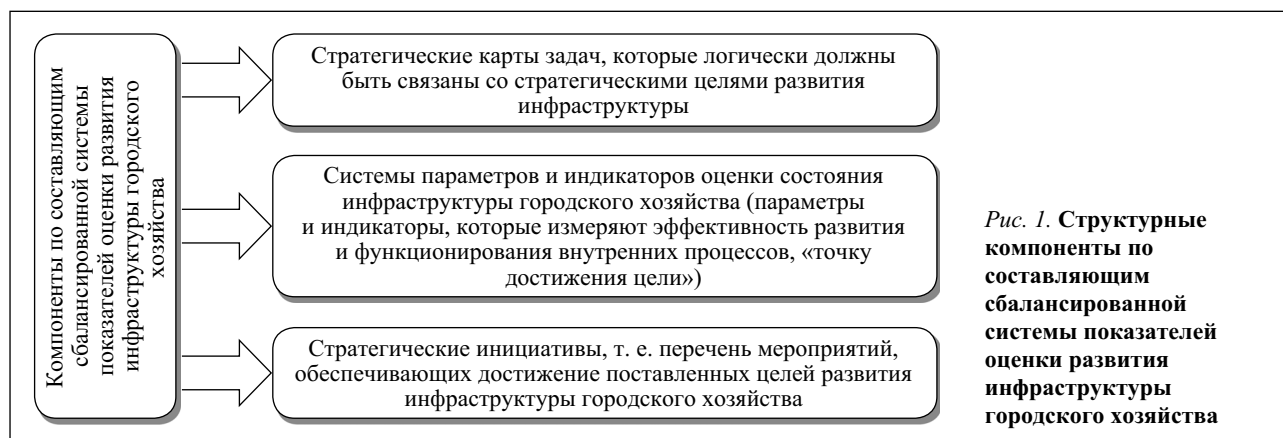


Рис. 1. Структурные компоненты по составляющим сбалансированной системы показателей оценки развития инфраструктуры городского хозяйства

Они и являются параметрами соответствия конкретной инфраструктуры городского хозяйства стратегии и ее воплощения общему плану усовершенствования деятельности отрасли в целом.

Четвертой составляющей сбалансированной системы показателей оценки инфраструктурного развития городского хозяйства должна стать составляющая обучения и развития, в данном контексте она будет иметь название «*составляющая инноваций и управления персоналом*». «Составляющая инноваций и управления персоналом» определяет создание системы научных исследований в инфраструктурном комплексе городского хозяйства, механизма внедрения полученных результатов в практическую деятельность, а также квалификацию и опыт сотрудников от уровня подготовки, которых зависят внутренние процессы в инфраструктурах городского хозяйства.

Структурные компоненты по составляющим сбалансированной системы показателей оценки развития

инфраструктуры городского хозяйства представлены на рис. 1.

Сбалансированная система показателей оценки инфраструктурного развития городского хозяйства подразумевает построение стратегической карты инфраструктурного развития городского хозяйства, которую предлагается строить на основе стратегического блока развития инфраструктурного комплекса городского хозяйства. Стратегическая карта является иллюстрацией причинно-следственных связей между желаемыми результатами социальной и финансовой составляющих, с одной стороны, и выдающимися результатами, полученными в основных внутренних процессах развития и функционирования [15].

Формирование системы параметров и индикаторов оценки состояния инфраструктуры городского хозяйства рекомендуется с помощью методологических основ индикативного планирования [16, 17].

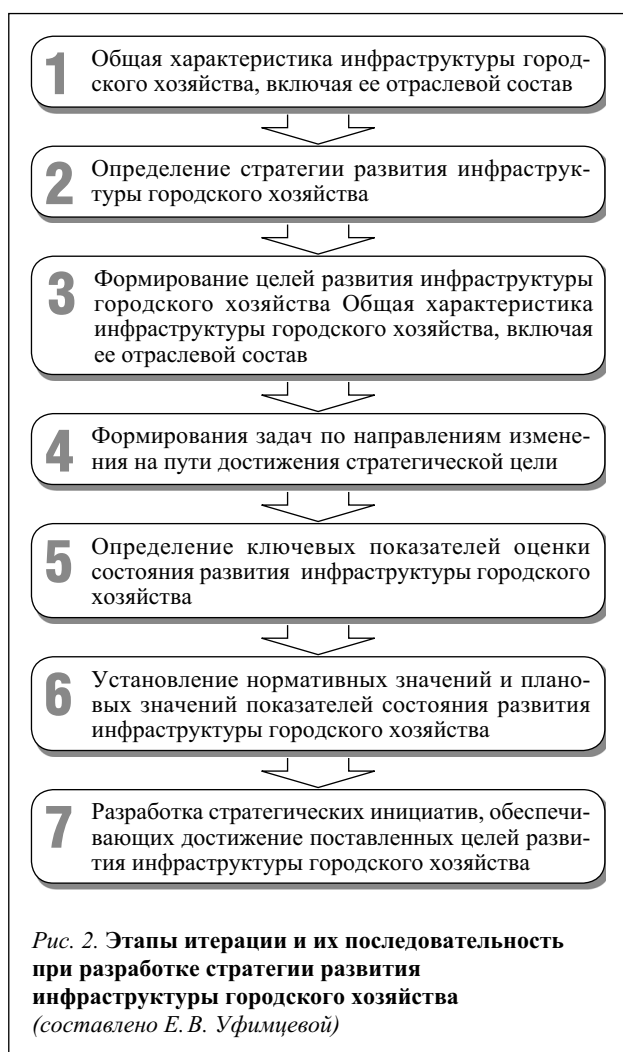
В случае сбоя в реализации стратегии необходимо изменение существующей стратегии развития инфраструктуры городского хозяйства или повторная ее разработка, а также корректировка целевых показателей деятельности [18, 19]. Данная ситуация имеет название итерация [20]. При возникновении не возможности реализации стратегии, т. е. итерации, процесс разбиения стратегических целей на подцели необходимо продолжать до тех пор, пока не появятся подцели, за достижение которых будут реально отвечать конкретные сотрудники – начальники отделов, сотрудники подразделений и т. д. Эти подцели должны удовлетворять следующим условиям:

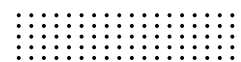
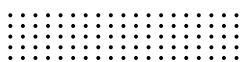
- быть понятными сотрудникам, на которых будет возложена ответственность за достижение подцели;
- подцели должны быть измеримы, т. е. необходимы нормативные значения или плановые значения соответствующих показателей;
- достижение нормативных значений или плановых значений показателей должно обеспечивать достижение целей более высокого уровня,
- сотрудники должны четко понимать, что именно можно и нужно сделать для того, чтобы достичь целей, за которые они отвечают.

Каждая последующая итерация должна включать этапы, представленные на рис. 2.

Результаты и практическая значимость исследования

Сбалансированной системы показателей представляет собой контрольно-оценочный инструмент инфраструктурного развития городского хозяйства, для которого характерны непрерывность и итеративность.





Уфимцева Е. В., Волчкова И. В., Данилова М. Н., Шадейко Н. Р., Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.

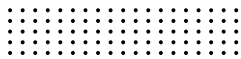
Применение предложенного методологического подхода позволит обеспечить принятие органами муниципальной власти и субъектами управления инфраструктуры городского хозяйства адекватных решений, направленных на максимизацию функционирования и развития инфраструктуры городского хозяйства, в условиях динамично меняющейся среды и существующего уровня жизни горожан.

Литература:

1. Kaplan R. S., Norton D. P. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System // Harvard Business Review. 1996. January/February. P. 214.
2. Эйсен Н. Ф., Ротарь В. Г., Лукьянец А. А., Ерофеев Е. Л. Сбалансированность народного хозяйства, экономик регионов и солидарное финансирование инновационного развития // Региональные проблемы. 2012. Т. 15. № 1. С. 74–80.
3. Лукьянец А. А., Чернов А. Г., Ротарь В. Г. Система сбалансированных показателей для управления региональным коммунальным комплексом // Регион: Экономика и Социология. 2010. № 4. С. 275–292.
4. Гершун А. М., Нефедьева Ю. С. Разработка сбалансированной системы показателей. Практическое руководство с примерами. 2-е изд., расшир. М.: Олимп-Бизнес, 2005.
5. Браун М. Г. Сбалансированная система показателей. На маршруте внедрения. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
6. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. 2-е изд., испр. и доп. Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2005.
7. Прайснер А. Сбалансированная система показателей в маркетинге и сбыте. М.: Гребенников, 2009. 303 с.
8. Рамперсад Х. К., Туоминен К. Универсальная система показателей для оценки личной и корпоративной эффективности. М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. 148 с.
9. Акофф Р. Планирование в больших экономических системах. М.: Советское радио, 1972. 221 с.
10. Котлер Ф. Меркетинг. М.: ЭКСМО, 2004. 756 с.
11. Ефремов В. С. Стратегическое планирование в бизнес-системах. М.: Финпресс, 2001. 240 с.
12. Елисеев А. М., Волчкова И. В., Подопригора Ю. В. Проблемы межотраслевых взаимодействий в контексте экономического развития территорий (на примере Сибирского федерального округа) // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2009. Т. 6-2. № 90. С. 40–44.
13. Уфимцева Е. В. Исследование инфраструктуры городского хозяйства в аспекте территориальных социально-экономических процессов // Экономическое возрождение России. 2014. № 2. С. 85–92.
14. Уфимцева Е. В. Взаимосвязь показателей социально-экономического развития территории (на примере муниципальных образований Томской области) // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 28(121) сентябрь. С. 26–32.
15. Ольше Н-Г., Рой Ж. Сбалансированная система показателей. Практическое руководство по использованию: Пер. с англ. М.: Вильямс, 2006.
16. Кудяков В. А., Минаев Н. Н., Устинова М. В. Оценка эффективности функционирования инновационных территорий на основе индикативного планирования // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2008. Т. 5. № 64. С. 206–210.
17. Минаев Н. Н. Организация системы мониторинга и регулирования инновационного развития региона: отраслевой аспект. Томск, 2008.
18. Минаев Н. Н., Селиверстов А. А., Шадейко Н. Р. Сценарные варианты управления жилищно-коммунальным комплексом города // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 5. С. 178–181.
19. Волчкова И. В. Теоретические и практические подходы к исследованию процессов формирования городских агломераций // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 29. С. 42–49.
20. Казаков О. Д. Интеграция системы бюджетирования со стратегическим планированием через сбалансированную систему показателей // Вестник Брянского государственного технического университета. 2006. № 4(12). С. 63–68.

References:

1. Kaplan R. S., Norton D. P. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System // Harvard Business Review. 1996. January/February. P. 214.
2. Eisen N. F., Rotar V. G., Lukyanets A. A., Erofeev E. L. The balanced character of national economy, regional economy and joint funding of innovation development // Regionalnye problemy. 2012. V. 15. № 1. P. 74–80.
3. Lukyanets A. A., Chernov A. G., Rotar V. G. Balanced Scorecard for the regional housing complex management // Region: Ekonomika i Sociologiya. 2010. № 4. P. 275–292.
4. Gershun A. M., Nefedjeva Yu. S. Development of the Balanced Scorecard. A practical guide with examples. 2nd ed., extend. . M.: Olimp-Biznes, 2005.
5. Brown M. G. Balanced Scorecard. On the route to introduction. M.: Alpina Business Books, 2005.
6. Kaplan R., Norton D. Balanced Scorecard. Translating strategy into action. 2nd ed., rev. and add. Trans. from English. M.: Olimp-Biznes, 2005.
7. Preisner A. Balanced Scorecard in marketing and sales. M.: Grebennikov, 2009. 303 p.



Уфимцева Е. В., Волчкова И. В., Данилова М. Н., Шадейко Н. Р., Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.

8. Rampersad H. K., Tuominen K. Total performance scorecard: the way to personal integrity and organizational effectiveness. M.: Alpina Business Books, 2006. 148 p.
9. Ackoff R. Planning in large economies. M.: Sovetskoe radio, 1972. 221 p.
10. Kotler P. Marketing. M.: Eksmo, 2004. 756 p.
11. Efremov V. S. Strategic planning in business systems. M.: Finpress, 2001. 240 p.
12. Eliseyev A. M., Volchkova I. V., Podoprighora Yu. V. Problems of inter-sectoral cooperation in the context of economic development of the territories (exemplified by the Siberian Federal District) // Scientific-technical bulletin of St. Petersburg State Polytechnic University. Economic sciences. 2009. V. 6-2. № 90. P. 40–44.
13. Ufimtseva E. V. Researching the infrastructure of municipal economy in the aspect of regional socio-economic processes // Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii. 2014. № 2. P. 85–92.
14. Ufimtseva E. V. The relationship of indicators of the socio-economic development of the territory (exemplified by the Tomsk region municipalities) // Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika. 2009. № 28 (121) September. P. 26–32.
15. Olve N., Roy J. Performance Drivers: A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard Balanced Scorecard: Trans. from English. M.: Williams, 2006.
16. Khudyakov V. A., Minaev N. N., Ustinova M. V. Performance assessment of innovative territories on the basis of indicative planning // St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics. 2008. V. 5. № 64. P. 206–210.
17. Minaev N. N. Organization of the system of monitoring and regulation of innovative development of the region: sectoral aspect. Tomsk, 2008.
18. Minaev N. N., Seliverstov A. A., Schadeyko N. R. Scenario variants of the municipal housing and communal management // Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika. 2007. № 5. P. 178–181.
19. Volchkova I. V. Theoretical and practical approaches to studying the urban agglomerations formation processes // Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika. 2013. № 29. P. 42–49.
20. Kazakov O. D. Integration of budgeting with strategic planning through a balanced scorecard // Bulletin of Bryansk State Technical University. 2006. № 4(12). P. 63–68.

МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНИЗАЦИИ

ПЛАНИРОВАНИЕ И КОНТРОЛЬ ИСПОЛНЕНИЯ ПЛАНОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ КАК ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Старцева Е. Н.

начальник отдела организационного, документационного обеспечения и контроля, Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации (Россия), 620062, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, д. 68, ru66@minjust.ru

УДК 342.9
ББК 67.401.134

Цель. В данной статье автор исследует специфику организации планирования и контроля за выполнением плановых заданий в Главном управлении Минюста России по Свердловской области.

Результаты и научная новизна. В статье рассматривается процесс документационного обеспечения деятельности Главного управления Министерства юстиции России по Свердловской области с учетом накопленного опыта регулирования данного процесса. Определяется эффективность движения документов в период реализации государственных функций, и предлагаются рекомендации по повышению прозрачности и упорядоченности.

Ключевые слова: планирование деятельности, план, контроль, контрольные мероприятия, снятие с контроля, отчет.

PLANNING AND CONTROL OF MONITORING SCHEDULED ACTIVITIES AS A KEY ELEMENT OF MANAGING THE MAIN DEPARTMENT OF THE RF MINISTRY OF JUSTICE IN THE SVERDLOVSK REGION

Startseva E. N.

Head of Organizational, Documentation Support and Control, General Directorate of the Ministry of Justice of the Russian Federation (Russia), 68, Lenina pr., Ekaterinburg, Russia, 620062, ru66@minjust.ru

Purpose. In this article the author reveals the specifics of monitoring and control of monitoring the scheduled activities in the Main Department of the RF Ministry of Justice in the Sverdlovsk region.

Results and scientific novelty. The article discusses the process of documentary maintenance of activity of the Main Department of the Ministry of justice of Russia on Sverdlovsk area with the light of experience of regulation of this process. The movement of the documents during the implementation of state functions, and offers recommendations to improve transparency and orderliness.

Key words: activity planning, plan, control, control measures, removal from control, report.

Планирование работы в Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Свердловской области (далее – Главное управление) является одним из способов реализации задач, стоящих перед Главным управлением. Планомерная, последовательная работа любого государственного органа является несомненным залогом успешной работы и достижения поставленных целей. Планирование осуществляется для определения основных целей и направлений управленческой деятельности, реализация которых позволяет обеспечивать рациональное использование кадровых, финансовых, материально-технических и иных ресурсов.

В целях упорядочения деятельности и эффективной организации управленческой деятельности в Минюсте России подготовлен приказ от 16.12.2011 № 431 «Об утверждении Положения о порядке планирования деятельности Министерства юстиции Российской Федерации».

Данный приказ отражает основные и общие вопросы, связанные с планированием работы в Минюсте России и его территориальных органах.

В соответствии с вышеназванным приказом, а также в целях более детальной регламентации, в Главном управлении приказом от 13.03.2012 № 86 утверждена Инструкция по планированию, которая учитывает специфику деятельности, накопленный опыт, имеющиеся ресурсы в сфере информатизации управленческих процессов.

Настоящая Инструкция определяет конкретные виды планов в Главном управлении, порядок подготовки планов и процедуру контроля их выполнения, а в случае необходимости – внесения соответствующих изменений.

Планирование деятельности в Главном управлении, с учетом поставленных целей, осуществляется на основе плана основных организационных мероприятий центрального аппарата Минюста России, плана работы коллегии Минюста России, приказов, распоряжений и поручений Минюста России, поручений полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе, запросов и поручений иных государственных органов различного уровня.

Ответственность за своевременное и качественное выполнение планов несут начальники структурных подразделений Главного управления, курирующие заместители, начальник Главного управления.

В Главном управлении разрабатываются следующие планы:

- план основных организационных мероприятий – на полугодие;
- план командирования гражданских служащих Главного управления – на полугодие;

- план проведения плановых проверок юридических лиц (некоммерческих, общественных и религиозных организаций) – на год;
- план проверок органов, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния – на полугодие;
- план проверок исполнения нотариусами правил нотариального делопроизводства – на год;
- план работы Координационного совета при Главном управлении – на год;
- планы работы структурных подразделений Главного управления – на полугодие.

Предложения в план основных организационных мероприятий, план командирования служащих представляются начальниками структурных подразделений в отдел организационного, документационного обеспечения и контроля Главного управления не позднее 15 июня и 15 декабря. В план работы Координационного совета при Главном управлении не позднее 15 декабря.

Проекты плана проведения плановых проверок юридических лиц, плана проверок органов, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния, а также плана проверок исполнения нотариусами правил нотариального делопроизводства подготавливаются начальниками соответствующих структурных подразделений Главного управления и согласовываются с отделом организационного, документационного обеспечения и контроля Главного управления.

План основных организационных мероприятий, план командирования служащих, план проверок органов ЗАГС утверждаются единым приказом Главного управления не позднее 30 июня и 30 декабря, проект приказа подготавливает отдел организационного, документационного обеспечения и контроля.

Планы проведения плановых проверок юридических лиц, проверок исполнения нотариусами правил нотариального делопроизводства утверждаются единым приказом до 1 ноября, проект приказа подготавливает отдел организационного, документационного обеспечения и контроля.

План работы Координационного совета при Главном управлении утверждается отдельным приказом Главного управления до 30 декабря, проект приказа также подготавливает отдел организационного, документационного обеспечения и контроля.

Подготовка проектов планов работы структурных подразделений Главного управления осуществляется их начальниками. Планы работы структурных подразделений также согласовываются с отделом организационного, документационного обеспечения и контроля.

Мероприятия, предусмотренные в планах работы структурных подразделений, Главного управления

должны учитывать план основных организационных мероприятий Главного управления, план работы и решения Координационного совета при Главном управлении, нормативные акты Главного управления, решения итоговых совещаний Главного управления, поручения начальника Главного управления, иные планы и поручения.

Планы работы структурных подразделений Главного управления утверждаются на полугодие не позднее 25 июня и 30 декабря курирующими заместителями начальника Главного управления, в случае отсутствия курирующего заместителя планы утверждаются начальником Главного управления.

В целях оперативной работы в период подготовки всех планов отделом организационного, документационного обеспечения и контроля в адрес начальников структурных подразделений готовятся служебные записки с напоминаниями о необходимости представления предложений в планы.

В случае необходимости в Главном управлении могут утверждаться иные планы. Такие как график закупок Главного управления, план общей служебной подготовки гражданских служащих, план по исполнению решения Коллегии Минюста России, план по противодействию коррупции, план по работе со средствами массовой информации, план финансового аудита территориальных органов Минюста России, план проведения оперативных итоговых совещаний, планы проверок деятельности структурных подразделений по основным направлениям работы, делопроизводству и т.д. Структура, порядок формирования, согласования и утверждения иных планов определяется в каждом конкретном случае, исходя из их назначения и направленности.

Несомненно, что любое планирование ставит перед собой выполнение конкретных поручений, заданий, отработку документов, подготовку отчетов, обзоров, аналитических справок, улучшение показателей, совершенствование деятельности в целом, поэтому важнейшим звеном в данной сфере является эффективная система контроля. Главной задачей контроля является получение полной информации о выполнении планов в целях своевременной реализации запланированных мероприятий и обеспечения исполнительской дисциплины гражданских служащих Главного управления.

В Главном управлении все плановые мероприятия ставятся на контроль в специальной электронной базе «Контроль исполнения документов». Данная электронная система позволяет отражать без ограничения все плановые задания, не искажая их содержания, фиксировать четкие сроки их исполнения (в том числе неоднократные) и ответственных исполнителей. Кроме этого данная электронная база позволяет

подготавливать различную отчетность, организовывать систему предупредительного контроля, подготавливать контрольные карты.

Ежемесячно, в начале месяца, отдел организационного, документационного обеспечения и контроля с помощью электронной базы «Контроль исполнения документов» подготавливает контрольные карты с поручениями, срок которых истекает в данном месяце, и передает их под роспись начальникам структурных подразделений Главного управления. При этом Инструкцией по планированию в Главном управлении закреплено, что контрольные сроки мероприятий со сроками «в течение полугодия», «постоянно» назначаются в конце каждого квартала. Начальник структурного подразделения Главного управления, ответственный за выполнение планового мероприятия, информирует о проделанной работе и достигнутых результатах отдел организационного, документационного обеспечения и контроля Главного управления путем передачи контрольной карты с отметкой о выполнении мероприятия не позднее последнего рабочего дня установленного срока. В контрольной карте начальник структурного подразделения указывает номер и дату исходящего письма, если исполнение планового задания предполагает подготовку и направление определенного документа, либо номер и дату служебной записки, в которой докладывает о результатах исполнения планового задания (например, о проведении рабочей группы, или организации совещания). Затем данная служебная записка представляется на рассмотрение начальнику Главного управления, при этом указывается на необходимость считать данное плановое задание исполненным. Используя заполненные контрольные карты, специалисты отдела организационного, документационного обеспечения и контроля снимают с контроля плановые задания в электронной базе «Контроль исполнения документов».

Следует отметить, что одной из форм контроля выполнения плановых мероприятий в Главном управлении является подготовка отчетов о выполнении структурными подразделениями плановых мероприятий.

В соответствии с Инструкцией по планированию в Главном управлении ежемесячно в последний рабочий день отчетного месяца начальники структурных подразделений Главного управления представляют в отдел организационного, документационного обеспечения и контроля Главного управления отчеты о выполнении мероприятий, предусмотренных планом проведения плановых проверок юридических лиц, планом проверок органов ЗАГС, планом проверок исполнения нотариусами правил нотариального делопроизводства, планами работы структурных подразделений Главного управления.

Отчеты об исполнении мероприятий со сроками «постоянно» или «в течение полугодия» представляются в отдел организационного и документационного обеспечения, координации и контроля Главного управления в конце каждого квартала, в том числе и за полугодие.

На основании представленных сведений, а также с помощью электронной базы «Контроль исполнения документов» отделом организационного, документационного обеспечения и контроля Главного управления ежемесячно готовится обобщенная информация о выполнении всех планов, которая представляется начальнику Главного управления до 10 числа месяца, следующего за отчетным. Таким образом, руководство Главного управления имеет возможность оценить уровень исполнительской дисциплины и в случае необходимости применить меры дисциплинарного характера в отношении лиц, допустивших нарушение сроков исполнения или невыполнение плановых мероприятий.

Между тем случаев невыполнения плановых поручений, нарушения сроков выполнения плановых заданий в Главном управлении не выявлено. Это стало возможным благодаря мерам предупредительного контроля. В начале текущей рабочей недели начальникам структурных подразделений Главного управления направляются справки предупредительного контроля, в которых отражаются плановые мероприятия, срок которых истекает в предстоящий недельный период. Кроме этого в последний день недели отделом организационного, документационного обеспечения и контроля начальнику Главного

управления представляется информация о выполнении контрольных и плановых поручений, заданий за прошедший недельный период.

Снятие с контроля или продление срока исполнения запланированного мероприятия допускается в исключительных случаях только по решению начальника Главного управления (в случае необходимости издается соответствующий приказ), основанием для этого служит служебная записка начальника структурного подразделения Главного управления, ответственного за его выполнение, содержащая уважительные причины невозможности исполнения мероприятия.

Служебная записка направляется начальнику Главного управления не позднее, чем за 3 дня до истечения срока исполнения, после наложения резолюции представляется в отдел организационного, документационного обеспечения и контроля Главного управления для дальнейшей работы.

В необходимых случаях по поручению начальника Главного управления могут осуществляться проверки выполнения плановых мероприятий по срокам и порядку исполнения.

Приведенный выше опыт работы по организации планирования в Главном управлении на протяжении нескольких лет показал свою эффективность. Прозрачная и четкая система контроля позволяет оперативно отрабатывать плановые мероприятия, при этом не нагружать гражданских служащих Главного управления большим объемом дополнительной работы, позволяет им концентрировать внимание на основных направлениях деятельности.

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Стрельников В. В.

кандидат юридических наук, юрист, ООО «Спецмонтаж-Плюс»(Россия), 119607, Россия, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 94, оф. 7, graynworm@mail.ru

УДК 347.963(470)
ББК 67.721(2Рос)-9

Цель. В научной статье раскрывается основное содержание целей и задач управленческой деятельности в органах прокуратуры России.

Методы. Анализируется действующее законодательство и нормы права в исторической ретроспективе, мнения ведущих ученых в области государственного управления.

Результаты. Обосновывается необходимость принятия на уровне Президента РФ комплексной программы реформирования прокуратуры на долгосрочный период.

Ключевые слова: прокуратура, государственное управление, надзор, цели и задачи, полномочия, функции, реформирование.

THE CONCEPT AND MAIN CONTENTS OF GOALS AND OBJECTIVES OF THE ADMINISTRATIVE ACTIVITY IN THE RF PROSECUTOR'S AUTHORITIES

Strelnikov V. V.

Candidate of Legal Sciences, lawyer, LLC «Spetsmontazh-Plus»(Russia), of. 7, 94, Lobachevsky street, Moscow, Russia, 119607, graynworm@mail.ru

Purpose. The article reveals the main content of the goals and objectives of management in the RF Prosecutor's Office authorities.

Methods. The existing legislation and the rule of law in historical perspective, views of the leading scientists in the field of public administration are analyzed.

Results. The need for adoption at the level of the RF President of the comprehensive program of reforming the Prosecutor's Office for the long term is justified.

Key words: prosecutor's office, public administration, supervision, goals and objectives, powers, functions, reform.

Противодействие преступным проявлениям, административным и иным правонарушениям всегда являлось важнейшей государственной задачей. Функции по защите прав и свобод человека и гражданина в настоящее время распределены между всеми без исключения органами государственного и муниципального управления, каждый из которых вносит свой вклад в обеспечение законности и правопорядка. Органы прокуратуры играют важнейшую роль в этом процессе. Сформированный законодательным массив, направленный на предупреждение, пресечение различных нарушений нормативных актов, восстановление нарушенных

интересов граждан свидетельствует о централизованном государственном воздействии на все сферы общественной жизни во благо жителей нашей страны. Отмеченные задачи распределяются между всеми властными образованиями, законодательными предписаниями устанавливаются механизмы взаимодействия прокуратуры с правоохранительными и иными органами. Их непосредственные цели и задачи наполняются практическим содержанием и в процессе реализации возложенных на них функций становятся управленческими.

Деятельность государства как целостного политического, экономического и социального образования

в области защиты населения от преступных угроз, основанного на правовом нигилизме пренебрежительного отношения к соблюдению общей законности, пресечения надления необоснованными привилегиями представляет собой реализацию множества целей, которые формировались длительное время и всегда основывались на гражданском мире, максимальном воплощении в реальность идеи всеобщего равенства перед законом и судом. Несмотря на то, что в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [1] нет прямого указания на то, что надзорный орган имеет право и обязан участвовать в формировании целей и задач правоохранительных органов, прокуроры всех уровней в своей повседневной деятельности оказывают активное воздействие на работу органов исполнительной власти, ответственных за защиту прав и интересов граждан. Постоянное взаимодействие с поднадзорными органами, организациями, учреждениями и предприятиями динамично влияет на первичные цели, поставленные перед прокурорскими работниками. В итоге можно наблюдать движущийся в обе стороны процесс: цели обеспечения законности становятся управленческими, находят субъективное выражение при выполнении прокурорами поручений и заданий вышестоящих прокуратур, прохождении федеральной государственной службы, организации и проведения координационных, межведомственных и оперативных совещаний и т.д.; управленческие цели, реализованные в процессе внутриорганизационной деятельности Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов Федерации, специализированных прокуратур, межгоррайпрокуратур, в итоге активно влияют на цели надзора, поддержания государственного обвинения, а также уголовного преследования.

Рассмотрение управленческих целей анализируемого ведомства требует раскрытия содержания понятия «цель».

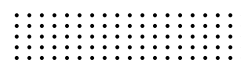
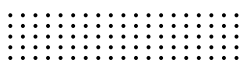
Исследование такой категории как «цель» всегда являлась прерогативой философской науки. Р. Штайнер отмечал, что цель – идеальный или реальный предмет сознательного или бессознательного стремления субъекта; финальный результат, на который преднамеренно направлен процесс [2, с. 38]. К. Маркс писал, что характеристика цели причинно обусловлена двумя рядами связанных, но не совпадающих друг с другом зависимостей. С одной стороны, материальный мир детерминирует ее через посредство взаимодействия среды (как природной, так и социальной), потребностей и интересов. Цель возникает в результате неудовлетворенности человека внешним миром, объективно назревшей потребности его изменения, осознанной в форме интереса. С другой стороны – через реально существующие (и возможные в будущем) объективные

по отношению к цели возможности [3, с. 243]. Как отмечает Н. Н. Трубников, сформулированная во всех ее компонентах и утвержденная волевым актом субъекта действия как безусловная необходимость последующего действия цель и есть решение. Всякий осмысленный деятельный акт индивида или сообщества необходимо предполагает трансформацию внешней потребности через ее осознание посредством имеющегося опыта в конкретную цель, достижение которой есть средство удовлетворения этой потребности [4, с. 40].

Л. Д. Чулюкин высказывается о том, что соотношение категорий цели и результата проявляется в том, что цель всякого субъекта правовой деятельности выступает как реально действующая идеальная причина результата наряду со средством как материальной причиной его. Цель существует в идеальном виде, результат – в фактическом, несовпадение цели и результата – общее правило, тождество их возможно лишь как гипотетическое, идеальное [5, с. 15]. В то же время, по мнению Н. Н. Трубникова, тенденцией общественного и естественно-научного прогресса является последовательное уменьшение несовпадения целей и результатов деятельности [4, с. 60].

Характеризуя цель (конкретную цель) Р. Иеринг выделяет продуктивную и репродуктивную цели. Репродуктивная цель выступает как представление предмета, уже создававшегося ранее. Здесь соотношение цели – представление о результате деятельности – с ее действительным результатом является как будто заранее известным. Такое соотношение характерно для более-менее устоявшегося технологического процесса. Продуктивная (творческая) цель – такая цель, отношение которой к результату деятельности не является заранее определенным [6, с. 177].

С. И. Гессен рассматривал этот феномен в качестве проекта действий, определяющих характер и системную упорядоченность различных актов и операций, направленных на удовлетворение определенных желаний, которые посредством реализации цели превращаются в действительность [7, с. 723–724]. Подобный подход применительно к настоящему исследованию дает основания полагать, что субъекты управления – органы законодательной и исполнительной власти, ответственные за обеспечение законности и правопорядка в России, – выступают в качестве генераторов и воплощений в реальность закрепленных в законодательстве целевых установок. Согласно закону прокуратура не призвана участвовать в этом процессе. Прокуроры обязаны лишь выявлять нарушения законности и принимать меры к нарушителям, привлекать их к установленной законом ответственности. Исходя из содержания ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре можно выделить две основополагающие



цели, которые преследует рассматриваемое ведомство в своей повседневной деятельности: 1) обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности; 2) защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Однако, как нам представляется, данную норму следует толковать расширительно и учитывать исторически сформировавшееся высокое предназначение прокуратуры в обществе и государстве. Прокуратура путем реализации надзорных мероприятий активно поддерживает реформаторскую деятельность Президента РФ, Правительства РФ, целью которой является скорейшее повышение уровня и качества жизни в стране. Прокуроры осуществляют борьбу с уголовно наказуемыми деяниями, правонарушениями, коррупцией и бюрократией, с помощью проверочных мероприятий устраняют административные и иные барьеры, тормозящие инициированные на федеральном уровне глобальные общественные преобразования. Таким образом, прокуроры принимают непосредственное участие в государственной деятельности, способствуют воплощению в реальность общеобязательных правовых установок, внося тем самым свою лепту в общегосударственную работу на благо граждан.

Исследуя соотношение участия личности и государства в формировании целей противодействия несущим опасность криминогенным факторам, В. П. Воронцов указывает, что гражданин свободен в выборе модели поведения, которая будет способствовать субъективной защищенности его самого, его близких, его имущества. В этом отношении гражданина нельзя ограничить. Государство же такой свободой не обладает, поскольку оно напрямую связано с обязательствами перед обществом, предполагающими принятие во внимание интересов и проблем каждого его члена. В результате длительной аналитической деятельности формируется целевой массив, который призван всецело обеспечивать защиту от недозволенных посягательств. Далее процесс переходит в практическую плоскость, цели охраны и защиты прав и свобод личности распределяются между конкретными субъектами, которые должны их реализовывать. Наличие прямой связи юридически закрепленной цели с органом, ответственным за ее достижение, дает основание полагать, что правоохранительные цели носят, прежде всего, организационно-управленческий характер [8, с. 18]. К такому же выводу приходит и Н. А. Игнатьев, но несколько другим путем. Ученый полагает, что цели существования государства как единого территориально обособленного образования идентичны целям обеспечения в нем безопасности и всегда предполагают достижение стабильности, равновесия и равноправия всех государственных и общественных

образований, а также повышение благосостояния всех граждан либо подданных. В этом аспекте достижение подобных целей напрямую зависит от качества управления важнейшими сферами, одной из которых является борьба с преступлениями и правонарушениями. Таким образом, достижение наиболее высокого уровня защищенности личности в государстве возможно лишь при условии формирования и реализации управленческих целей [9, с. 100–101].

Е. М. Бабосов отмечает следующую особенность: если в трактовании понятий «государственное управление», «социальное управление», «корпоративное управление», «менеджмент», «администрирование», имеющих прямое отношение к надлежащей организации деятельности неопределенно широкого круга граждан, либо наоборот, к строго очерченного количественным составом коллектива, допускаются расхождения, то определение цели управления обладает признаками стабильности. В конечном итоге цель управления сводится к обеспечению слаженной жизнедеятельности государства, его частей, механизмов, людских общностей, устранению противоречий и разногласий. Все это необходимо для преодоления стагнации, создания условий для всевозможных социальных улучшений, полноценного развития гражданина как важнейшей части государства [10, с. 244]. В. И. Франчук указывает, что поскольку управление возникло вместе с социальной организацией и является средством ее выживания, поэтому вполне естественно предположить, что в определение целей управления заложено обеспечение высокой устойчивости социальных организаций [11, с. 114]. По мнению А. Этциони, цели управления – это всегда сознательно конструируемые и реконструируемые миссии организации людей, обеспечивающие членство индивидов в такой организации и реализацию их потребностей и интересов [12, с. 121].

Следует признать, что отмеченные нами выше закрепленные в ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре цели деятельности органов и учреждений отечественной прокуратуры одновременно являются управленческими, хотя прямого упоминания об этом данный нормативный акт не содержит. Именно на них основывается повседневная деятельность прокурорских работников, прием на работу и увольнение должностных лиц, проведение кадровых перестановок, стимулирование проводимых вышестоящими прокуратурами проверочных мероприятий нижестоящих звеньев и т.д.

Необходимо подчеркнуть, что обозначенные цели в общем виде были отражены в самой первой редакции рассматриваемого Закона о прокуратуре, разработанного в 1991–1992 гг. В этой связи требуется обратить внимание на то, что его авторы в тот период впервые отказались от идеологического и политического

наполнения целей. Ранее Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР» [13] в ст. 2 обозначал, что деятельность прокуратуры СССР направлена на всемерное укрепление социалистической законности и правопорядка и признана обеспечивать охрану закрепленного Конституцией СССР общественного строя СССР, его политической и экономической систем. Положение о прокурорском надзоре в СССР от 24 мая 1956 г. [14] определяло, что высший надзор за точным исполнением законов направлен на укрепление в СССР социалистической законности и охрану от всяких посягательств закрепленного Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик общественного и государственного строя СССР, социалистической системы хозяйства и социалистической собственности. Анализируя предназначение прокуратуры в послереволюционный период Н. В. Ласкина отмечает, что в период своего формирования органы прокуратуры РСФСР ставили перед собой цель быть ближе к населению, используя для этого различные формы. Так, на необходимость тесной связи органов прокуратуры с трудящимися и их организациями указывалось в 1923 г. в Письме НКЮ прокурорам губерний и областей, в котором говорилось, что прокуратура — это орган рабочего класса, и всем лицам прокурорского надзора предлагалось поставить своей основной задачей укрепление связи прокуроров с рабочими массами [15].

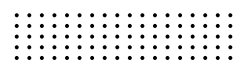
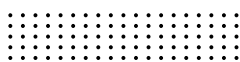
По сути, принятый 17 января 1992 г. Федеральный закон РФ № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» положил начало формированию органов прокуратуры новой формации, устранил многие противоречия и законодательные пробелы в организационном устройстве данного органа и вывел предназначение надзорного ведомства в государстве и обществе на новый качественный уровень. Вместе с этим, отраженные в его ст. 2 глобальные цели требовали конкретики и однозначного юридического понимания. Важнейшим документом управленческого содержания, раскрывающим законодательно установленную миссию прокуратуры в нашей стране стал принятый спустя непродолжительное время после введения в действие Закона 2202-1 Приказ Генерального прокурора РФ от 11 марта 1992 г. № 7 «О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» [16]. В данном документе было отражено, что имея четкую законодательную основу, ориентиры судебно-правовой реформы, важно сосредоточить усилия на том, чтобы в новых условиях каждый прокурор и следователь действовали энергично, целеустремленно, вели поиск эффективных форм работы, реально обеспечивали защиту прав и интересов граждан, общества и государства. Главная обязанность прокуратуры — использовать

правовые рычаги в интересах осуществления реформ в политической, экономической и социальной сферах. Прокурорский надзор должен стать одним из инструментов проводимых преобразований.

В документе было отражено, что процесс очищения прокурорского надзора от несвойственных функций идет недостаточно динамично. Не везде выдерживается твердая линия в отстаивании верховенства закона, в пресечении местного нормотворчества, ведомственности и монополизма. Медленно разворачивается работа по осуществлению надзора за обеспечением социальной и правовой защиты граждан в условиях приватизации имущества и либерализации цен.

В связи с изложенным Генеральным прокурором РФ было приказано:

- начальникам управлений и отделов Генеральной прокуратуры, прокурорам республик в составе Российской Федерации, краев, областей, гг. Москвы и Санкт-Петербурга, автономных областей, автономных округов, транспортным военным и специализированным прокурорам довести до всех прокурорско-следственных работников содержание и цели Закона «О прокуратуре Российской Федерации»;
- оценивать деятельность прокуроров по тому, насколько конкретно и своевременно обеспечивается устранение нарушений порядка разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования;
- сосредоточить усилия на определенных направлениях прокурорской деятельности, максимально использовать потенциал прокурорской системы, имеющиеся права и полномочия по устранению нарушений законности;
- в полной мере использовать единство прокурорской системы, имеющиеся у Генерального прокурора Российской Федерации полномочия для отстаивания велений Закона, приведения законодательства в соответствие с потребностями практики, осуществления единой надзорной политики;
- решительно избавляться от заорганизованности и мелочной опеки подчиненных прокуратур, стремиться к расширению их самостоятельности, рациональной организации управления и надзора;
- отделам и управлениям Генеральной прокуратуры тщательно анализировать деятельность прокуроров на местах, своевременно подмечать складывающиеся в прокурорском надзоре процессы. Проявляя необходимую требовательность, в каждом случае обеспечивать поддержку инициативе, принципиальности, эффективным формам работы.
- управлению кадров Генеральной прокуратуры, Институтам: повышения квалификации руководящих кадров (Москва), усовершенствования следственных



работников (Санкт-Петербург), региональным учебным центрам с учетом положений Закона «О прокуратуре Российской Федерации» внести коррективы в программы и процесс обучения прокурорско-следственных работников.

- научно-исследовательскому институту проблем укрепления законности и правопорядка совместно с подразделениями Генеральной прокуратуры в двухмесячный срок подготовить план научно-практических исследований и разработок по проблемам, связанным с реализацией Закона.

Отметим, что несмотря на непродолжительное действие данного Приказа (отменен Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 14 октября 1998 г. № 67 [17]), его нормы оказали значительное влияние на построение организационной структуры надзорного органа, формирование форм и методов управления прокуратурами субъектов Федерации, специализированными прокуратурами, межгоррайпрокуратурами. К сожалению, после признания этого основополагающего документа утратившим силу, ни на федеральном уровне, ни на уровне Генеральной прокуратуры РФ аналогичных целевых нормативных актов глобального масштаба и комплексного характера не принималось.

Проводя анализ таких категорий как «цели управленческой деятельности» вообще и, в частности, «цели управленческой деятельности в прокуратуре» укажем, что данные понятия не закреплены в качестве правовых норм в отечественной правовой системе. Ее последовательный анализ позволяет выделить довольно интересный нормативный акт, который, на наш взгляд, можно распространить на любую сферу государственного воздействия – это Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации [18]. В ней отражено, что применительно к каждому объекту управления (группе объектов) государством должна быть определена и зафиксирована цель, которую оно преследует и достижению которой служит объект. Перечень целей государства применительно к управлению различными видами объектов управления должен определяться соответствующими правовыми актами.

Как нам представляется, в данном случае на уровне Правительства РФ нормативно была закреплена неоспоримая управленческая модель, присущая всем без исключения органам государственного и муниципального управления. Несомненно, эта конструкция является достижением многочисленных изысканий в науке административного права.

Думается, что указанную норму следует трактовать расширительно. Любые цели государственного органа, их иерархия, должны быть нормативно закреплены. Подобное будет способствовать неукоснительному

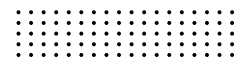
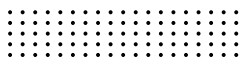
соблюдению законности, снижению сферы применения административного усмотрения, повышению степени доверия граждан к любому властному образованию, компетентному решать вопросы защиты прав и интересов граждан. Более того, обязательному законодательному закреплению должен подлежать сам алгоритм формирования целей каждого звена в системе органа власти. Применительно к теме нашего исследования укажем, что цели управленческой деятельности закреплены в общем виде в ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 2202-І в качестве статутного элемента направляющего организацию и деятельность прокурорских работников. Однако, в данном нормативном акте не обозначены субъекты, принимающие участие в формировании общих и частных целей надзорного органа, не указаны виды целей, не определены уровни, ответственные за целеполагание.

Переходя к исследованию этого важнейшего вопроса, от степени решенности которого в конечном итоге зависит обеспечение единой законности в России, отметим, что наиболее разработанный метод целеполагания связан с формированием «древа целей», которое является схемой, показывающей декомпозицию, членение общих (главных) целей на подцели, последних на подцели следующего уровня и т.д. [19, с. 25–26].

Как отмечает Л. А. Бурганова, представление целей начинается с общих (глобальных) задач, дальше они последовательно разукрупняются. Основным правилом разукрупнения целей является полнота: каждая цель верхнего уровня должна быть представлена в виде подцелей следующего уровня, т.е. так, чтобы объединение понятий подцелей полностью совпадало по объему с понятием исходной цели. «Древо целей» целесообразно использовать при определении конкретных задач для каждого уровня управления. Общие требования к процессу целеполагания состоят в том, что цели должны: содержать сроки их выполнения; быть реалистичными; быть приемлемыми [20, с. 51–52].

Стоит отметить, что все цели в праве представляют собой организованную систему, состоящую из взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, к которым можно отнести: «цели первого уровня» – это многочисленные цели, достигаемые субъектами права в процессе их вступления в правоотношения; «цели второго уровня» – цели права, на достижение которых направлена юридическая деятельность, осуществляемая органами государственной власти; «цели третьего уровня» – общие для всей системы права [21, с. 70–71].

«Древо целей», его нормативное закрепление, позволяет наглядно представить организационную модель каждого органа власти, определить возможные и нужные направления деятельности его структурных и территориальных подразделений. Прямая



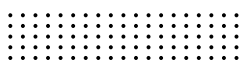
связь разноуровневых целей между собой закрепляет субординацию, очерчивает возможное и должное поведение работников управленческого аппарата. Иными словами, легально закрепленное «древо целей» органа власти является характеристикой его работоспособности [22, с. 337].

Рассмотрение «древа целей управления» с использованием общих управленческих концепций и административно-правовых категорий позволяет классифицировать их следующим образом:

1. По масштабу деятельности: глобальные или общие; локальные или частные.
2. По актуальности: актуальные (первоочередные) и последующие.
3. По рангу: главные и второстепенные.
4. По временному фактору: стратегические и тактические.
5. По функциям управления: цели организации, планирования, контроля и координирования.
6. По подсистемам организации: экономические, технические, технологические, социальные, производственные, коммерческие и т.д.
7. По субъектам: личные и групповые.
8. По иерархии: высшие, промежуточные, низшие.
9. По взаимоотношениям: взаимодействующие, индифферентные (нейтральные) и конкурирующие.
10. По объекту взаимодействия: внешние и внутренние.

Применительно к теме нашего исследования обозначим следующую картину. Общеуправленческие цели прокурорской деятельности глобального масштаба закреплены в ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре: 1) обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности; 2) защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Однако, далее этот нормативный акт не отражает, какие промежуточные, частные цели могут быть поставлены перед той или иной межгоррайпрокуратурой, управлением, отделом Генеральной прокуратуры РФ, прокуратуры субъекта Федерации. Но самый главный недостаток, на наш взгляд – это отсутствие в Законе положений, наделяющих правом Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров всех уровней устанавливать какие-либо цели деятельности надзорного ведомства. Многие могут оспорить эту нашу позицию, мотивируя тем, что рассматриваемые цели находят свое последовательное выражение в руководящих документах Генеральной прокуратуры РФ, в которых они разделяются на подцели, приобретают адресный характер, закрепляют специфические приоритеты в тех или иных направлениях прокурорской деятельности. Однако, подвергая детальному анализу эти документы, обозначим

единую тенденцию правотворчества Генеральной прокуратуры РФ, которая заключается в нормативной фиксации не организационно-правовых целей, а конкретных организационно-правовых средств реализации тех или иных норм Закона о прокуратуре, а также иных законодательных актов. Так, например, в п. 1 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» отражено, что в целях обеспечения надлежащего участия прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства, на основании п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, прокурорам городов и районов, иных территориальных, военных и специализированных прокуратур приказано считать участие в судебных стадиях уголовного судопроизводства одной из важнейших функций прокуратуры; постоянно совершенствовать организационные основы этой деятельности; обеспечивать квалифицированное участие прокуроров в судебном разбирательстве уголовных дел публичного и частно-публичного обвинения, уголовных дел частного обвинения, если уголовное дело было возбуждено следователем либо с согласия прокурора дознавателем, а также в случае, когда мировым судьей в соответствии с ч. 8 ст. 318 УПК РФ участие в деле прокурора признано обязательным. В Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 16 июля 2013 г. № 292 «О внесении изменений в форму федерального статистического наблюдения № 1-ЕГС, утвержденную приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 2 июля 2012 г. № 250» отражено, что в целях совершенствования государственного статистического учета состояния преступности и в связи с изменениями в уголовном законодательстве Российской Федерации, руководствуясь статьями 17 и 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» приказано дополнить, начиная с отчета за первое полугодие 2013 года, раздел 11 формы федерального статистического наблюдения № 1-ЕГС «Единый отчет о преступности», строками: «Незаконные приобретение, хранение или перевозка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконные приобретение, хранение или перевозка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ ст. 228.3 УК РФ» и «Незаконные производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконные сбыт или пересылка растений, содержащих



прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ ст. 228.4 УК РФ».

Причина не принятия участия прокуратуры в формировании и нормативном закреплении целей деятельности надзорного ведомства вообще и, в частности, управленческих целей заключается в ненаделении Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы. Несмотря на попытки депутатов высшего представительного органа исправить данную ситуацию [23], этот вопрос до настоящего времени не решен.

Далее отметим, что исследуемые цели тесно связаны с задачами прокуратуры по обеспечению законности и правопорядка. В теории административного права отмечается, что задача представляет собой сложную организационно-правовую категорию, которая призвана свести воедино и скоординировать совместные усилия, способные повлиять на достижение органом (организацией) поставленных целей [24, с. 54]. Ю. А. Тихомиров определяет, что задача есть обязательный промежуточный элемент, стоящий между целью и конечным результатом. Задача есть социальный индикатор правовой цели и не может ей противоречить, в противном случае системность управления не может иметь места [25, с. 288]. По отношению к органам исполнительной власти В. Е. Чиркин указывает на то, что это понятие включает в себя блок специальных предписаний, которыми руководствуются федеральные министерства, службы и агентства в своей повседневной деятельности и которым они обязаны следовать [26, с. 131]. Применительно к исследуемой сфере мы должны указать, что Закон о прокуратуре вообще не оперирует таким термином как «задача». При этом, в ч. 4 ст. 17 этого нормативного акта отражено, что Генеральный прокурор РФ несет ответственность за выполнение задач, возложенных на органы прокуратуры настоящим Федеральным законом. В связи с этим неясно, за реализацию каких конкретно задач отвечает Генеральный прокурор РФ перед обществом и государством. Можно предположить, что высшее должностное лицо прокуратуры России ответственно за воплощение в реальность обозначенных выше целей деятельности надзорного ведомства, в специальной литературе даже высказано суждение о том, что прокуратура в лице Генерального прокурора РФ и руководителей всех подчиненных ему прокуратур выступает гарантом обеспечения законности в стране [15]. Однако, данный вывод, к сожалению, не основан на действующем законодательстве. Закон о прокуратуре не содержит норм, прямо устанавливающих подобную связь.

На наш взгляд, отсутствие нормативно закреплённых «древа целей», перечня задач исследуемого органа

выступает камнем преткновения для развития прокурорской деятельности.

Отметим, что современная система органов исполнительной власти, наделённых правоохранительными функциями, постоянно подвергается реформированию, которое происходит с широким вовлечением в этот процесс различных социальных групп, общественных организаций, ученых, отдельных граждан. Данные реформы производятся на основании принимаемых на высшем уровне программ, в которых определяются стратегические, межведомственные, краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные цели и задачи государственного управления в определенной сфере и каждого органа, имеющего прямое отношение к защите прав и свобод человека и гражданина. Так, Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [27] определяет ряд взаимосвязанных целей: повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также повышение доверия к органам внутренних дел Российской Федерации со стороны населения. К числу задач Программы отнесены: повышение качества и эффективности предварительного следствия, повышение эффективности оперативно-розыскной деятельности и дознания; повышение эффективности охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и государственной охраны имущества; повышение безопасности дорожного движения; обеспечение высокого боевого потенциала и совершенствование служебно-боевой деятельности внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации; повышение качества функционирования системы Министерства внутренних дел Российской Федерации. Рассматриваемая Программа включает в себя подпрограмму 1 «Предварительное следствие», которая имеет подцель – совершенствование деятельности следователей органов внутренних дел Российской Федерации по расследованию преступлений. В качестве задач подпрограммы в анализируемом документе отражены: обеспечение защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; повышение качества и уровня объективности предварительного следствия; возмещение потерпевшим причиненного ущерба; защита личности от незаконного ограничения прав и свобод в ходе предварительного следствия.

Обозначим, что в целом данная Программа предусматривает конкретные временные этапы ее реализации, строго обозначенные суммы финансирования из средств федерального бюджета, а также ожидаемые результаты.

Подобных программ множество [28], однако, органы прокуратуры, к сожалению, в этих мероприятиях участия не принимают. Нелишним также будет отметить следующее обстоятельство – каких-либо глобальных комплексных программ развития прокуратуры вообще не принималось за всю историю. Сегодня, по сути, органы прокуратуры остались в стороне от централизованных государственных преобразований, целью которых является максимальная защита и реализация конституционных прав граждан.

Следует отразить, что разработка и принятие целевого программно-документного многоэтапного развития органов и учреждений прокуратуры РФ представляет собой определенную сложность. Причиной этому является не установление места прокуратуры в системе органов государственной власти. Традиционно на основании ст. 114 Конституции РФ разработка и принятие различных государственных программ возложена на Правительство РФ, которое возглавляет ветвь исполнительной власти. Однако, прокуратура не отнесена к исполнительной власти, ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство не устанавливают субординации между Генеральным прокурором РФ и председателем Правительства РФ. Следовательно, Правительство РФ не может участвовать в определении перспектив развития рассматриваемого ведомства. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – согласно ст. 94 Конституции РФ является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Основной Закон не предусматривает разработку и введение в действие требующегося для совершенствования организации и деятельности органов отечественной прокуратуры целевого программно-документного Совета Федерации и Государственной Думой. Генеральный прокурор РФ является должностным лицом, непосредственно заинтересованным в реформировании надзорного ведомства, однако, как мы уже отмечали, он лишен права законодательной инициативы, требующейся, к примеру, для инициирования изменений в закон о федеральном бюджете с целью выделения денежных средств на проведение преобразований. Кроме того, если в реформировании органов прокуратуры будут участвовать только лишь Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры без привлечения представителей общественности, то такие мероприятия вряд ли будут объективны и востребованы жителями всей нашей страны.

Как нам представляется, наиболее оптимальным будет принятие требующейся программы на уровне Президента РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Необходимо отдать должное разработчикам

Основного Закона, которые в ч. 3 указанной статьи закрепили универсальное и комплексное положение, позволяющее Президенту РФ активно влиять на любую сферу жизнедеятельности. Данное положение сформулировано следующим образом: «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства».

Вспоминая историю создания прокуратуры приведем слова Петра I, сказанные при представлении сенаторам первого генерал-прокурора П. И. Ягужинского: «Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы делайте, а хотя бы вам показалось, что он поступает противно моим и государственным выгодам, вы однако ж выполняйте и, уведомив меня о том, ожидайте моего повеления» [29]. Современные тенденции организационно-правовых изменений надзорного ведомства наглядно показывают непосредственное участие Президента РФ в его модернизации, приближение к первому лицу государства. Так, по инициативе Президента РФ принят Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» [30], который дополнил ст. 83 Конституции РФ п. е.1), изменив тем самым порядок назначения прокуроров. С этого момента Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров. По инициативе Президента РФ принят Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [31], который юридически закрепил важнейшие аспекты внутриорганизационной деятельности прокуратуры, а именно: возрастной ценз для должностей прокуроров субъекта Федерации, межгоррайпрокуроров, срок их полномочий, упорядочил требования к занятию этих должностей, процедуру наложения дисциплинарных взысканий и т.д. Таким образом, на наш взгляд, сегодня можно наблюдать положительную тенденцию возвращения исторического статуса прокуратуры как «ока государева» в виде новой формации – «ока президента».

Подводя итог вышесказанному отметим следующее. В настоящее время назрела необходимость комплексного реформирования органов отечественной прокуратуры. К сожалению, в настоящее время надзорное ведомство осталось в арьергарде государственных преобразований, его не коснулись положительные тенденции реформирования системы органов исполнительной власти. В целях повышения степени защиты прав граждан, создания эффективных механизмов организационно-правового противодействия нарушениям законности и правопорядка, определения краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей и задач деятельности прокуроров во всех сферах общественной жизни требуется на уровне Президента РФ разработать и ввести в действие долгосрочную программу реформирования органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации.

Литература:

1. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366
2. Штайнер Р. Истина и наука. Философия свободы: основные черты одного современного мировоззрения. СПб.: Деметра, 2007.
3. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Издание второе. Том 4. М., 1955.
4. Трубников Н. Н. О категориях «цель», «средство», «результат». М., 1968.
5. Чулюкин Л. Д. Природа и значение цели в советском праве. Казань, 1984.
6. Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. СПб., 1881.
7. Гессен С. И. Моё жизнеописание. Избранные сочинения. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1999.
8. Воронов В. П. Основы безопасности жизнедеятельности: организационные аспекты. СПб., ГПВИИТ, 2011.
9. Игнатюк Н. А. Государственно-частное партнерство. Учебник. М.: Юстицинформ, 2012.
10. Бабосов Е. М. Социальное управление. Учебное пособие. Минск: Тетрасистемс, 2008.
11. Франчук В. И. Основы общей теории социального управления. М., 2000.
12. Etzioni A. The Moral Dimension: Toward a New Economics. New York: The Free Press, 1988.
13. О прокуратуре СССР: Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-X (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843
14. Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР: Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.
15. Ласкина Н. В. Прокурорский надзор: Учебник. М.: Юстицинформ, 2012.
16. О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»: Приказ Генерального прокурора РФ от 11 марта 1992 г. № 7 (утратил силу) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»
17. О признании недействующими некоторых нормативных и организационно-распорядительных документов: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 14 октября 1998 г. № 67 [электронный ресурс]. Доступ из справ. правовой системы «Гарант»
18. О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 39. Ст. 4626.
19. Управление организацией / Под ред. Л. И. Лукичева. М., 2005.
20. Бурганова Л. А. Теория управления. М., 2005.
21. Малько А. В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 70–71.
22. Братановский С. Н. Административное право. Учебник. М.: Директ-Медиа, 2013.
23. См., например: О поправках к статьям 104 и 125 Конституции Российской Федерации о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, правом обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и об изменении наименования главы 7 Конституции Российской Федерации: Проекта Закона РФ № 98094934-2 (внесен членами Совета Федерации ФС РФ В. М. Платоновым, В. Н. Сергеевковым, Д. И. Табаевым, Е. Э. Михайловым, В. И. Платовым, С. В. Вавиловым, Ю. Е. Лодкиным, В. В. Леоновым, З. А. Нахушевым, С. Л. Катанандовым, И. П. Склярковым, И. З. Зелентом, А. И. Лебедем, В. Н. Штыгашевым, Л. Г. Ефремовым, В. Н. Каревым, Л. Ю. Рокецким, Н. И. Кондратенко, В. И. Анисимовым, А. А. Бойцевым, В. Н. Устюговым, А. А. Козерадским, И. М. Шабановым, Ю. В. Нееловым, А. В. Филипенко, Ю. И. Вечкасовым, В. А. Кечкиным, В. А. Шершуновым, К. Н. Илюмжиновым, Б. Н. Третьяком, В. В. Елагиным, С. А. Дудником, С. С. Собяниным, А. В. Назаровым, В. Н. Назаренко, В. А. Торлоповым) (снят с рассмотрения). Документ опубликован не был [электронный ресурс]. Доступ из справ. правовой системы «Гарант»
24. Советское административное право: учебник для вузов/ Под ред. Ю. М. Козлова. М., 1985.
25. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. М., 2006.

26. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление: учебник. М., 2003.
27. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2188.
28. См.: Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы»: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2171; Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 312 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2158; Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков»: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 299 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2148; Об утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2014–2018 годы»: Постановление Правительства РФ от 13 июля 2013 г. № 586 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 29. Ст. 3965 и т.д.
29. Шобухин В. Ю. Тенденции развития прокуратуры России в период 1722–1864 гг. // Журнал российского права. 2010. № 6.
30. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 548.
31. О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 427-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7538.
4. Trubnikov N. N. Categories “goal”, “tool”, “result”. M., 1968.
5. Chulyukin, L.D. the Nature and value of the goal in the Soviet law. Kazan, 1984.
6. Yering R. the Purpose of the law. Vol. 1. SPb., 1881.
7. Hessen S. I. My biography. Selected writings. M.: Russian political encyclopedia (ROSSPEN), 1999.
8. Voronov V. P. Security basics of life: organizational aspects. SPb.: HPVIT, 2011.
9. Ignatyuk N. And. Public-private partnership. Tutorial. M: Yustitsinform, 2012.
10. Babosov E. M. Social control. Tutorial. Minsk: Tetrasystems, 2008.
11. Franchuk V. I. fundamentals of General theory of social control. M., 2000.
12. Etzioni A. the moral Dimension: towards a new economy. New York: Free Press, 1988.
13. On the procuracy of the USSR: the Law of the USSR dated November, 30, 1979 № 1162-x (repealed) // Bulletin of the Supreme Soviet of the USSR. 1979. № 49. P. 843
14. On approval of the regulation on prosecutorial supervision in the USSR: decree of the Presidium of the USSR Supreme Soviet on 24 may 1955 (repealed) // Bulletin of the Supreme Soviet of the USSR. 1955. № 9. P. 222.
15. Laskina N. In. Prosecutorial oversight: Tutorial. M: Yustitsinform, 2012.
16. On the tasks of the prosecution bodies arising from Law of the Russian Federation “On the procuracy of the Russian Federation”: Decree of the Prosecutor General of the Russian Federation from March, 11, 1992 № 7 (repealed) [e resource]. Access from Ref.-legal system “Garant”.
17. On invalidation of some normative and organizational-administrative documents: the Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of October, 14, 1998 № 67 [e-resource]. Access from Ref. legal system “Garant”.
18. On the Concept of state property management and privatization in the Russian Federation: the RF Government Decree of September, 9, 1999 № 1024 // Collected legislation of the Russian Federation. 1999. № 39. P. 4626.
19. Organization management / Under the ed. of L. I. Lukicheva. M., 2005.
20. Burganova L. A. Theory of control. M., 2005.
21. Malko A. V. Legal means: theory and practice // Journal of Russian law. 1998. №. 8. P. 70–71.
22. Bratanovsky S. N. Administrative law. Tutorial. M.: MGU, 2013.
23. See, for ex.: The amendments to articles 104 and 125 of the Constitution of the Russian Federation on granting of the General Prosecutor of the Russian Federation the right of legislative initiative, the right of filing a request with the constitutional Court of the Russian Federation and to change the name of Chapter 7 of the Constitution of the Russian Federation: Draft Law of the Russian Federation

References:



Стрельников В. В.

- № 98094934-2 (as members of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation V.M. Platonov, V.N. Sergeenkova, D.I. Tabeeva, E.E. Mikhailov, V.I. Platov, V.S. Vavilov, E.Y. Lodkina, V.V. Leonov, Z.A. Nakhushcheva, S.L. Katanandov, I.P. Sklyarova, I.Z. Selenta, A.I. Lebed, V.N. Shtygashev, L.G. Efremov, V.N. Karev, L.Y. Roketskiy, N. And. Kondratenko, V.I. Anisimov, A.A. Beuzeval, V.N. Ustyugov, A.A. Kozheradsky, I.M. Shabanov, Y.V. Neyelov, A.V. Filipenko, Y.I. Vechkasov, V.A. Cecchini, V.A. Sharshenova, K.N. Ilyumzhinov, B.N. Tretiak A, Vladimir Yelagin, A.S. Dudnik, S.S. Sobyenin, V.A. Nazarov, V.N. Nazarenko, V.A. Torlopov) (withdrawn). The document was not published [e-resource]. Access from Ref.-legal system "Garant"
24. Soviet administrative law: textbook for high schools/ Under the ed. of Yu.M. Kozlova. M., 1985.
25. Tikhomirov Y.A. Administrative law and process. M., 2006.
26. Chirkin V.E. Public and municipal administration: textbook. M., 2003.
27. About approval of the state program of the Russian Federation "Ensuring of public order and combating crime": the RF Government Decree of April, 15, 2014 № 345 // Collected legislation of the Russian Federation. 2014. No. 18 (part IV). P. 2188.
28. See, for ex.: About approval of the state program of the Russian Federation "Protection of the environment" on 2012–2020": the Decree of the RF Government dated April, 15, 2014 № 326 // Collected legislation of the Russian Federation. 2014. № 18 (part III). P. 2171; On approval of the state program of the Russian Federation "Justice": the Decree of the RF Government dated April, 15, 2014 № 312 // Collected legislation of the Russian Federation. 2014. № 18 (part II). P. 2158; On approval of the state program of the Russian Federation "Combating illegal trafficking": the Decree of the RF Government dated April, 15, 2014 № 299 // Collected legislation of the Russian Federation. 2014. № 18 (part I). P. 2148; On approval of the State program "safety of victims, witnesses and other participants in criminal proceedings for 2014–2018 years": the RF Government Decree of July, 13, 2013 No. 586 // Collected legislation of the Russian Federation. 2013. № 29. P. 3965, etc.
29. Shobuhin.Yu. Trends in the development of the Prosecutor's office of Russia in the period 1722–1864 he//Journal of Russian law. 2010. № 6.
30. On the Supreme Court of the Russian Federation and the Prosecutor's office of the Russian Federation: Federal constitutional law dated 5 February 2014 № 2-FKZ // Collected legislation of the Russian Federation. 2014. № 6. P. 548.
31. On amendments to the Federal law "On the procuracy of the Russian Federation": Federal law dated December, 22, 2014 № 427-FZ // Collected legislation of the Russian Federation. 2014. № 52 (part I). P. 7538.

АНАЛИЗ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ПОНЯТИЕ, МЕТОДЫ, ПРОБЛЕМЫ

Климова А. В.

кандидат социологических наук, доцент кафедры теории организаций Департамента государственного и муниципального управления Факультета социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Россия), 123007, Россия, Москва, ул. Полины Осипенко, д.22, кор.3, кв. 333, klimovaav@list.ru; aklimova@hse.ru

УДК 316.354
ББК 60.55

Цель. Цель работы заключается в изучении понятия и особенностей внешней среды государственных организаций, места анализа внешней среды в стратегическом управлении в государственном секторе и особенностей использования некоторых методов стратегического анализа внешней среды для государственного сектора.

Методы. Проанализированы понятие и особенности внешней среды государственных организаций; проведен PEST-анализ отрасли общественного транспорта и анализ стейкхолдеров (построение матрицы стейкхолдеров) проекта строительства участка автодороги одного из регионов.

Результаты. На основе научных публикаций и результатов эмпирических исследований российских и зарубежных исследователей, а также собственных исследований сделан вывод о значительных особенностях внешней среды государственных организаций в сравнении с бизнес-организациями, обоснована важность анализа и оценки внешней среды в разработки стратегии развития государственных организаций для разработки адаптивной стратегии и достижения их стратегических целей и удовлетворения потребителей, проверены некоторые методы анализа внешней среды на примерах проектов государственного сектора.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании возможности использования широко применяемых бизнес-организациями методов анализа внешней среды для целей государственных организаций в условиях разнообразной, сложной и турбулентной внешней среды.

Ключевые слова: внешняя среда, стратегическое управление, государственная организация, стейкхолдеры.

ENVIRONMENTAL ANALYSIS OF PUBLIC ORGANIZATIONS: CONCEPT, METHODS, PROBLEMS

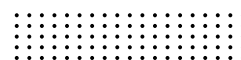
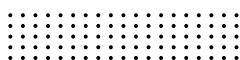
Klimova A. V.

Candidate of Sociological Sciences, Assistant Professor of the Theory of Organisations Department of the School of Public and Municipal Administration, Faculty of Social Sciences, National Research University «Higher School of Economics» (Russia), fl.333, 22, kor.3, Polina Osipenko str., Moscow, Russia, 123007, klimovaav@list.ru; aklimova@hse.ru

Purpose of work is to explore the concepts and features of the environment of public organizations, the place of the environmental analysis in the strategic management in public sector and the specifics of the use of certain methods of strategic environmental analysis for public sector.

Methods. The concept and features of the external environment of public organizations are analyzed; PEST-analysis of the public transport sector and analysis of stakeholders (the matrix of stakeholders) of the project to build the road section in one of the regions are made.

Results. On the basis of scientific publications and the results of empirical studies of the Russian and foreign researchers, as well as the own research conclusion is made about significant specifics of the environment of public organisations in comparison with business organizations, the importance of the environment analysis and assessment in designing development strategy of public organizations to develop adaptive strategies and to achieve their strategic goals and for customer satisfaction is justified, certain environmental analysis methods are tested through the examples of the public sector projects.



Scientific novelty. The scientific novelty of the study lies in the possibility of applying – the widely used by the business organizations – environmental analysis methods for the purposes of public organizations in diverse, complex and turbulent environment.

Key words: external environment, strategic management, public organization, stakeholders.

Задачей любого Правительства является нахождение путей наилучшего представления услуг обществу, при этом главной проблемой остается обеспечение ситуации, когда государственные средства расходуются на те виды деятельности, которые приносят обществу наибольшую пользу, наиболее эффективным способом. Государственный сектор практически во всех странах мира испытывает возрастающее давление, чтобы улучшить результаты и повысить эффективность деятельности своих организаций. Это давление оказывает на государственные органы большая часть заинтересованных сторон (стейкхолдеров – от англ. stakeholders). Подобная ситуация является одной из наиболее значимых характеристик современной внешней «среды обитания» государственных организаций. Компания *McKinsey & Co* следующим образом характеризует среду, в которой действует сейчас государственный сектор:

«Нам представляется, что существует пять основных проблем для публичного сектора: государства –

- должны радикально повысить эффективность предоставления государственных услуг;
- изменить свои отношения с обществом, чтобы удовлетворять его все возрастающие потребности;
- пересмотреть структуру и деятельность своих организаций, чтобы повысить качество предоставления услуг;
- пересмотреть способы использования данных при разработке политики и управлении деятельностью;
- и найти новые пути успешно конкурировать с частным сектором, привлекать и удерживать таланты.

Сущность и размах этих проблем и сделают ближайшее десятилетие решающим для государственного сектора» [1, с. 6–11].

Подобные вызовы, а также глобализация, интернационализация экономики, научно-техническое развитие и связанное с этим изменение характера труда ставят перед современной государственной организацией задачу своевременной, эффективной и адаптивной реакции на изменения внешней среды с использованием всего арсенала инструментов стратегического менеджмента. Стратегический менеджмент представляет собой один из способов решения совокупности проблем, что обычно называют комплексным подходом к управлению. Наиболее известный представитель комплексного подхода

Дж. Брайсон считает, что «руководители и управленцы государственных организаций должны стать эффективными стратегами, если они хотят, чтобы их организации выполняли свои миссии, реализовывали свои мандаты, удовлетворяли своих потребителей и создавали общественную ценность на годы вперед» [2, с. 131].

На современном этапе методы и приемы стратегического управления, доказавшие свою результативность в коммерческом секторе, постепенно переносятся на практику деятельности государственного сектора. В то же время государственные организации обладают характеристиками, отличающими их от бизнес-организаций. Это проявляется, прежде всего, в масштабах и качестве целей, уровне ответственности, системе отчетности и оценки результатов деятельности. Поэтому не все методы управления, дающие результаты в частном секторе, могут в неизменном виде применяться в секторе государственном. Останемся на возможности использования комплексного подхода к стратегическому управлению государственными организациями.

Комплексный подход к стратегическому управлению, широко используемый в частном секторе и пока не получивший широкого распространения в государственном секторе в нашей стране, основывается, в первую очередь, на сложных исследованиях внешней окружающей среды и на осознании миссии и целей организации.

Почему же теперь становится все более важным анализ внешней среды, в которой действует государственная организация? Организациям необходимо, с одной стороны, постоянно осознать новый характер изменений в окружающей среде и эффективно на них реагировать, а с другой стороны, понимать, что сами организации генерируют изменения во внешней среде, например, выпуская новые, виды товаров и услуг, используя новые виды сырья, материалов, энергии, оборудования, технологий.

Анализ внешней среды рассматривает различные силы и давление, которое они оказывают на организацию: политическое, экономическое, социальное, технологическое, экологическое и иное воздействие. Проводимый анализ также должен учитывать роль ключевых стейкхолдеров, оказывающих влияние на распределение ресурсов, таких как потребители, фонды, законодатели, депутаты, поставщики и т.д.

Необходимо отметить, что на протяжении всего XX века анализ внешней среды для государственных организаций не представлял интереса, поскольку внешняя «среда их была значительно менее турбулентной, чем в случае с бизнес-структурами» [3, с. 76]. Все государственные организации (образовательные, медицинские, социальные и др.) финансировались из бюджета, и их платежеспособность была гарантирована, а никто в то время не требовал особой эффективности их деятельности. Рыночных операций такие организации не проводили, возможные убытки покрывались за счет дотаций и субсидий. Но с конца XX века, а особенно в XXI веке, ситуация изменилась кардинальным образом. «Колоссальный рост расходов на правительственные нужды и социальное благосостояние достиг такого уровня, когда с неэффективностью уже нельзя было мириться. В результате некоммерческие организации оказались под растущим давлением превзойти эффективность бизнес-структур» [3, с. 77]. Такое требование коренным образом изменило деятельность и среду обитания государственных организаций. Под давлением общества и Правительства они стали ставить перед собой новые задачи: например, университеты столкнулись с проблемой несоответствия стандартов высшего образования требованиям современной экономики; от больниц, помимо лечения пациентов, требуется поддержание физической формы и профилактика заболеваний. Государственные организации вынуждены расширять свою рыночную, предпринимательскую деятельность, вступая тем самым на поле деятельности бизнес-структур и конкурируя с ними. «Так, в течение короткого временного промежутка неподвижная среда обитания государственных организаций превратилась в высокотурбулентную» [3, с. 77]. В этих условиях, по мнению П. Джойса, стратегический подход к управлению может стать инструментом, который поможет лидерам государственных организаций в их деятельности. «...Стратегический менеджмент – это многоцелевой инструмент, которым государственные управленцы должны владеть, чтобы обеспечить своим организациям возможность выжить в кратко- и среднесрочной перспективе и создать для них долгосрочное будущее» [4, с. 1].

Особенно полезным может стать использование стратегического подхода к управлению развитием региона. При соответствующей адаптации инструменты стратегического планирования применимы к планированию развития региона и города. Они могут быть использованы не только при составлении комплексных планов социально-экономического развития, но и при осуществлении конкретных политик и программ в регионах, городах, при управлении различными инфраструктурными проектами или при планировании инвестиций.

В последние годы в России были внедрены механизмы прогнозирования социально-экономического состояния субъектов РФ и принята программа долгосрочного социально-экономического развития страны «Стратегия 2020». В 2008 году была разработана Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [5], целью которой являлось определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (на 12 лет) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. В соответствии с этой целью в Концепции были сформулированы основные направления социально-экономического развития страны с учетом вызовов предстоящего периода и разработана стратегия достижения поставленных указанных целей, включая способы, направления и этапы.

Чтобы выполнять свои задачи, государственным организациям необходимо понимать, какие внешние силы и тенденции оказывают непосредственное влияние на их деятельность. Обеспечивая адекватный ответ требованиям своего сектора деятельности, требованиям государства, особенностям национального или международного контекста, государственные организации смогут быть уверены, что предоставляют соответствующие ожиданиям услуги. Анализ влияния внешней среды на деятельность организации и на реализацию государственных программ и политик является важной частью процесса разработки стратегии развития и стратегического планирования.

Необходимость учета внешней среды в организации управления отмечается, например, в концепции системного подхода к управлению, где организация рассматривается как состоящая из внутренних элементов система, являющаяся, в свою очередь, элементом более крупной системы, но уже во внешней среде [3, с. 61]. Идея учета внешней среды существует и в концепции ситуационного подхода, согласно которой наилучший для каждой ситуации метод управления определяется конкретным содержанием и состоянием внутренних и внешних факторов.

Организация, являясь открытой системой, может добиться успеха, только взаимодействуя с внешней средой, поскольку организация существует в этой среде и во многом зависит от неё. Из внешней среды организация черпает свои ресурсы (материальные, финансовые, трудовые), во внешнюю среду организация выпускает свои товары или услуги [6, с. 56]. Анализ внешней среды является важнейшим элементом стратегического управления организацией, позволяющим оценить внешнее окружение, в котором находится организация.

**Основные особенности внешней среды
государственных организаций**

Несмотря на существующее мнение об *уникальности* внешней среды государственных организаций, этой проблеме посвящено достаточно небольшое число систематических исследований. Рассмотрим основные вопросы, которые интересуют и исследователей и управленцев: действительно ли внешняя среда оказывает влияние на деятельность государственных организаций? На какие характеристики этой внешней среды следует обратить большее внимание?

Можно выделить три основные характеристики внешней среды государственных организаций: разнообразие внешней среды, сложность внешней среды и динамизм внешней среды [7, с. 17].

Разнообразие внешней среды отражает наличие или отсутствие критически важных ресурсов [8, с. 19; 9, с. 542], находящиеся в распоряжении государственной организации. Уровень «публичности» ресурсов организаций, оказывающих государственные услуги, довольно значителен, поскольку их финансовая и институциональная стабильность зависит от нерыночных источников.

Поэтому крупные финансово обеспеченные организации могут предоставлять услуги или товары в большем количестве и лучшего качества, а «бедные» организации сталкиваются с проблемой ограниченности ресурсов, влияющей на их эффективность и на количество и качество оказываемых ими услуг или производимых товаров.

Для сравнения: семьи с небольшим уровнем дохода в меньшей степени могут участвовать в производстве или финансировании услуг: они не могут оплачивать дополнительные школьные занятия или участвовать в благотворительных акциях, они не могут оплачивать своим детям занятия с репетиторами, чтобы гарантировать более высокий уровень сдачи экзаменов. Также и с организациями. Более того, попытки обеспечивать стандартный уровень услуг независимо от уровня социально-экономического развития области или региона может приводить к негативным последствиям в более бедных областях. Например, в таких регионах службам первой медицинской помощи приходится работать больше и в более трудных условиях, чем в более успешных регионах. Но наличие ресурсов в данном случае находится вне управленческого контроля.

Государственные организации, таким образом, нуждаются в поддержке большого числа внешних стейкхолдеров, таких как Правительство, министерства, граждане и пользователи услуг, для решения проблем с наличием ресурсов.

Сложность внешней среды государственных организаций [8, с. 20] – это результат, главным образом,

демографических характеристик получателей их услуг или иных стейкхолдеров. Например, если получателями услуг государственной организации является так называемый «средний класс» крупных городов (например, столичных городов или городов-миллионников), то понять их запросы и предпочтения и предоставить им «стандартизированную» услугу проще, чем если получателями услуги будут являться этнически и социально разнообразная группа: отвечать их запросам будет гораздо сложнее из-за возможного разнообразия в потребностях. Например, школы, в которых обучаются также дети семей, плохо говорящих по-русски, сталкиваются с более сложными проблемами организации учебного процесса. Государственные организации, функционирующие в регионах с большим этническим разнообразием, должны выделять больше времени или финансовых ресурсов для создания равных межэтнических отношений в регионе и для решения сопутствующих проблем. В таких условиях эффективность достигается сложнее.

Сложность задач увеличивается многократно, если получатели услуг «распылены» по большой территории. Ведь необходимо предоставлять образовательные или медицинские услуги всем, проживающим на этой территории (решать вопросы организации школ и доставки детей в школы, или вопросы организации выездных фельдшерских пунктов, оказания медицинских консультаций по скайпу и т.д.). В городе статичные учреждения могут оказывать большое количество разнообразных услуг, находясь территориально на одном месте (например, районная поликлиника, в которую граждане добираются сами), т.е. можно использовать эффекты масштабной экономики. Таким образом, государственные организации должны быть гораздо более чувствительны к интересам своих потребителей, чем бизнес-организации (например, понимать различные интересы однотипных социальных групп, проживающих в различных регионах). Поэтому осознание сложности внешней среды является отражением многообразных сложных (а иногда и противоречивых) организационных задач, которые должны решать руководители и менеджеры государственных организаций.

Динамизм внешней среды. Стабильная внешняя среда является важным фактором для управленцев для планирования и эффективного использования организационных ресурсов [8, с. 21]. Неожиданные и значительные изменения внешних обстоятельств могут привести к тому, что менеджеры государственных организаций будут с осторожностью принимать решения о развитии предоставляемых их организациями услуг или о внедрении новых услуг, они также будут менее адаптированы к проведению организационных изменений. Изменения в ожиданиях потребителей приводят к изменениям внешней среды. Чем больше увеличивается разнообразие стейкхолдеров

и потребителей, тем отчетливее руководители должны осознавать необходимость получения большего объема знаний об их ожиданиях, что выражается обычно в выделении дополнительных ресурсов для анализа, «сканирования» внешней среды. Это может помешать государственным организациям действовать на ожидаемом уровне эффективности. Действительно, в динамичном организационном окружении некоторые государственные организации могут захотеть снизить в краткосрочном периоде качество предоставляемых услуг, чтобы обеспечить выполнение долгосрочных стратегических или финансовых задач. Но очевидно, что сделать это невозможно, поэтому продолжение оказания клиентоориентированных услуг в нестабильном и непредсказуемом окружении (что И. Ансофф назвал турбулентностью внешней среды [3, с. 76]) часто приводит к отсутствию стратегического поведения у государственных организаций.

Таким образом, по мнению разных исследователей, государственные организации реже добиваются успеха, если они работают во внешней среде с низким уровнем экономического многообразия (многообразия ресурсов), сложной (с точки зрения значительного разнообразия стейкхолдеров) и динамичной, турбулентной (особенно если изменения непредсказуемы). Организации, функционирующие в среде с разнообразными доступными ресурсами, в среде простой и предсказуемой, чаще всего, показывают более высокие результаты.

Естественно, внешняя среда меняется постоянно, изменения ее обычно линейны. Поэтому драматические и непредсказуемые изменения (кризисы, социальные волнения, природные катастрофы) оказывают на организации более серьезное воздействие, чем изменения, проходящие постепенно на протяжении месяцев или лет.

Таким образом, мы рассмотрели особенности внешней среды государственных организаций. Теперь рассмотрим, какие же методы могут быть использованы для анализа и оценки внешней среды.

Методы анализа и оценки внешней среды

В практике анализа внешней среды деятельности государственных организаций наиболее широкое применение получили несколько инструментов, как, например, PEST (PESTEL) – анализ, анализ стейкхолдеров, SWOC-анализ и др. Рассмотрим некоторые из них.

Целью PEST-анализа является идентификация тех сил, которые влияют на деятельность организации, классифицируя их по нескольким группам:

- политико-правовые Р;
- экономические Е;
- социально-культурные S;
- технологические Т.

Неудивительно, что именно политические силы имеют наибольшее значение для любой государственной организации [10, с. 13]. Выделение политических факторов, воздействующих на внешнюю среду организации, связано с тем, что государственная политика является мощным механизмом, задающим цели развития всего государственного сектора, регулирующим инвестиции денежных средств и другие аспекты, влияющие на деятельность и ресурсы организации.

К политическим обычно относят следующие факторы:

- Процедура выборов всех уровней;
- Поправки в законодательную базу;
- Вступление государства в те или иные надгосударственные структуры;
- Степень влияния государства на отрасль и т.п.

Политические факторы тесно связаны с законодательными (правовыми) факторами, которые включают в себя Конституцию и законы, регулирующие деятельность различных организаций, а также пути их реального применения. Различные аспекты правового окружения по-разному влияют на разные организации – например, некоторые законодательные акты касаются только организаций определенного сектора деятельности.

Экономические факторы – это развитие рынков определенных товаров или услуг, налоговая политика, и др., которые оказывают непосредственное воздействие на состояние спроса, уровень цен, рентабельности и прочие показатели. Оценка экономических факторов помогает понять, как в обществе распределяются экономические ресурсы.

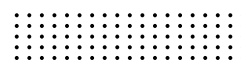
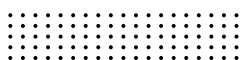
К экономическим факторам можно отнести:

- Уровень спроса и предложения;
- Уровень безработицы и показатели инфляции;
- Уровень цен и заработной платы, их соотношение;
- Конкуренцию на рынке и в отрасли и прочие составляющие рыночной конъюнктуры.

Социальные факторы являются определяющими в выявлении потребностей потенциальных потребителей товаров или услуг организации. Они значительно влияют на формирование политики, цели и задач организации с точки зрения понимания потребителя и на другие аспекты деятельности по развитию организации.

Среди социальных факторов выделяют [10, с. 17]:

- Демографическую структуру, сложившуюся в государстве;
- Качество жизни;
- Старение населения;
- Общественные устои, отношение к трудовой деятельности, социальную мобильность и пр.;
- Изменения ожиданий граждан.



Например, в случае демографических изменений, понимание состава и места нахождения тех или иных групп населения оказывается ключевым для организаций, занятых разработкой услуг для населения, в определении, где и какие услуги требуются сейчас и потребуются в будущем. Определенная возрастная структура населения может обуславливать специфические запросы на услуги в области образования или здравоохранения.

Анализ технологических факторов необходим для того, чтобы не отстать от инновационных тенденций развития своей сферы деятельности, от перспективных направлений развития производства, вовремя отказаться от устаревших методов и т.д. Часто технологическое окружение связывается с так называемыми «жесткими технологиями» [10, с. 17] (технологии производства, компьютерные технологии). Изменения в этой сфере в последнее время особенно значительны и стремительны, например, повсеместное внедрение информационных технологий и телекоммуникаций. Такие технологии повышают возможности отдельных организаций действовать в глобальном пространстве, облегчают взаимодействие с потребителями услуг. Но также исследователи выделяют «мягкие технологии», которые не настолько осязаемы, но оказывают непосредственное влияние на то, как выполняется работа или на способы управления организацией. Изменения в «мягких технологиях» связаны с изменениями в навыках или организационных процессах [10, с. 20]. Например, внедрение новых моделей управления персоналом можно отнести к мягким технологиям.

Существуют также расширенные версии PEST-анализа. Так, одна из расширенных версий PEST-анализа носит название T.E.M.P.L.E.S. (technology, economics, market, politics, laws, ecology, society). Вне зависимости от состава факторов, которые используются при анализе внешней среды, результатом анализа остается возможность оценить влияние силу влияния каждого из указанных факторов на отрасль и организацию.

В последнее время с ростом важности экологического фактора крупные организации оценивают взаимосвязь изменений в экологии на отраслевые стандарты и жизнедеятельность организации. Учет экологических факторов важен для разработки стратегии социальной ответственности.

На основе анализа различных исследований можно выделить взаимосвязанные категории факторов или трендов, имеющих наибольшее значение для государственных и некоммерческих организаций [2, с. 131–135]:

1. *Социальная и организационная сложность* (множество действующих сил, влияние технологических изменений, глобализация информации и экономики, взаимосвязь и взаимозависимость).

2. *Проводимые реформы государственного сектора и возросшее взаимодействие государственных, частных и некоммерческих организаций.*

3. *Постоянные технологические изменения* (сотрудники государственных организаций и государственные служащие будут нуждаться в новых навыках по использованию новых технологий, а организации будут вынуждены адаптировать к этим изменениям свои процессы, структуры и модули выделения ресурсов).

4. *Разнообразие потребителей, работников и граждан* (это разнообразие может быть разного характера – этническое, гендерное, культурное и т.д. Поскольку продолжительность жизни человечества увеличивается, то будет возрастать доля пожилого населения, которое уже не платит налоги. Каждая из групп обладает собственными потребностями, взглядами и интересами).

5. *Индивидуализм, персональная ответственность.*

6. *Качество жизни и проблемы окружающей среды* (люди теперь больше беспокоятся о качестве жизни, процветании нашей планеты, о здоровье и физическом состоянии).

7. *Борьба за легитимность* (любому правительству теперь необходимо прикладывать больше усилий, чтобы продолжать быть легитимным: граждан любой страны волнуют проблемы демократии, прав человека, соблюдения законов, устойчивого развития, создания процветающего, справедливого и гуманного мира).

8. *Необходимость постоянного обучения* (люди, сообщества и организации должны постоянно развиваться и учиться, как делать свою работу лучше, из-за постоянных и быстрых изменений во внешней среде).

9. *Постоянные эволюционные, а не революционные изменения* (эволюционные изменения организаций возможны, но очень сложно инициировать подобные институциональные изменения вне кризисной ситуации).

В качестве примера можно рассмотреть один из вариантов **PEST-анализа: анализ факторов внешней среды в сфере развития общественного транспорта:**

Политические факторы:

- *государственное регулирование в области общественного транспорта представляет массу ограничений – потенциально негативный эффект на развитие транспортной индустрии.*

Экономические факторы:

- *рост цен на бензин – возможно положительное влияние на развитие общественного транспорта (повышение спроса, отказ от личного транспорта)*

- *экономический кризис вынуждает многие семьи жить в режиме экономии, а расходы на личный транспорт – одна из статей расходов, которая может быть сокращена – потенциально положительное влияние на развитие общественного транспорта;*

- *рост уровня доходов как индивидов, так и семей в крупных городах, и связанный с этим рост числа людей, способных купить личный автомобиль – потенциально негативное влияние;*

- *рост числа собственников автомобилей – потенциально негативное влияние.*

Социальные факторы:

- *рост населения и увеличение числа туристов/мигрантов предполагает рост потребности в общественном транспорте – потенциально позитивный эффект;*

- *старение населения будет оказывать большое влияние на рост спроса в услугах общественного транспорта у пожилых людей (для сохранения социальных контактов и мобильности) – потенциально позитивный эффект;*

- *рост влияния экологических факторов и требование развивать экологически чистые виды транспорта – потенциально позитивный эффект на развитие транспортной индустрии;*

- *люди стремятся экономить время и ищут возможности эффективно перемещаться по городу, используя выделенные линии для общественного транспорта – потенциально позитивный эффект;*

- *люди стремятся к комфорту и социальному статусу, который им может дать личный транспорт, – потенциально негативный эффект.*

Технологические факторы:

- *быстрое развитие компьютерных технологий, интернета, возможность проведения видео-конференций позволяют людям работать из дома и не быть связанными с офисом – потенциально негативный эффект.*

Таким образом, проведя анализ внешней среды с использованием PEST-анализа, можно выявить основные факторы внешней среды, которые будут оказывать определенное позитивное или негативное воздействие на развитие той или иной отрасли и заранее предусмотреть определенные стратегические шаги для развития.

Оценка влияния стейкхолдеров на функционирование организации – это второй инструмент оценки внешней среды, важный для государственных организаций. Понимание того, кто является ключевой группой при принятии решений относительно развития организации, осознание уровня поддержки

и вовлеченности того или иного ключевого игрока – это ключевой фактор, если организация заинтересована в успехе своих стратегических планов [3, с. 35]. Стейкхолдерами называют любое лицо, группу или организацию, которая может влиять на организационные стратегии, ресурсы и результаты, или на которых влияют результаты деятельности организации [2, с. 35]. Примерами стейкхолдеров любого правительства являются граждане, налогоплательщики, пользователи услуг, правительственные организации, политические партии, работающие граждане, профсоюзы, финансовое сообщество, бизнес-организации и другие правительства. Для некоммерческих организаций среди ключевых стейкхолдеров выделяют клиентов или потребителей, фонды или иные благотворительные организации, служащих, совет директоров, волонтеров, другие НКО, предоставляющие похожие услуги или вовлеченные в похожие проекты, банки, поставщиков.

Внимание к стейкхолдерам особенно важно для организации: «ключ к успеху государственных и некоммерческих организаций (и сообществ) – в удовлетворенности ключевых стейкхолдеров» [3, с. 35].

Анализ стейкхолдеров представляет для организации путь принятия правильных решений при разработке стратегий и политик. Широкий взгляд на определение хотя бы списка стейкхолдеров помогает организации понять, в каких социальных и иных связях она задействована, понять, кто и что «считается». Также такой анализ дает организации представление о том, что у нее есть не только один «клиент», а различные группы стейкхолдеров, для которых деятельность организации является важной и которые могут оказать на нее определенное влияние.

Существуют различные способы оценки стейкхолдеров организации. Здесь мы рассмотрим подход, основанный на идентификации ожиданий различных стейкхолдеров организации по отношению к организации и уровня их влияния на организацию.

Анализ начинается с создания списка потенциальных стейкхолдеров. Иногда проводится идентификация критериев, по которым они оценивают деятельность организации, и определяется, насколько хорошо организация действует в соответствии с указанными критериями *с точки зрения стейкхолдеров*. Далее необходимо определить, насколько важным для организации является тот или иной стейкхолдер, и понять, какими путями стейкхолдеры могут воздействовать на организацию, что организации необходимо от каждого стейкхолдера (например, сотрудники, деньги, политическая поддержка и т.д.).

Таким образом, создается так называемая матрица стейкхолдеров [11, с. 156], позволяющая определить наиболее влиятельные группы, определяющие

развитие организации. Она помогает понять и проанализировать влияние того или иного стейкхолдера на стратегию развития организации. Матрица выглядит следующим образом (рис. 1):

Матрица указывает на тип взаимоотношений, который организация может установить с каждой группой стейкхолдеров. В результате такого полного анализа организация может понять, нужно ли ей разрабатывать различные миссии и стратегии для каждой группы стейкхолдеров.

Конечно, принятие стратегии организации ключевыми игроками D наиболее важно. Ими могут быть Президент, ключевой инвестор, головное министерство или агентство.

Наиболее сложен сегмент С. Стейкхолдеры из этой группы могут быть достаточно пассивны по отношению к организации, но иногда возникают ситуации, когда их интерес резко проявляется и они могут перейти в группу D, помешав или поспособствовав принятию стратегических решений организацией. Это могут быть, например, институциональные стейкхолдеры.

Очень важно учитывать ожидания стейкхолдеров сектора В, таких как местные сообщества, например, через предоставление им необходимой информации о предполагаемых действиях организации. Эти стейкхолдеры могут стать очень важными союзниками в оказании влияния на более могущественных стейкхолдеров.

Рассмотрим применение анализа стейкхолдеров в разработке проекта планировки участков линейного объекта улично-дорожной сети «Автодорога от Киевского шоссе до Калужского шоссе (дер. Саларьево – дер. Мамыри)» в поселениях Сосенское, Московский и «Мосрентген» (в одном из административных округов г.Москвы, исследование проведено на факультете государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ Климовой А.В. и А.М. Марцинюком в 2013 г.) (точные названия не указываются по просьбе представителей организации).

Основными стейкхолдерами этого проекта являются: Префектура округа, Правительство г. Москвы, жители округа, жители деревень Саларьево и Мамыри, поселений Московский и «Мосрентген», ООО «Мосгортранс», строительные компании, Москомархитектура, Департамент строительства г.Москвы, Объединение административно-технических инспекций города Москвы (ОАТИ). Также к стейкхолдерам можно отнести жителей, проживающих дальше от потенциальной дороги, организации Мосэнергосбыт и Мосгаз (на выделенном под дорогу участке проходят коммуникации), предприятия торговли и услуг, члены организации в защиту природы.

Для проведения анализа построим матрицу стейкхолдеров, где по горизонтали отметим степень

поддержки стейкхолдерами проекта, а по вертикали – степень их потенциального влияния на реализацию проекта. Те стейкхолдеры, которые обладают максимальной заинтересованностью и наибольшим влиянием, являются ключевыми игроками. Стейкхолдеры с высокой степенью влияния, но минимальным интересом, определяют внешний контекст проекта (они могут помочь или затормозить реализацию проекта, но у них нет прямого интереса в этом конкретном проекте). Необходимо следить за степенью их удовлетворенности. Группы с высокой степенью заинтересованности и низкой степенью влияния должны постоянно быть информированы о развитии проекта. Группы с низкой степенью интереса и влияния требуют минимального внимания со стороны организации (см. табл. 1).

Подведем итоги анализа. Ключевым игроком оказалось Правительство Москвы, в силу того, что им необходимо было реализовать план реконструкции дорог на территории Москвы за 2013 год. К ключевым игрокам можно также отнести объединение жителей деревень Саларьево и Мамыри, которые боятся, что вырастет трафик реконструированной улицы и они не смогут выехать из своих деревень из-за пробок, а дети будут подвержены угрозам, в связи с ростом «неместных автомобилей». Они могут влиять на реализацию проекта через собрания, письма в Правительство Москвы, обращения к депутатам. Сюда относится также большинство жителей поселения Московский, так как для них возрастет транспортная доступность в Москву, появится альтернатива въезда-выезда в пределы МКАД.

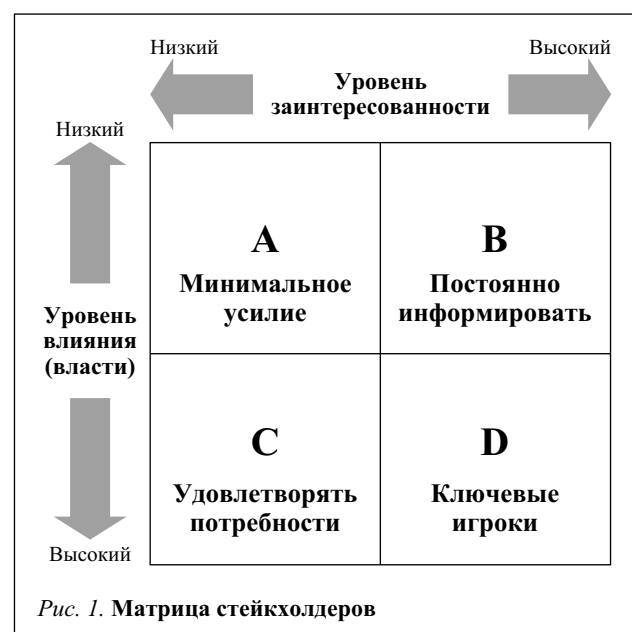


Таблица 1. Матрица стейкхолдеров

Степень влияния	Степень заинтересованности		
	Минимальная	Средняя	Максимальная
Минимальное	Движение в защиту природы (при первоначальном проекте строительства не было предусмотрено уничтожение деревьев)	ОАО «Мосгаз», ООО «Мосэнергосбыт» (на территории реконструкции проходят коммуникации)	Логистические компании, жители поселения Московский (им дорога крайне необходима), предприятия торговли и услуг, подъезд к которым осуществляется по реконструируемой дороге.
Среднее	Остальные жители дер. Мамыри и дер. Саларьево	Жители поселений, проживающие дальше от МКАД (поселок Мосрентген), Мосгортранс	Объединение жителей дер. Саларьево и дер. Мамыри, которые боятся, что на новую «трассу» пойдет колоссальный поток машин. Префектура округа
Максимальное		Строительные компании, участвующие в конкурсе на реконструкцию дороги	Правительство Москвы, Департамент Строительства

Тех, кто категорически против, не так много: например, Общество «зеленых» против любого расширения проезжей части, но ими можно пренебречь на данном этапе, так как реконструкция дороги не ведет ни к вырубке лесов, ни к использованию природоохранных земель.

Исходя из данного анализа, можно было бы рекомендовать провести экспозицию и публичные слушания на территории именно поселения Московский, так как таким образом можно избежать несостоятельной критики жителей дер. Саларьево и дер. Мамыри. Способом оповещения могут быть размещение на официальном сайте поселения и расклейка объявлений на предприятиях торговли, что повысит количество положительных отзывов.

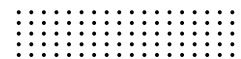
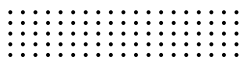
Сами публичные слушания являются способом сбора информации, так как в протоколе отражаются предложения и пожелания участников публичных слушаний. Именно после анализа проведения слушаний удалось выявить новые группы стейкхолдеров – это жители СНТ «Содружество-Дудкино», и уточнить желания жителей поселения «Московский» (продолжение реконструкции и создание дороги до поселения Московский), а также удалось собрать информацию по местам размещения светофоров и переходов, так как предложенный изначально проект не соответствовал потребностям стейкхолдеров. Публичные слушания также могут быть средством информирования стейкхолдеров о проекте, что позволит предотвратить переход стейкхолдеров из одной группы в другую или обеспечить их поддержку проекту.

Также можно отметить, что группы стейкхолдеров неоднородны, в каждом сегменте можно найти подгруппы с различными уровнями влияния и заинтересованности, которые могут поддерживать проект, быть к нему равнодушными или откровенно враждебными.

Поэтому при анализе необходимо соблюдать баланс между объединением различных подгрупп в одну или слишком большим дроблением групп стейкхолдеров.

Заключение

Стратегические практики и подходы организаций – это путь достижения целей, стоящих перед ними. Но стратегия любой организации, коммерческой или государственной, зависит от характера ситуации, в которой находится организация, и от области, на которую организация хочет оказать влияние. Если ситуация простая и спокойная, а будущее предсказуемо, то проблем с разработкой стратегий и достижением целей не возникает. Но в современном мире внешняя среда государственной организации становится все более и более изменчивой и нестабильной. Исходное понимание внешней среды, таким образом, имеет жизненно важное стратегическое значение и для разработчиков государственных стратегий и для руководителей государственных организаций [12, с. 136]. Организация в своей деятельности сталкивается с различными группами потребителей или иных заинтересованных сторон, способных оказывать на нее влияние: кто-то всегда поддерживает организацию, кто-то всегда «против», а кто-то безразличен. Как отмечал Джефф Малган, «современные государственные стратегии обязаны учитывать динамику общественного мнения, предусматривать методы противодействия противникам и мобилизации союзников...» [12, с. 19]. Поэтому анализ и учет стейкхолдеров является важной составной частью таких стратегических шагов, которые обеспечивают государственной организации выполнение ее миссии и достижение ее стратегических целей и задач, направленных на улучшение качества жизни граждан.



Климова А. В.

Литература:

1. Barber M., Levy A., Mendoca L. Global trends affecting the public sector. // McKinsey & Company. 2007. January. P. 4–12.
2. Bryson J. M., Strategic Planning in Public and Non Profit Organisations. San-Francisco: Jossey-Bass, 2004. 430 p.
3. Ансофф И. Стратегический менеджмент. Классическое издание. СПб: Питер, 2009. 344 с.
4. Joyce P. Strategic Management for the Public Services. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1991.
5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 08.08.2009) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Баландина Т. М. Организационная структура в системе культурного пространства общества // Вестник СГАУ. 2005. № 1. С. 60–63.
7. Boyne G. A., Meier K. J. Environmental Turbulence, Organizational Stability, and Public Service Performance// Administration & Society. 2009. January. Vol. 40. № 8. P. 799–824.
8. Ashworth R. E., Boyne G. A., Entwistle T. Public Service Improvement: Theories and Evidence. Buckingham, Philadelphia: Oxford University Press, 2010.
9. Castrogiovanni G. J. Environmental Munificence: A Theoretical Assessment//The Academy of Management Review. 1991. Vol. 16. № 3. P. 542–565.
10. Osborne S. P., Brown K. Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. , London and New-York: Routeledge, 2010.
11. Johnson G., Scholes R., Whittington R. Exploring Corporate Strategy: text and cases. 8th edition. Edinburgh: Pearson Education Limited, 2008.
12. Малган Д. Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Издательство Института Гайдара, 2011.

References:

1. Barber M., Levy A., Mendoca L. Global trends affecting the public sector. // McKinsey & Company. 2007. January. P. 4–12.
2. Bryson J. M., Strategic Planning in Public and Non Profit Organisations. San-Francisco: Jossey-Bass, 2004. 430 p.
3. Ansoff I. Strategic Management . Classical edition. SPb.: Piter, 2009. 344 p.
4. Joyce P. Strategic Management for the Public Services. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1991.
5. The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020: Order of the Government of the Russian Federation of November 17, 2008 № 1662-r (as amended 08.08.2009) [e-resource]. Access from reference-legal system “Kon-sultantPlus”.
6. Balandina T. M. The organizational structure in the system of cultural space of the society // Bulletin of Samara State Aerospace University. 2005. № 1. P. 60–63.
7. Boyne G. A., Meier K. J. Environmental Turbulence, Organizational Stability, and Public Service Performance// Administration & Society. 2009. January. Vol. 40. № 8. P. 799–824.
8. Ashworth R. E., Boyne G. A., Entwistle T. Public Service Improvement: Theories and Evidence. Buckingham, Philadelphia: Oxford University Press, 2010.
9. Castrogiovanni G. J. Environmental Munificence: A Theoretical Assessment//The Academy of Management Review. 1991. Vol. 16. № 3. P. 542–565.
10. Osborne S. P., Brown K. Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. , London and New-York: Routeledge, 2010.
11. Johnson G., Scholes R., Whittington R. Exploring Corporate Strategy: text and cases. 8th edition. Edinburgh: Pearson Education Limited, 2008.
12. Mulgan J. Art of public strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good. M.: Gaidar Institute Publishing, 2011.

УПРАВЛЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕМ ВУЗА И ПРЕДПРИЯТИЯ ПРИ ПОДГОТОВКЕ СПЕЦИАЛИСТОВ, ВОСТРЕБОВАННЫХ НА РЫНКЕ ТРУДА

Калугина Д. А.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры теории и социологии управления Уральского института управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66 diana-kalugina@yandex.ru

Климова Г. Г.

кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры теории и социологии управления Уральского института управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66 gklimova@hotmail.com

УДК 316.334.2
ББК 60.561.23

Цель. Исследование направлено на изучение состояния рынка труда молодых специалистов, требований работодателей к данной группе, выделению приоритетных критериев будущих специалистов с позиции работодателей и анализу готовности бизнеса участвовать в реализации механизмов регулирования системы образования.

Методы. В процессе исследования были использованы практические прикладные методы: метод анкетирования и анализ документов. Количественной базой для исследования явились данные опроса руководителей организаций и структурных подразделений.

Результаты. В ходе исследования выявлены общекультурные, личностные и профессиональные компетенции молодых специалистов, выделены наиболее значимые и приоритетные с точки зрения работодателей, выявлен интерес руководителей организаций и структурных подразделений к партнерству с вузами.

Научная новизна. Выявлены и проанализированы ключевые компетенции и качества молодых специалистов, востребованных на рынке труда; исследована активность бизнеса участвовать в совместных программах с вузами по проблемам регулирования системы высшего образования.

Ключевые слова: трудоустройство молодых специалистов, профессиональные и специальные качества выпускника вуза, требования работодателя к претендентам.

MANAGING THE UNIVERSITY-ENTERPRISE INTERACTION AT TRAINING IN-DEMAND SPECIALISTS AT LABOUR MARKET

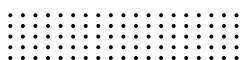
Kalugina D. A.

Candidate of Sociology, Assistant Professor, Associate Professor of Theory and Sociology of Management Department of the Ural Institute of Management-branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, diana-kalugina@yandex.ru

Klimova G. G.

Candidate of Pedagogical Sciences, Assistant Professor, Associate Professor of Theory and Sociology of Management Department of the Ural Institute of Management-branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, gklimova@hotmail.com

Purpose. The research is aimed at studying the labor market of young professionals, the employers' requirements for this group, identifying priority criteria of the perspective specialists from the employers' position and analyzing business readiness to participate in the implementation of the education system regulation mechanisms.



Калугина Д. А., Климова Г. Г.

Methods. In the course of the study practical application methods: survey and analysis of documents were used. The data of the surveys of the heads of organizations and structural subdivisions were the quantitative basis of the research.

Results. The study revealed common cultural, personal and professional competences of young professionals, highlighted the most important and of top priority ones from the point of view of employers, revealed the interest of the heads of organizations and structural subdivisions to interact in partnership with universities.

Scientific novelty. Key competencies and qualities of young professionals in demand in the labor market are identified and analyzed; the activity of businesses to participate in joint programs with universities on the problems of higher education system regulation is researched.

Key words: employment of young specialists, professional and special qualities of university graduates, employer's requirements for applicants.

Молодежная безработица и трудоустройство молодых специалистов-выпускников вузов остается одной из острых проблем в сфере труда.

Интерес социологии к проблемам занятости и трудоустройства молодежи существовал давно и актуализировался в период перехода России к рыночной экономике. Проблемам взаимодействия образования и рынка труда, и образования и общества посвящены труды В. И. Добренкова, В. Я. Нечаева [1], Ф. Э. Шереги [2], Г. Е. Зборовского [3], Г. А. Черденченко [4]. Исследования по социальной динамике студенчества, проблемам подготовки к трудоустройству в вузе проведены В. Я. Вишневым [5], А. В. Меренковым [6]. Однако, на наш взгляд, недостаточное внимание уделено такому важному участнику процесса трудоустройства молодежи, как работодатель. Какого специалиста готов принять современный работодатель, какие компетенции востребованы сегодня на рынке труда, готов ли работодатель вместе с вузом формировать эти компетенции – это направления дальнейших исследований в сфере занятости молодежи.

Исходя из данных Роскомстата на 2013 г. численность молодых людей (15–30 лет) составляет около 35 % трудоспособного населения России [7]. На сегодняшний день ситуация на рынке труда сейчас далека от идеала как для работодателя, так и для соискателя работы. Совершенно конкурентный рынок труда характеризуется полным, абсолютным равенством условий купли-продажи рабочей силы: одинаковыми квалификацией, качеством труда, наличием полной информации о свободных рабочих местах и уровне заработной платы, мобильностью рабочей силы, невозможностью воздействовать на заработную плату ни со стороны покупателя, ни со стороны продавца [8]. А так же отсутствием безработицы и дефицита кадров.

Реальная ситуация такова. Более 65 % выпускников вузов трудоустраиваются не по специальности, от общего числа безработных на возрастную группу молодежи от 20 до 29 лет приходится самый высокий показатель – 18–21 % [9].

Социологическая энциклопедия обозначает молодежь как большую общественную группу, имеющую специфические социально-психологические черты, определенные возрастными особенностями, социально-политическим и общественно-экономическим положением [10]. В российской статистике и социологии возраст молодежи определяется в границах 16–30 лет.

Способность найти свое место на рынке труда – один из важнейших аспектов интеграции молодежи в социально-экономическую жизнь общества и показатель качества полученного образования. От того, насколько молодые люди реализуют себя на рынке труда, во многом зависит благополучие общества и собственное благополучие человека (другими словами – выполнение социального заказа на качественное образование).

Под рынком труда будем понимать сферу формирования спроса и предложения на рабочую силу, через которую осуществляется продажа рабочей силы на определенный срок [11]. Исследователи отмечают, что понятие «рынок труда» появилось в России в связи с переходом страны к рыночной экономике. Началом образования рынка труда в нашей стране следует считать 1991 год, когда реально начались реформы в экономике и социальной сфере, а также был принят Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» [12].

Рынок труда играет ведущую роль и в системе профориентационных факторов студенческой молодежи. Такое положение обусловлено тем, что другие факторы макросреды (средства массовой информации, система органов вузовской профориентации и т.п.) в условиях рыночного хозяйства являются своеобразными «трансляторами» влияния рынка труда. Их функционирование оказывается в наше время в прямой зависимости от его требований. Давление рынка труда испытывают на себе высшее профессиональное образование, система вторичной занятости студентов, СМИ и система профориентации студентов.

Несмотря на то, что при трансляции информации происходит ее определенное искажение в сторону идеализации реальной ситуации, это все же лучше

Таблица 1. Распределение респондентов по сферам деятельности организации

Сфера деятельности предприятия (организации)	Количество респондентов	
	абсолютное	%
Торговля	26	20,6
Сфера услуг	33	26,2
Производство	25	19,8
Перевозки	3	2,4
Связь	5	4
Финансы	24	19
Государственное и муниципальное управление	8	6,4
Другое	2	1,6

подмены положения на рынке труда обстановкой на рынке образовательных услуг. Устранение дисбаланса между спросом и предложением рабочей силы требует новых подходов в деятельности учебных заведений, их ориентации на реальное положение в сфере занятости и прогнозные характеристики рынка труда.

В условиях «образовательного бума» и расширения доступа в учреждения высшего профессионального образования (платного государственного и негосударственного), молодежь пытается через образование заложить основы материального благополучия и обеспечить возможность профессионального роста. Используя данную ситуацию, система высшего образования получила возможность выжить и развиваться. Усиливают эту тенденцию дифференциация на рынке образовательных услуг, расширение их многообразия, активное использование технологий формирования потребительского спроса на профессии.

Качество профессиональных знаний, которые специалисты получают в течение пяти лет, а бакалавры – в течение четырех, в целом не плохое, но работодатели сегодня высказывают обеспокоенность отсутствием необходимых компетенций. Выпускники не умеют ладить с людьми, адаптироваться в новом коллективе, брать на себя ответственность, им не хватает умения в одних ситуациях быть лидерами, в других – идти за лидером и т.д. Иначе говоря, вуз концентрирует внимание только на прочности знаний и развитии научного потенциала, а работодателю нужен специалист, приспособленный к рынку. В результате наш выпускник, в большинстве, не может вписаться в рыночную экономику или слишком долго это делает.

По статистике уже около половины организаций отбирают работников, оценивая компетенции, а не знания, и 34 % компаний собираются перейти на этот

метод [13]. Но большинство студентов затрудняется показать себя должным образом, а работодатель не может увидеть нужных качеств. Учебное заведение, фокусируя внимание на академических знаниях, не развивает способности понять потребность потенциального работодателя и «продвигать себя».

Авторами данной статьи в 2011–2014 гг. проведено социологическое исследование среди работодателей – руководителей предприятий и организаций, где проходили практику студенты Уральского института управления (филиала РАНХиГС) по специальности «Менеджмент организации». Всего было опрошено 126 респондентов – руководителей организаций и структурных подразделений.

Работодатели практически сходятся к единому мнению – 75 % ответили, что приоритетным критерием выбора претендента являются общекультурные и личностные компетенции кандидата, второе место занимает качество образования (57 %). Судя по результатам опроса большинство компаний или уже используют оценку по компетенциям (52 %) или готовы к ней перейти (34 %).

Один из наиболее важных вопросов касался требований работодателя, поэтому попросили наших респондентов сформулировать профессиональные и специальные качества (умения, навыки), которые работодатель хотел бы видеть в молодом специалисте – претенденте

Таблица 2. Качества дипломированного специалиста, наиболее значимые для работодателя

Компетенции и качества, указанные респондентами	Количество ответов	
	абсолютное	%
Коммуникабельность (умение работать с людьми)	86	68
Хорошая профессиональная подготовка «хороший профессионал»	72	57
Ответственность	52	41
Аккуратность в работе с документами	44	34
Способность быстро перестраиваться с одного вида работы на другой (гибкость, мобильность)	42	33
Владение знаниями и навыками в нескольких сферах (универсальность, «человек-оркестр»)	36	28
Способность к освоению новых знаний («обучаемость»)	22	17
Исполнительность	15	12
Способность к лидерству	8	6,3

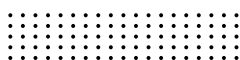


Таблица 3. Качества специалиста, указанные в объявлениях о вакансиях [14]

Компетенции и качества, указанные респондентами	Количество ответов	
	абсолютное	%
Ответственность	68 259	26,2
Коммуникабельность	43 003	16,5
Грамотность	36 330	14
Желание зарабатывать	22 648	8,7
Энергичность	20 547	8
Умения работать в команде	17 635	6,8
Нацеленность на результат	16 250	6,2
Доброжелательность	9 766	3,7
Системность в работе	5 813	2,2
Креативность	4 360	1,7
Аналитический склад ума	4 211	1,6
Дисциплинированность	3 107	1,2
Быстрая обучаемость	2 673	1
Честность	2 359	0,9
Лояльность	2 228	0,8
Умение работать с большим количеством информации	470	0,18
Стрессоустойчивость	15	0,0057

на рабочее место. Вопрос был задан в открытой форме. Объем анкеты позволял указать до двенадцати качеств и компетенций, однако, большинство респондентов ограничилось 2–4. После обработки информации ответы разделились на следующие группы:

Таким образом, наиболее привлекательным для работодателя является ответственный коммуникабельный работник, обладающий профессиональными знаниями. Последнее противоречит устоявшемуся представлению о том, что ценен сам по себе диплом о высшем образовании, а указанная в нем специальность не очень важна. Подобная позиция работодателя позволяет задуматься, скорее, не о цвете дипломной корочки, а о том, каким образом претендент сможет подтвердить свои профессиональные компетенции.

Показательным является то, что работодатели сами указали качества №№ 5,6,7 – которые были разделены на три группы. Сводятся они, так или иначе к одному: современный специалист должен хорошо разбираться в пересекающихся областях деятельности, (например, управление, право, IT и т.п.), быстро усваивать новую информацию, переключаться с одного вида деятельности на другой. Данные компетенции возможно развить еще в процессе обучения в вузе, но важно найти способ донести это до потенциального работодателя.

В пользу наличия лидерских качеств высказалось только 6 % руководителей компаний. Хотя современных молодых людей принято воспитывать лидерами, подавляющее большинство руководителей не ищет лидерских качеств в молодых специалистах. Вероятно, ценность этой компетенции повышается с приобретением сотрудником профессионального и коммуникативного опыта. То есть компании хотят сотрудничать с теми, кто готов вложиться в работу и впоследствии стать ее опорой.

Опираясь на мнение работодателей к искомым компетенциям претендентов на работу можно добавить, что рады будут дисциплинированным, лояльным к политике компании, честным, трудолюбивым, этичным, целеустремленным, работоспособным.

К качествам, мешающим трудоустройству – антикомпетенциям – относят чаще всего амбициозность, конфликтность, лень, неорганизованность, безответственность.

Были сравнены полученные результаты с другими исследованиями. Наиболее интересная в рамках данного исследования информация размещена на ресурсе медиа-холдинга «С.media» – макс-парк. Авторы материала проанализировали вакансии, размещенные 259 860 работодателями, на сайте Работа Mail.Ru и составили картину предпочтений.

Комментируя полученные показатели, авторы контента указывают, на тот факт, что, «не прописывая некоторые требования к кандидату в тексте вакансии, работодатель подразумевает, что соискатель априори ими обладает» [14].

В первых строках таблицы снова дублируется и ответственность и коммуникабельность и грамотность (вероятно, имеется в виду грамотность профессиональная). Также заметно желание работодателя заполучить энергичного работника, нацеленного на результат, стремящегося к высоким заработкам (качество, наиболее часто встречающееся в требованиях к менеджерам по продажам).

Чтобы быть уверенными в полученных данных был задан работодателям вопрос о том, какие качества своих сотрудников они больше всего ценят, и предложили выбрать три. Выбор респондентов представлен в таблице 4.

Среди качеств, наиболее ценных в сотруднике организации, вновь появляется коммуникабельность. Но самым приоритетным качеством является точность выполнения поручений, а стремление к развитию, получению новых знаний, инновациям, творчеству далеко не самый часто встречающийся выбор. Возможно, наши респонденты оценили это как «саморазвитие» или их насторожило слова «инновации» и «творчество», которые любит далеко не каждый руководитель. В трендах, однако, остались такие

способности, как быстро перестраиваться, гибко реагировать на трудности, приспосабливаться к ситуации, а способность всегда соответствовать правилам и инструкциям неожиданно оказалась не самым популярным выбором. Склонность к индивидуальной работе и работе в команде оцениваются с небольшим разрывом. Здесь предпочтения, вероятно, зависят от характера работы.

71 % наших респондентов указали, что нуждаются в специалистах по маркетингу и продажам, 22 % – в тех, кто способен участвовать в управлении и реализации проектов, 32 % нужны специалисты по управлению персоналом, 28 % – управлению производством, 37 % – по работе с финансами.

Возможно, кризис внес в потребности компаний в молодых специалистах свои коррективы, но 62 % опрошенных за несколько лет руководителей предприятий и организаций испытывают потребность в молодых специалистах и могут их принять. Большинство даже готовы предоставить места для прохождения практики и принимать на работу выпускников с необходимыми умениями и навыками. Однако всего 5 %

могли бы предложить интересующие организацию темы научно-исследовательских или курсовых работ, дипломных проектов. Никто не считал для себя возможным организовывать и проводить совместные с вузом мероприятия, создавать выбранным студентам возможность для получения необходимых предприятию компетенций. Всего 2 % опрошенных готовы обсуждать требования к подготовке выпускников.

Создается впечатление, что у бизнес-организаций сохраняется потребительское отношение к системе образования: «дайте нам готового работника, научите его всему». Хотя сегодня достаточно большое многообразие форм взаимодействия вузов с работодателями: привлечение их к корректировке учебных планов, преподавание отдельных дисциплин в рамках учебного плана, рецензирование работ студентов, проведение спецкурса по технологии успешной карьеры, руководство научными работами, совместная разработка практикоориентированных курсовых и дипломных проектов по запросам работодателей, заключение договоров и проведение целевой подготовки, проведение совместных массовых мероприятий, консультирование, стажировки и т.д.

На высшую школу ложится достаточно сложная задача – подготовить компетентных специалистов. Тут можно еще раз отметить, что речь идет не только об уровне образования и не об оценках в дипломе, а совершенно о других категориях воспитания, обучения и самообразования.

К сожалению, в вузах нет специальных дисциплин, на которых каждый студент мог бы оценить количественно и качественно свои компетенции, чтобы усовершенствовать их в процессе обучения. Большинство вузов не обладает необходимыми базами данных, помогающими в оценке компетенций и конструктивной оценке будущего специалиста.

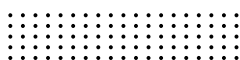
Вуз преобразует методики преподавания, совершенствует материальную и информационную базы, пытается, таким образом повысить качество обучения и улучшить подготовку. Однако даже стандарты нового поколения не учитывают потребности работодателя, а работодатель инертен. Он не умеет, а зачастую, не хочет сотрудничать с вузом.

Существующая ситуация свидетельствует о необходимости необходимо для предприятий стать участниками образовательного процесса. Возникает острая необходимость запустить этот сложный механизм, приблизить работодателя к процессу обучения, определить роль вуза и роль самих работодателей, разработать технологии взаимодействия, методы совместной работы и инструментарий для конкретных ситуаций.

В некоторых вузах России этот механизм уже работает. Формы взаимодействия с работодателями перешли из области теории в область практики. И тому

Таблица 4. Качества, которые руководителя больше всего ценят в сотрудниках

Качество сотрудника	Количество выборов	
	абсолютное	%
Способен к воодушевлению, убеждению, проявлению инициативы	12	9,5
Способен быстро перестраиваться, гибко реагировать на трудности, приспосабливаться к ситуации	72	57
Коммуникабельный, легко входит в контакт с клиентами и коллегами	74	58,6
Склонен к индивидуальной работе	26	20,6
Стремится к развитию, получению новых знаний, инновациям, творчеству	15	12
Точно исполняет поручения, данные вышестоящим руководителем	100	79,3
Вдумчивый, ограниченный в контактах с людьми, более эффективный в работе с техникой, документами	30	23,8
Делает всё в соответствии с установленными правилами, инструкциями	20	15,8
Предпочитает командную работу	20	15,8
Склонен системно анализировать сложившуюся ситуацию	9	7,1



Калугина Д. А., Климова Г. Г.

примеров достаточно. Такие центры уже созданы в Москве, Санкт-Петербурге, Астрахани, Георгиевске, Владивостоке, Тверской области и т.д. Называются они по-разному, имеют разные концепции, формы деятельности, но цель одна – у студентов не должно быть проблем с трудоустройством или проблем с самим собой при отсутствии одного. Если специалиста не берут на работу, то этот специалист должен понимать субъективные и объективные причины отказа в работе.

Следует отметить, что ряд правительственных документов России определил перспективы развития сотрудничества, в том числе и высших учебных учреждений и бизнеса. Примером тому является Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. В документе определено, что «развитие системы профессионального образования предусматривает расширение участия работодателей на всех этапах образовательного процесса» [15].

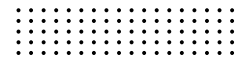
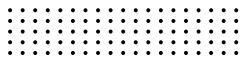
Для функционирования эффективной и действующей системы нужно создавать работоспособную структуру, которая будет выполнять интегрирующую функцию между студентом, вузом и работодателем. Необходимость создания такого альянса сотрудничающих организаций, прежде всего, связана с требованиями рынка труда, что предполагает тщательное планирование механизмов регулирования системы высшего образования и создания площадок для открытого партнерства.

Литература:

1. Добренков В. И. Общество и образование. М.: ИНФРА-М, 2003. 379 с.
2. Горшков М. К., Шереги Ф. Э. Молодежь России: социологический портрет. М.: ЦСПиМ, 2010. 592 с.
3. Зборовский Г. Е., Шуклина Е. А. Профессиональное образование и рынок труда // Социол. исслед. 2003. № 4. С. 99–100.
4. Первые шаги после окончания учебных заведений / Отв. ред. Г. А. Череди́ченко. СПб.: Изд-во РХГИ, 2001.
5. Вишне́вский Ю. Р. Профессиональный выбор студентов и ресурсный подход: от потенциала к реализации // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Сер. «Социальные науки». 2012. № 1 (25). С. 22–27.
6. Меренков А. В. Особенности и проблемы формирования профессиональных ориентаций учащейся молодежи // Университетское управление: практика и анализ. 2009. № 6. С. 31–37.
7. Распределение населения по возрастным группам / Российский статистический ежегодник 2013 г. // Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/Main.htm (дата обращения 12.05.2015)
8. Экономика для юристов. Учебное пособие [электронный ресурс]. URL: <http://bibliotekar.ru/economika-dlya-yuristov/68.htm> (дата обращения 16.05.2015)
9. Табл. 5.16. Распределение численности безработных по возрастным группам/ Российский статистический ежегодник, 2013) / Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/IssWWW.exe/Stg/d1/05-16.htm (дата обращения 16.05.2015)
10. Молодежь/Российская социологическая энциклопедия [электронный ресурс]. URL: <http://sociologicheskaya.academic.ru/> (дата обращения 19.05.2015)
11. Рынок труда/ Энциклопедия инвестора//Словари и энциклопедии на «Академике» [электронный ресурс] URL: <http://investments.academic.ru/> (дата обращения 20.05.2015)
12. Мазин А., Мазина А. Выпускники вузов на рынке труда // Человек и труд. 2011. № 5. с. 34–38.
13. Официальный сайт Центра тестирования и развития в МГУ «Гуманитарные технологии» [электронный ресурс]. URL: <http://teletesting.ru/mp.php> (дата обращения 25.05.2015)
14. Какие качества хотят видеть в сотрудниках работодатели? [электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://maxpark.com/community/politic/content/3438768> (дата обращения 25.05.2015)
15. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90601/ (дата обращения 27.05.2015)

References:

1. Dobrenkov V. I. Society and education. M.: INFRA-M, 2003. 379 p.
2. Gorshkov M. K., Sheregi F. E. The youth of Russia: sociological portrait. M.: TsSPiM, 2010. 592 p.
3. Zborovskiy G. E., Shuklina E. A. Professional training and labor market // Sociologicheskie issled. 2003. № 4. P. 99–100.
4. The first steps after graduation) / Ed. by G. A. Cherednichenko. SPb.: RHGI Publishing 2001.
5. Vishnevskiy Yu. R. Professional choice of students and resource-based approach: from potential to implementation // Vestnik Nizhegorod. Universit. im. Lobachevskogo. Ser. «Social. nauki». 2012. № 1(25). P. 22–27.
6. Merenkov A. V. Features and problems of formation of professional orientations of students // Universitetskoe upravlenie: Praktika i analiz. 2009. № 6. P. 31–37.



Калугина Д. А., Климова Г. Г.

7. Population by age group / the 2013 Statistical Yearbook // Federal State Statistics Service [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/Main.htm (date of reference 12.05.2015)
8. Economics for lawyers. Coursebook [e-resource]. URL: <http://bibliotekar.ru/economika-dlya-yuristov/68.htm> (date of reference 16.05.2015)
9. Unemployment by age group / Statistical Yearbook, 2013. // Federal State Statistics Service [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/IssWWW.exe/Stg/d1/05-16.htm (date of reference 16.05.2015)
10. The youth / Russian sociological encyclopedia. [e-resource]. Access mode: URL: <http://sociologicheskaya.academic.ru/> (date of reference 19.05.2015)
11. Labour market / Encyclopedia of investor. / Dictionaries and encyclopedias on the «Akademik» [e-resource]. URL: <http://investments.academic.ru/> (date of reference 20.05.2015)
12. Mazin A., Mazina A. University graduates in the labor market // Chelovek i trud. 2011. № 5. P. 34–38.
13. The official website of the Center of testing and development in the Moscow State University «Humanitarian Technologies» [e-resource]. URL: <http://teletesting.ru/mp.php> (date of reference 25.05.2015)
14. Which features do employers want to see in employees? / [e-resource]. Access mode: URL: <http://maxpark.com/community/politic/content/3438768> (date of reference 25.05.2015)
15. On the Concept of Long-Term Socio-Economic Development of the Russian Federation for the period up to 2020: Order of the Government of the Russian Federation of 17.11.2008 № 1662-r (as amended on 08.08.2009) [e-resource]. URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90601/ (date of reference 27.05.2015)

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ ВУЗЕ

Найзабеков А. Б.

доктор технических наук, профессор, ректор, Рудненский индустриальный институт, (Казахстан), 111503, Казахстан,
г. Рудный, ул. 50 лет Октября, 38, info@rii.kz

Божко Л. Л.

доктор экономических наук, проректор по учебной и научной работе, Рудненский индустриальный институт (Казахстан),
111503, Казахстан, г. Рудный, ул. 50 лет Октября, 38, bogkoll@rii.kz

Габдуллина Л. Д.

руководитель службы науки, международных отношений и менеджмента качества, Рудненский индустриальный институт
(Казахстан), 111503, Казахстан, г. Рудный, ул. 50 лет Октября, 38, info@rii.kz

УДК 378

ББК 74.484

Цель. Идентификация особенностей, выявление основных тенденций, проблемных вопросов развития корпоративного партнерства в технических вузах Республики Казахстан и определение основных направлений его совершенствования.

Методы. Исследование базируется на использовании методов и приемов логического, системного, структурно-функционального и сравнительного анализа. С целью проведения прогнозных исследований использованы методы экспертных оценок.

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции развития корпоративного партнерства в технических вузах Республики Казахстан в условиях современных преобразований в сфере образования. Проведены оценка и диагностика основных программных документов; обоснованы факторы, оказывающие влияние на дальнейшее развитие корпоративного управления в современном вузе. Сформулированы предложения по совершенствованию системы управления современными вузами в части изменения действующей законодательной базы.

Научная новизна. Выявлены и раскрыты основные тенденции и особенности развития корпоративного партнерства в техническом вузе. Обоснованы рекомендации по разработке новых и совершенствованию существующих механизмов, направленных на развитие корпоративного партнерства в сфере образовательных услуг. Предложен инструментарий, обеспечивающий целенаправленный выбор управляющих решений и методов управления, направленных на повышению эффективности подготовки кадров для предприятий реального сектора экономики.

Ключевые слова: корпоративное управление, корпоративное партнерство, технический вуз, корпоративное управление, сотрудничество, предприятия реального сектора экономики.

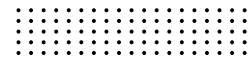
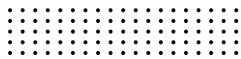
PROBLEMS OF CORPORATE GOVERNANCE TECHNOLOGIES IMPLEMENTATION IN MODERN UNIVERSITY

Nayzabekov A. B.

Doctor of Technical Sciences, Professor, Rector, Rudnyi Industrial Institute (Kazakhstan), 38, 50 let Oktyabrya str., Rudnyi,
Kazakhstan, info@rii.kz

Bozhko L. L.

Doctor of Economics, Vice-Rector for Academic and Research Work, Rudnyi Industrial Institute (Kazakhstan), 38, 50 let
Oktyabrya str., Rudnyi, Kazakhstan, bogkoll@rii.kz



Gabdullina L. D.

Head of Science, International Relations and Quality Management Department, Rudnyi Industrial Institute (Kazakhstan), 38, 50 let October st., Rudny, Kazakhstan, info@rii.kz

Purpose. To identify specific features, key trends and problematic issues of corporate partnerships development in technical universities of the Republic of Kazakhstan and to reveal main directions of its improvement.

Methods. The study is based on the use of methods and techniques of logical, systematic, structural-functional and comparative analysis. With the aim of conducting forecasting research the methods of expert estimates are used.

Results and practical importance. Trends of corporate partnership development in technical universities of the Republic of Kazakhstan in the conditions of modern transformations in education are revealed. Major policy documents are analyzed and examined; factors influencing further development of corporate management in a modern university are justified. Proposals to improve the management system of modern universities in the part of changes in the current legal framework are formulated.

Scientific novelty. The main trends and characteristics of corporate partnerships in a technical university are identified and disclosed. Recommendations to develop new and improve the existing mechanisms aimed at developing corporate partnership in the field of educational services are justified. The tools are proposed providing a targeted choice of management decisions and management techniques aimed at improving the effectiveness of staff training for enterprises of the real sector of economy.

Key words: corporate management, corporate partnerships, technical university, corporate governance, cooperation, enterprises of the real sector of economy.

Актуальность проблемы.

Организационный ландшафт современного инженерно-технического образования значительно более разнообразен, чем несколько лет назад. Такие признаки, как усложнение структур, увеличение разнообразия образовательных программ, расширение деятельности за пределы локального и национального рынка, появление новых видов деятельности и инициатив свидетельствуют о том, что процессы дифференциации технических вузов, как организаций, нарастают.

Повышенные ожидания и экономическое давление на вузы в купе с усилением отраслевой конкуренции способствуют возникновению разнообразия стратегий адаптации и развития технических вузов в новых условиях.

Но в тоже время необходимо отметить, что в настоящее время образовательное поле подготовки инженерно-технических кадров столкнулось с рядом проблем:

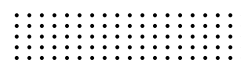
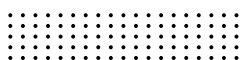
- отсутствие новых моделей учебно-научной, производственной и институциональной интеграции в техническом образовании; в сфере предоставления образовательных услуг не в полной мере использован потенциал новых институциональных форм (эндаумент-фондов, исследовательских центров, базовых кафедр и др.), связанных с созданием инновационных образовательных структур, а существующая научная инфраструктура не нацелена пока на получение значимых конкурентоспособных результатов;

- необходимость обновления материально-технической базы высших учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров технического профиля; без перехода к новым структурам и механизмам бизнес не будет инвестировать в образование и науку, а в результате не будут достигнуты целевые показатели, связанные с общим ростом инвестиций в сферу технического образования;

- недостаточно развита инновационная инфраструктура в вузах, осуществляющих подготовку инженерно-технических кадров, в то время когда во всем мире технопарки (научные парки) стали одним из важнейших элементов инновационных инфраструктур вузов, определяющим активное вовлечение национальных экономик в мировое хозяйство.

В настоящее время с уверенностью можно констатировать, что подготовка инженерно-технических кадров и наука как специализированные области деятельности без взаимной интеграции и тесного взаимодействия между собой, а также с реальным сектором экономики теряют дееспособность и становятся все менее конкурентоспособными.

Современные казахстанские вузы не могут войти в мировое образовательное пространство с балластом методов работы, знаний, умений и навыков, сформировавшихся у многих вузовских управленцев в прежних условиях хозяйствования. В этой связи, руководители вузов нуждаются в теоретической и методологической базе, раскрывающей вопросы



стратегического планирования и бюджетирования, деятельности Попечительского Совета вуза, управления вузом в условиях автономии и академической свободы, определения приоритетов в развитии вуза и целесообразности использования и распределения разных видов ресурсов и т.п.

Актуальность исследования вопросов развития корпоративного управления в вузах Республики Казахстан обусловлена необходимостью совершенствования системы взаимодействия всех стейкхолдеров (государства, коллектива высшего учебного заведения, местного сообщества, работодателей, общественных организаций), направленной на повышение эффективности деятельности вуза. Мы видим эти возможности в совершенствовании существующих нормативно-правовых документах, разработанных на государственном уровне. На первоначальном этапе исследования предлагается рассмотреть возможности развития корпоративного партнерства в современном вузе и идентифицировать проблемы, сдерживающие данное сотрудничество.

Эмпирической основой анализа послужили результаты исследований, проведенных в рамках научно-исследовательской работы «Разработка теоретико-методологических основ корпоративного управления техническим региональным вузом в условиях индустриально-инновационного развития Республики Казахстан», выполняемой по грантовому финансированию Министерства образования и науки Республики Казахстан.

Методологические основы анализа.

Рассмотрим ряд методологических аспектов, позволяющих идентифицировать особенности развития корпоративного управления в отечественной и зарубежной практике.

В 2011 году Министерство образования и науки Республики Казахстан озадачило вопросами менеджмента в образовательной сфере, в том числе совершенствованием системы взаимодействия вузов с предприятиями-работодателями [1].

Внедрение принципов корпоративного управления в вузах Республики Казахстан вытекает из задач Государственной программы развития образования на 2011–2020 годы. Согласно данной программы в 90 % вузов должны быть внедрены принципы корпоративного управления, 100 % руководителей организаций образования должны пройти повышение квалификации и переподготовку в области менеджмента [2].

Специалисты в образовательной среде считают, что развитие системы корпоративного партнерства

позволит снять многие болевые точки в системе образования и включить рыночные механизмы [3].

В зарубежных исследованиях вопрос развития корпоративного управления в вузах остается предметом оживленной дискуссии. Существуют несколько мнений по поводу развития корпоративного управления в современном вузе. Одно из них отрицает возможность переноса принципов и методов функционирования и управления, присущих корпоративному миру, в университетскую среду. Представители другого направления признают, что современное высшее образование является де-факто субъектом рыночных отношений и не может не принимать правил игры и законов рынка [4, 5, 6].

Внедрение рыночных методов управления, партнерства бизнеса и образования находят отражение в многочисленных исследованиях российских ученых, таких как Е. О. Соломатина, М. Кудинова, Я. М. Миркин [7, 8, 9].

Следует подчеркнуть, что исследования проблем корпоративного управления в Республике Казахстан немногочисленны и в основном принадлежат представителям вузов, позиционирующих себя экспертами в области образования [10, 11].

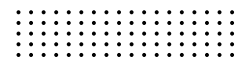
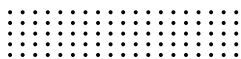
В настоящее время казахстанские вузы больше внимания уделяют изучению практического опыта зарубежных вузов по выстраиванию системы корпоративного управления [12, 13].

Системный анализ научной литературы, периодики, законодательных актов в области корпоративного управления позволили сформулировать следующие противоречия между: осознанием необходимости внедрения корпоративного партнерства в вузах и фрагментарностью, эпизодичностью его научно-методического обеспечения; потребностью в обосновании необходимости развития корпоративного партнерства применительно к вузам.

В мировой практике регулирования сферы образовательных услуг сложились две основные формы партнерства: институциональная и контрактная. В сфере технического образования можно выделить следующие основные направления развития партнерства за рубежом: образовательные ваучеры от предприятий и стипендии, участие негосударственного сектора в материально-техническом обеспечении образовательного процесса и контракты на предоставление вспомогательных профессиональных услуг.

Целью исследования является выявление основных тенденций и проблемных вопросов развития корпоративного партнерства в технических вузах Республики Казахстан, определение основных направлений его совершенствования.

Ключевая задача исследования затрагивает вопросы разработки механизма работы с корпоративными



Найзабеков А. Б., Божко Л. Л., Габдуллина Л. Д.

партнерами на примере Рудненского индустриального института, осуществляющего подготовку кадров технического направления. Специфика изучения данной проблематики включает не только необходимость использования внутренних резервов в рамках конкретного вуза, но и изменение законодательной базы в целом, оказывающей влияние на развитие системы образования в Республике Казахстан.

Опыт Рудненского индустриального института по вопросам работы с корпоративными партнерами.

В настоящее время в Рудненском индустриальном институте накоплен определенный опыт развития отношений с крупным бизнесом. Ведь это очень сложный и длительный процесс, поскольку во всех крупных компаниях имеется свод правил, по которым они строят отношения с учреждениями образования.

Банк данных по работе с работодателями включает более 160 предприятий-партнеров, среди которых крупные горнодобывающие предприятия (АО «ССГПО», АО «Донской ГОК», ТОО «Оркен», АО «Алюминий Казахстана» КБРУ, АО «Костанайские минералы»), строительные компании и предприятия стройиндустрии (АО «Рудныйсоколовстрой», АО «Стройконструкция», АО «Имсталькон»), энергетические компании (АО «KEGOC», ТОО «Аксесс Энерго») и другие. С корпоративными партнерами института заключены и реализуются 94 долгосрочных договора на проведение профессиональных практик студентов.

Несомненно, самым крупным партнером института является АО «ССГПО», с которым в 2013 г. заключены меморандум о взаимном сотрудничестве и долгосрочный договор о проведении совместной практической подготовки студентов. На расширенном совещании, прошедшем в марте 2013 г. в Министерстве образования и науки Республики Казахстан, был отмечен положительный опыт сотрудничества Рудненского индустриального института с АО «ССГПО».

В настоящее время на предприятии успешно трудятся более 2 500 выпускников института. Ежегодно трудоустраиваются более 30 % выпускников вуза; по грантам и стипендиям АО «ССГПО» обучаются около 150 студентов очной и заочной форм обучения.

При поддержке специалистов объединения с каждым годом совершенствуются формы и методы работы по организации и проведению учебного процесса. На постоянной основе проводятся совместные совещания; специалисты предприятия принимают участие в подготовке образовательных программ специальностей, каталогов компетенции студентов и каталогов

элективных дисциплин, приглашаются к ведению лекционных и практических занятий, выступают в роли руководителей и рецензентов дипломных и курсовых работ студентов.

С целью повышения качества образовательного процесса в 2012–2013 учебном году в институте организована вечерняя форма обучения, на которую не только был проведен прием абитуриентов, но и осуществлен перевод всех желающих студентов заочной формы обучения. Данное начинание вуза широко поддержали в АО «ССГПО». Учебный процесс студентов организован согласно ГОСО специальностей, занятия проводятся 3–4 дня в неделю в вечернее время, студенты получили возможность успешно совмещать обучение в вузе со своей трудовой деятельностью.

Профессиональная практика студентов всех специальностей института проводится, начиная со второго курса. По всем техническим специальностям продолжительность профессиональной практики увеличена до 40 %. АО «ССГПО» – это самая крупная и надежная база практик для студентов нашего института. Руководство предприятия предоставляет места проведения практик, назначает руководителей практики, осуществляет непосредственный контроль за прохождением практики студентами института.

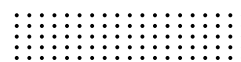
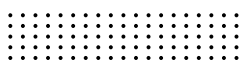
Наблюдается устойчивая тенденция в увеличении количества преподавателей института, которые ежегодно проходят стажировку в подразделениях АО «ССГПО».

С целью совершенствования практической подготовки обучающихся и развития дуального обучения работают 10 филиалов кафедр на производстве. В рамках филиалов кафедр института, открытых в подразделениях АО «ССГПО», проводится работа по формированию кадрового резерва предприятия через целевую подготовку специалистов по образовательным программам бакалавриата. В текущем учебном году более 45 студентов института защитили свои дипломные проекты в подразделениях АО «ССГПО».

Как отмечает Президент страны Н. А. Назарбаев, главная задача работы вуза в перспективном периоде – это активное развитие научно-исследовательской деятельности. В настоящее время взаимодействие с АО «ССГПО» по схеме: «образование – наука – инновации» приобрело вполне конкретное очертание.

В институте сформированы научные школы, накоплен солидный опыт проведения научно-исследовательской работы. Ученые института являются исполнителями хозяйственных работ, фундаментальных и прикладных исследований в рамках государственного заказа Министерства образования и науки Республики Казахстан.

Проводится большая работа по модернизации научно-лабораторной базы института. В 2009 г. АО



Найзабеков А. Б., Божко Л. Л., Габдуллина Л. Д.

«ССГПО» было передано в дар институту учебно-научное оборудование на сумму 10 миллионов тенге. В 2013г при поддержке АО «ССГПО» институтом получена благотворительная помощь от Корпоративного фонда «ERG Көмек» в размере 20 млн. тенге. В настоящее время направлено письмо в Корпоративный фонд «ERG Көмек» с целью получения благотворительной/спонсорской помощи на приобретение учебно-лабораторного оборудования на общую сумму около 15 млн. тенге.

В работе с корпоративными партнерами особое внимание уделяется трудоустройству выпускников. В работе Дня Карьеры выпускников РИИ – 2015 г. приняли участие представители более 30 предприятий и организаций Республики Казахстан и Российской Федерации, 8 предприятий представили свои вакансии.

Во исполнение письма Департамента высшего, послевузовского образования и международного сотрудничества от 08.01.15 данные по трудоустройству выпускников 2014 года направлены для сверки в Государственный центр по выплате пенсий. По итогам 2014 г. получена следующая информация: 90 % выпускников трудоустроены, занятость выпускников института составила 94 %.

Проблемные вопросы развития корпоративного партнерства и пути их решения.

Но вместе с тем необходимо идентифицировать комплекс проблемных вопросов, которые сдерживают развитие корпоративного партнерства в вузе.

В настоящее время высшие учебные заведения в Казахстане реализуют образовательные программы бакалавриата и осуществляют послевузовское обучение, но не имеют возможности проводить подготовку рабочим профессиям и повышение квалификации.

Это существенно затрудняет трудоустройство студентов технических специальностей (для работодателей-корпоративных партнеров вузов предпочтительнее принимать на работу выпускников, имеющих свидетельство о получении рабочей профессии), кроме того, студенты, не прошедшие обучение по рабочим профессиям, не допускаются на некоторых предприятиях для прохождения профессиональной практики.

Невозможность проведения подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников сторонних организаций, как правило, предприятий реального сектора экономики, приводит к разрыву сложившихся корпоративных связей, снижению заинтересованности бизнеса в сотрудничестве с вузами, отрыву теоретических знаний от практики.

В то же время необходимо отметить, что частные вузы имеют существенные конкурентные преимущества по сравнению с государственными высшими учебными заведениями по вопросам проведения непрерывной подготовки обучающихся, т.к. при них функционируют колледжи, позволяющие реализовывать программы по специальностям технического и профессионального образования.

С целью устранения данных диспропорций предлагаем внести изменения в Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе» [15] в части предоставления возможности государственным вузам самостоятельно создавать в своей структуре отдельные юридические лица, проводить курсы по повышению квалификации и подготовке рабочим профессиям, осуществлять деятельность в области среднего и послесреднего образования.

Корпоративные партнеры направляют средства в высшие учебные заведения бессистемно. Ограничиваются разовыми и незначительными инвестициями в подготовку кадров, при финансировании не учитывают результаты распределения выпускников. В то время, когда существенно возрастают требования бизнеса к качеству подготовки специалистов.

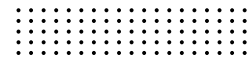
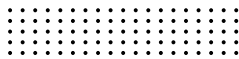
В Законе Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» [16, с. 76] предлагается конкретизировать:

- механизмы направления финансовых средств в вузы пропорционально количеству распределяемых на предприятия выпускников;
- направления расходов на финансирование научных исследований и элементов индустриально-инновационной инфраструктуры.

В соответствии с Государственной программой по индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан [17] реализуются мероприятия по привлечению специалистов в приоритетные сектора экономики. Но неразвитость системы независимого подтверждения квалификации снижает степень востребованности выпускников вузов, приводит к перепроизводству кадров и нерезультативной практической подготовке будущих специалистов.

Учитывая, что в течение 2015–2016 годов предполагается запустить и апробировать полномасштабный пилотный проект по независимому подтверждению квалификаций в избранных отраслях, в качестве промежуточной ступени на пути к независимому подтверждению квалификации в горнодобывающей отрасли необходимо создать Экспертный совет по аккредитации практических навыков студентов.

Целесообразно привлекать к этой работе специалистов АО «ССГПО», т.к. для города Рудного данное предприятие является градообразующим



и обеспечивает 80–85 % всех поступлений в бюджет города [18].

Экспертный совет создается в целях установления уровня практической подготовки, профессиональных знаний, навыков и опыта студентов для подтверждения соответствия установленным требованиям и определения возможностей надлежащим образом осуществлять конкретные действия в той или иной сфере деятельности.

Основными задачами Экспертного совета являются: содействие предприятию в компетентном выборе персонала на рынке труда; независимая оценка уровня квалификации и профессионального мастерства студентов на текущий момент времени; повышение шансов трудоустройства студентов с учетом качества своей практической подготовки. В рамках Экспертного совета будет проводиться работа по корректировке рабочих учебных планов специальностей, предлагается осуществлять предварительную аккредитацию практических навыков студентов, аккумулировать информацию о потребностях работодателя по вопросам практической подготовки студентов.

С помощью данного инструмента будут отрабатаны механизмы системы присвоения квалификаций в рамках Национальной системы квалификаций, создаваемой в Казахстане.

Выводы.

Таким образом, с учетом вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

1. Сегоднешние реалии показывают, что корпоративное управление является практически единственной возможностью для проведения качественных преобразований, кроме того изолированные системы больше не имеют будущего – ключом к успеху в современном мире являются коммуникации и партнерство.

2. Именно трансферт опыта, совместные образовательные и научные программы и проекты выступают важным фактором современного развития технического вуза, создавая условия для взаимовыгодного партнерства и сотрудничества.

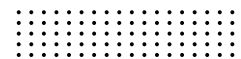
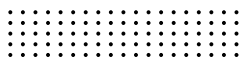
3. С целью развития корпоративного партнерства в вузе необходимо совершенствовать существующую нормативно-правовую базу в Республике Казахстан. Следует разработать и законодательно закрепить механизмы направления финансовых средств в вузы пропорционально количеству выпускников, распределяемых на предприятия; учитывать специализацию и территориальное расположение промышленных компаний и вузов; контингент студентов, обучающихся по заказам конкретных предприятий.

4. Предлагается законодательно закрепить механизмы и ускорить введение сертификации по

специальности, начать разработку новых программ обучения с учетом требований профессиональных стандартов, что в корне изменит ситуацию с востребованностью специалистов – они будут подготовлены по нужным профессиям и сертифицированы по требованиям отрасли.

Литература:

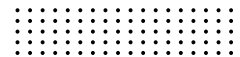
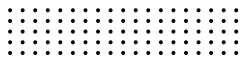
1. Косаев К. Минобразования занялось корпоративным управлением в вузах// Панорама, 3 июня 2011 г. [электронный ресурс]. URL: <http://www.meta.kz/581409-minobrazovaniya-zanyalos-korporativnym-upravleniem-v-vuzah.html> (дата обращения 18.05.2015).
2. Государственная программа развития образования Республики Казахстана на 2011–2020 годы. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 07.12.2010 г. [электронный ресурс]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (дата обращения 18.05.2015).
3. Выступление Министра образования и науки Республики Казахстан Б. Т. Жумагулова на пленарном заседании Августовского педагогического совещания работников образования Костанайской области «Модернизация системы образования – главный вектор качественного роста человеческого капитала», г. Костанай, 17 августа 2012 года [электронный ресурс]. URL: <http://www.edu.gov.kz> (дата обращения 23.05.2015).
4. Касабиева З. Ю. Организационно-экономические основы формирования корпоративного управления в высшем учебном заведении. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2011.
5. Clay R. The corporatization of higher education.//Monitor. 2008. December. Vol 30. № 1 [электронный ресурс]. URL: <http://www.apa.org/monitor/2008/12/higher-ed.aspx> (дата обращения 23.05.2015).
6. International Association of Universities OECD. Centre for Educational Research and Innovation [электронный ресурс]. URL: www.oec.org (дата обращения 23.05.2015).
7. Соломатина Е. Ю. Современные предпосылки к применению принципов корпоративного управления в вузе// Бизнес в законе. 2010. № 5.
8. Кудинова М. М. Корпоратизация вузов: прогрессивная мировая практика или опасный тренд в развитии высшего образования//Вестник Финансовой академии. 2009. № 1. С. 26.
9. Миркин Я. М. Корпоратизация в системе высшего профессионального образования. М., 2009. [электронный ресурс]. URL: http://mirkin.ru/_docs/_budgetfin/_obprog/6_4.pdf. (дата обращения 23.05.2015).
10. Мырхалыков Ж. Корпоративное управление: каким ему быть? Университет становится институтом



Найзабеков А. Б., Божко Л. Л., Габдуллина Л. Д.

- развития общества, формирующим человеческий капитал [электронный ресурс]. URL: <http://www.kazpravda.kz> (дата обращения 23.05.2015).
11. Секербаева Ж. Управляй и властвуй (по материалам обсуждения системы развития высшего образования в Институте директоров, г. Алматы, руководитель к.п.н. Филин С. А.). [электронный ресурс]. URL: <http://www.and.kz/kompanii/1528-upravlyay-i-vlastvuy.html> (дата обращения 25.05.2015).
 12. Материалы круглого стола «Управление современным университетом» с участием президента Сингапурского университета технологий профессора Тан Чин Тьонга [электронный ресурс]. URL: http://www.testent.ru/news/upravlenie_sovremennym_universitetom/2012-02-20-751. (дата обращения 23.05.2015).
 13. 18 августа 2012 года, Астана. По инициативе Министерства образования и науки РК в Назарбаев Университете стартовала программа повышения квалификации руководителей вузов «Лучшие практики корпоративного управления вузами в условиях автономии». / Новости официального сайта Министерства образования и науки Республики Казахстан [электронный ресурс]. URL: [http://www.edu.gov.kz/ru/news/?tx_ttnews\[tt_news\]=3856&cHash=9434801b79573063d05bb7bf19f31c64](http://www.edu.gov.kz/ru/news/?tx_ttnews[tt_news]=3856&cHash=9434801b79573063d05bb7bf19f31c64) (дата обращения 23.05.2015).
 14. Корпоративное управление: казахстанский контекст. Учебное пособие. Под общей редакцией Филина С. А. Алматы, 2009. 372 с.
 15. О государственном имуществе: Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV [электронный ресурс]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (дата обращения 22.05.2015).
 16. О недрах и недропользовании: Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года № 291-IV [электронный ресурс]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (дата обращения 22.05.2015).
 17. Государственная программа индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015–2019 годы. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 01.08.2014 [электронный ресурс]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (дата обращения 22.05.2015).
 18. Божко Л. Л. Роль приграничных городов в развитии трансграничного сотрудничества // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. № 1.
 2. State Program for Development of Education of the Republic of Kazakhstan for 2011–2020. Approved by the Decree of the President of the Republic of Kazakhstan on 07.12.2010 [e-resource]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (date of reference 18.05.2015).
 3. Statement by the Minister of Education and Science of the Republic of Kazakhstan B. T. Zhumagulov at the plenary session of the August pedagogical meeting of educators of Kostanai region «Modernization of the education system – the main vector of qualitative growth of human capital», Kostanai, August 17, 2012. [e-resource]. URL: <http://www.edu.gov.kz> (date of reference 23.05.2015).
 4. Kasabieva Z. Yu. Organizational-economic foundations of corporate management development in a higher educational establishment. Abstract of dissertation for the degree of Candidate of Economic Sciences. M., 2011.
 5. Clay R. The corporatization of higher education. // Monitor. 2008. December. Vol 30. № 1 [e-resource]. URL: <http://www.apa.org/monitor/2008/12/higher-ed.aspx> (date of reference 23.05.2015).
 6. International Association of Universities OECD. Centre for Educational Research and Innovation [e-resource]. URL: www.oec.org (date of reference 23.05.2015).
 7. Solomatina E. Yu. Modern preconditions for application of the principles of corporate management in a university // *Biznes v zakone*. 2010. № 5.
 8. Kudinova M. M. Corporatization of universities: the progressive global practice or a dangerous trend in higher education development // *Vestnik Financovoi Akademii*. 2009. № 1. P. 26.
 9. Mirkin Ya. M. Corporatization in the system of higher-professional training. Moscow, 2009 [e-resource]. URL: http://mirkin.ru/_docs/_budgetfin/_obrprog/6_4.pdf. (date of reference 23.05.2015).
 10. Myrhalyskov J. Corporate management: what shall it be? University becomes an institute of social development, forming human capital [e-resource]. URL: <http://www.kazpravda.kz> (date of reference 23.05.2015).
 11. Sekerbaeva J. Manage and command (following the discussion of higher education development system at the Institute of Directors, Almaty, head Candidate of Pedagogical Sciences Filin S. A.) [e-resource]. URL: <http://www.and.kz/kompanii/1528-upravlyay-i-vlastvuy.html> (date of reference 25.05.2015).
 12. Proceedings of the round table «Management of the modern university» with the participation of the President of the Singapore University of Technology Professor Tan Chin Tiong. [e-resource]. URL: http://www.testent.ru/news/upravlenie_sovremennym_universitetom/2012-02-20-751. (date of reference 23.05.2015).
 13. On August 18, 2012, Astana. At the initiative of the RK Ministry of Education and Science a re-training program for university management “Best practices of corporate

References:



Найзабеков А. Б., Божко Л. Л., Габдулина Л. Д.

- management of universities in the conditions of autonomy” was launched at Nazarbayev University // News of the official website of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan [e-resource]. URL: [http://www.edu.gov.kz/ru/news/?tx_ttnews\[tt_news\]=3856&cHash=9434801b79573063d05bb7bf19f31c64](http://www.edu.gov.kz/ru/news/?tx_ttnews[tt_news]=3856&cHash=9434801b79573063d05bb7bf19f31c64) (date of reference 23.05.2015).
14. Corporate Governance: Kazakhstan context. Coursebook. Edited by Filin S. A. Almaty, 2009. 372 p.
15. On State Property: Law of the Republic of Kazakhstan on 01.03.2011 № 413-IV [e-resource]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (date of reference 22.05.2015).
16. On Mineral Resources and Subsoil Use: Law of the Republic of Kazakhstan on 24.05.2010 № 291-IV [e-resource]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (date of reference 22.05.2015).
17. The state program of industrial-innovative development of the Republic of Kazakhstan for 2015–2019. Approved by the Decree of the President of the Republic of Kazakhstan on 01.08.2014 [e-resource]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (date of reference 22.05.2015).
18. Bozhko L. L. The role of border towns in the development of cross-border cooperation // *Municipalitet: ekonomika i management*. 2012. № 1.

ПЛАНИРОВАНИЕ И АНАЛИЗ РАБОТЫ СОПУТСТВУЮЩЕГО БИЗНЕСА КАК ВАЖНЫЕ ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ БИЗНЕС-ПРОЦЕССАМИ НА ПРЕДПРИЯТИИ

Тарновская Ю. С.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита, Уральского института управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, sewerina@mail.ru

УДК 65

ББК 65.291.2

Цель. Предприятия, ставящие перед собой цель по максимизации прибыли должны использовать все возможности дополнительного ее приращения. Организация сопутствующего бизнеса на предприятии, дополняющего реализацию по основному бизнесу, является тем направлением, которое в дальнейшем принесет большую отдачу на вложенные в него средства. Точность в планировании работы сопутствующего бизнеса необходимо для возможности оперативного управления протекающих в нем процессов. Оптимизация бизнес-процессов, протекающих на предприятии, осуществляется путем разбиения деятельности компании на подпроцессы (операции), и их выстраивание в единую структуру во взаимосвязи и взаимозависимости друг с другом. Поэтому выделение бизнес-процесса «Сопутствующий бизнес» в разрезе входящих в него операций и разработка методики планирования его деятельности является важным для предприятий осуществляющих реализацию сопутствующих товаров и услуг.

Методы. В данной статье с помощью общенаучных методов научного исследования была разработана методика планирования бизнес-процесса «Сопутствующий бизнес» и на примере конкретного предприятия проанализирована эффективность ее внедрения. Выявлены факторы, отрицательно влияющие на фактический финансовый результат сопутствующей деятельности организации.

Результаты. На основе проведенных исследований был разработан алгоритм расчета плановых показателей текущей реализации сопутствующих товаров и услуг в разрезе товарных групп и объектов реализации предприятия.

Научная новизна. Сделан вывод о том, что системный подход к планированию деятельности сопутствующего бизнеса является основой корректного учета (финансового и управленческого), анализа и контроля исполнения плана по реализации сопутствующих товаров и услуг.

Ключевые слова: планирование, анализ, бизнес-процесс, сопутствующий бизнес, процессный подход.

PLANNING AND ANALYSIS OF SUPPORTING BUSINESS OPERATION AS IMPORTANT FUNCTIONS OF BUSINESS-PROCESSES MANAGEMENT AT AN ENTERPRISE

Tarnovskaya Yu. S.

Candidate of Economics, Associate Professor, Assistant Professor of Accounting, Analysis and Audit Department of the Ural Institute of Management-branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, sewerina@mail.ru

Purpose. Companies aiming at profit maximization have to use all additional resources of its increment. Organization of supporting business at an enterprise, adding to the realization of the core products is the direction that will bring in greater returns on its investment in the future. Precise planning of supporting businesses is important to ensure operational control of its processes. Business processes optimization is carried out by splitting of the company activity into subprocesses (operations), and their alignment into a single structure both in the relationship and interdependence with each other. Therefore, the arrangement of the «Supporting Business» business process in the context of its constituting operations and planning techniques development is important for companies implementing the realization of supporting products and services.

Methods. In the article through the use of general scientific methods of research a method of planning «supporting business» business process has been developed and using a particular company as an example the effectiveness of its implementation has been analyzed. The factors negatively affecting the real financial results of the supporting activity of an enterprise have been revealed.

Results. Based on the conducted research the algorithm for calculating the target indicators of the current realization of supporting goods and services has been designed in the context of product groups and objects of realization of the enterprise.

Scientific novelty. It is concluded that a systematic approach to planning activities of the supporting business is the basis of the correct accounting (financial and managerial), analysis, and control of the scheduled realization of the supporting products and services.

Key words: planning, analysis, business process, supporting business process approach.

Коммерческая работа предприятий, как правило, не ограничивается сбытом основной продукции. Современная российская практика работы промышленных предприятий показывает, что каждое предприятие занимается также организацией других видов деятельности, способных принести прибыль. К ним относятся производство и сбыт побочной и вспомогательной продукции, оказание услуг промышленного и непромышленного характера, лизинговые операции, сдача в аренду временно свободных земельных участков, производственных, бытовых, социально-культурных помещений и объектов. Все эти виды неосновной деятельности требуют создания определенных служб (магазинов, оптово-посреднических подразделений и т.д.), тщательного учета возможных издержек и расчета рентабельности каждого мероприятия. Обычно такие службы подчиняются непосредственно коммерческому директору предприятия. По каждому из проводимых мероприятий составляется план [1].

Одним из основных мероприятий по увеличению прибыльности предприятия без значительного вложения времени и денежных средств является организация сопутствующего бизнеса. Его роль заключается в дополнении реализации по основному бизнесу. Создание оптимальной системы управления основным и сопутствующим бизнесом, обеспечивающей достижение положительного финансового результата, одна из самых актуальных задач, стоящая перед руководством предприятия.

В толковом словаре Д. Н. Ушакова и Т. Ф. Ефремовой определение «сопутствующий» трактуется как сопровождающий что-нибудь, тесно связанный с чем-нибудь, добавочный, а понятие «бизнес» – это предпринимательская экономическая деятельность, приносящая доход, прибыль. По-нашему мнению, *сопутствующий бизнес* – это товары (продукция, работы, услуги), дополняющие реализацию по основному бизнесу и приносящие прибыль предприятию.

При построении эффективной системы управления на предприятии в зарубежной практике широко

применяется процессный подход, тогда как в российской действительности многие компании продолжают использовать структурный подход к организации бизнеса.

Руководство отечественных предприятий рано или поздно сталкивается с многочисленными недостатками управления компанией с учетом иерархической подчиненности, такими как:

- 1) отсутствие контроля конкретного лица над технологией, разбитой на отдельные, не связанные между собой части;
- 2) выполнение частей технологического процесса отдельными службами предприятия, зачастую не имеющих представления о полной технологии выполнения работы;
- 3) большая сумма накладных расходов неясного происхождения;
- 4) отсутствие информационной базы данных о работе предприятия в необходимых экономических разрезах по причине низкой автоматизации системы управления предприятием и т.д.

Множество недостатков традиционной организационной структуры побуждают предприятия к переориентации на процессный подход, ориентированный на вопросы обеспечения качества продукции (работ, услуг), а также работы предприятия в целом, путем уменьшения количества ступеней при принятии решений, возможности полной передачи полномочий непосредственным исполнителям, полной автоматизации технологии и организации выполнения бизнес-процессов и т.д.

Любые совершаемые действия при создании ценности на предприятии можно рассматривать как бизнес-процессы, а само предприятие как бизнес-систему, имеющую цель создание благ для внешних и внутренних пользователей.

Несмотря на многообразие трактовок понятия бизнес-процесс в современной литературе, их можно разделить на два подхода. Первый подход основан на рассмотрении работы компании как совокупности

Таблица 1. Обзор подходов к классификации бизнес-процессов

Авторы	Классификация бизнес-процессов
В. Г. Елиферов, В. В. Репин [13]	• <i>основные процессы (процессы основной деятельности)</i> – маркетинг, закупки, производство, хранение, поставка продукции, сервисное обслуживание и другие, связанные с продукцией; • <i>вспомогательные процессы</i> – подготовка кадров, сервисное обслуживание оборудования, обеспечение связью, IT-обеспечение, административно-хозяйственное обеспечение, финансовое и бухгалтерское обеспечение деятельности организации, обеспечение безопасности, другие процессы; • <i>процессы управления организацией</i> – процессы управления, планирования, улучшения, коммуникации и т.д.
С. А. Бороненкова [14]	• <i>первичными процессами</i> называются основные и создающие ценности процессы предприятия. Эти процессы пронизывают всю компанию, начиная с потребителя и заканчивая поставщиками; • <i>поддерживающие (вспомогательные) процессы</i> не создают непосредственно добавленную ценность. Они нужны для обеспечения основных процессов; • <i>развивающие процессы</i> – это такие процессы, которые позволяют создавать цепочку ценности в основных и во вспомогательных процессах на новом уровне показателей
Компания Artur Andersen [15]	• <i>операционные процессы</i>: маркетинг рынка и пожеланий заказчика, разработка продукции (услуг), производство и поставка продукции, производство и поставка продукции, обслуживание заказчика и оформление счета-фактуры, разработка стратегии, организация продаж, организация сервиса; • <i>управленческие и вспомогательные процессы</i> – управление информационными ресурсами, управление материальными и физическими ресурсами, управление экологией, управление внешними связями, управление улучшениями и изменениями
М. Портер [16]	«Цепочка создания ценности»: • поддерживающие виды деятельности: инфраструктура предприятия, управление кадрами, управление технологией, снабжение производства. • первичные виды деятельности: внутренняя логистика, производство, маркетинг и продажи, внешняя логистика, обслуживание и т.д.

процессов, создание системы управления процессами с использованием требований ISO серии 9000 [4, 5, 6, 7, 8]. Второй подход опирается на выделении в компании «сквозных» процессов, их описании с последующим реформированием [9, 10, 11].

По-нашему мнению, Бизнес-процесс – это реализация целей компании через определенную совокупность последовательных процессов, контролируемых на разных уровнях управления, имеющих точку входа, последовательную цепочку действий и точку выхода [12].

Необходимым условием при организации процессного подхода выступает классификация бизнес-процессов. Многие ученые представляют свое видение классификации бизнес-процессов. Рассмотрим некоторые из них в табл. 1.

Как правило, не существует унифицированного перечня бизнес-процессов для всех компаний и для всех видов деятельности. Каждая организация разрабатывает собственный список бизнес-процессов.

Описание процессов, функционирующих на предприятии, совершается по следующему алгоритму [17]:

1. Выявить (задать) полную систему процессов, требуемых для менеджмента качества.
2. Определить последовательность, взаимосвязь и взаимодействия в этой системе процессов.

3. С позиций стратегических целей и планов определить ключевые процессы.

4. Найти сотрудника, готового взять на себя ответственность за данный процесс и наделить его соответствующими полномочиями, сделать владельцем, «хозяйном» процесса;

5. Определить заказчика или потребителя процесса и описать выход процесса, то есть требования к качеству результатов его функционирования.

6. Определить поставщиков процесса и требования к элементам входа процесса, то есть, к ресурсам.

7. Определить критерии эффективного менеджмента данного процесса и выбрать для них соответствующие способы измерения.

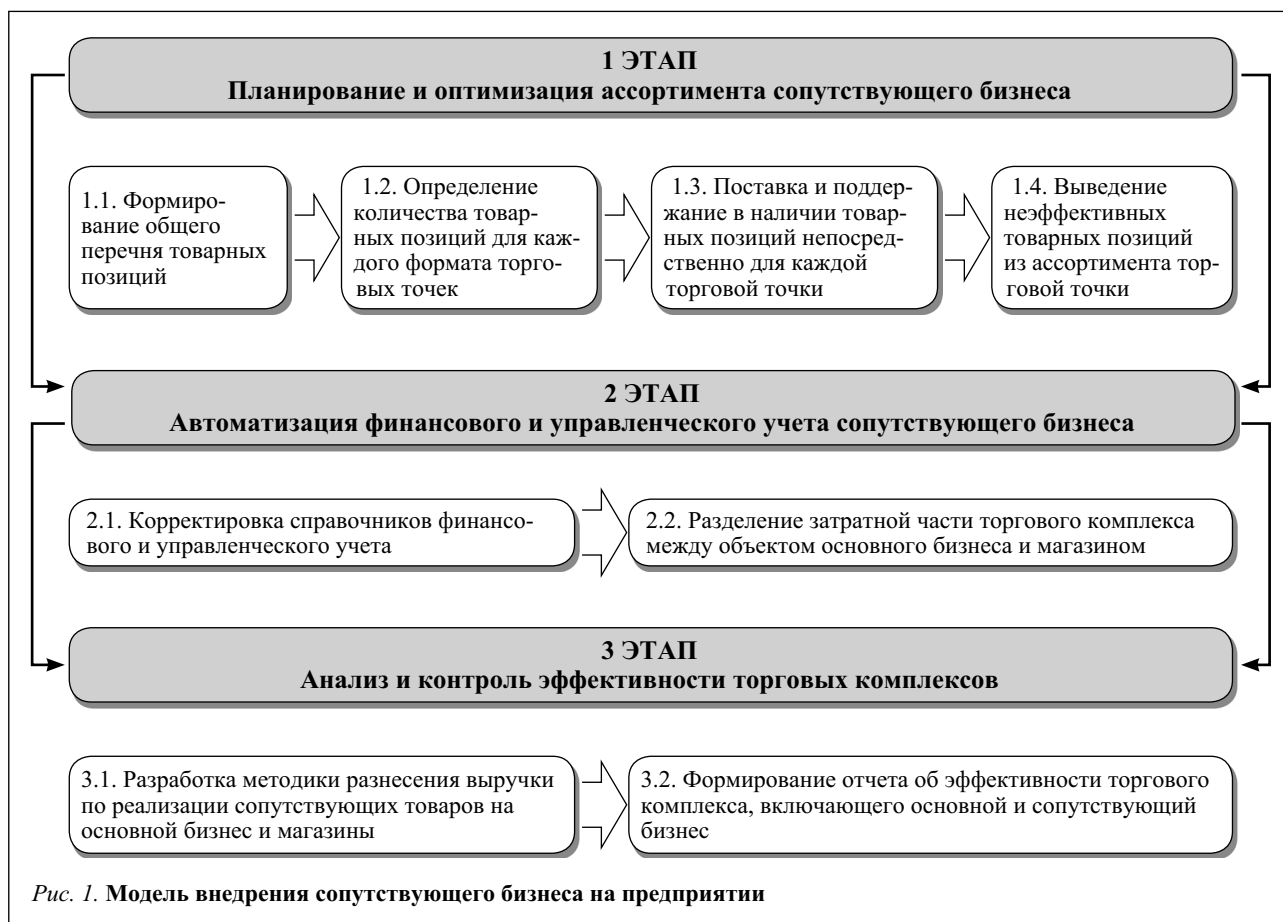
8. Спланировать процессы измерения показателей качества и эффективности процесса.

9. Описать сам процесс в виде блок-схемы или схемы потоков с учетом системы менеджмента процесса.

10. Определить входные и выходные документы по стадиям процесса (например, регламент, должностные инструкции, рабочий журнал и т.п.).

11. Обеспечить информационные потоки, требуемые для эффективного менеджмента и мониторинга процесса.

12. Вести регулярную оценку, мониторинг и анализ данных, относящихся к процессу.



13. Систематически проводить корректирующие и предупреждающие действия, направленные на достижение целей процесса.

14. Определить порядок внесения в процесс изменений.

Для эффективного функционирования организации достаточно выделить и описать не более десяти основных бизнес-процессов, которыми по-нашему мнению являются процессы «Заготовление», «Производство», «Сбыт», «Прочий бизнес» и «Движение денежных средств». Каждый бизнес-процесс, в свою очередь, имеет определенный состав подпроцессов (операций), состоящих из входа, выхода и обратной связи [12]. Данные бизнес-процессы, согласно классификации В. Г. Елиферова и В. В. Репина, относятся к основным процессам, которые определяют основные результаты деятельности организации и поэтому являются особенно значимыми.

Бизнес-процесс «Прочий бизнес» включает в себя два подпроцесса: сопутствующий бизнес и дополнительный бизнес. К объектам сопутствующего бизнеса при основном бизнесе, например, могут относиться,

магазин, автомойка, станция технического обслуживания и т.д. [18]. Доходами дополнительного бизнеса являются продажа/ликвидация основных средств и прочих активов; стоимость активов, полученных безвозмездно; проценты, причитающиеся к получению по депозитным счетам в банках, по выданным займам, по государственным и иным ценным бумагам (облигациям) и т.д.

Внедрение сопутствующего бизнеса на предприятии с использованием автоматизированных информационных систем, по-нашему мнению, можно представить в виде алгоритма (см. рис. 1) [18].

Каждое предприятие разрабатывает и взаимосвязывает отдельные планы в единую комплексную систему и обеспечивает сбалансированность плановых показателей, как по видам применяемых ресурсов, так и по срокам выполнения планов. Создается динамическая система взаимосвязи производственных, технических, экономических, организационных, социальных и других факторов, направленных на достижение общей цели предприятия [19].

Планирование деятельности является исходной функцией в управлении предприятием и играет

главную роль. Прочие функции, такие как учет, анализ и контроль, подвержены влиянию поставленных задач по формированию целостности системы, определенных планом.

Задачей процессного подхода к планированию работы сопутствующего бизнеса является разбиение данного процесса на операции (подпроцессы), описание взаимодействия между ними, а также разработка алгоритма расчета плановых показателей текущей реализации сопутствующих товаров и услуг и т.д.

Большая экономическая энциклопедия и современный экономический словарь трактуют термин «сопутствующие товары» как товары, которые дополняют основной или образуют вместе с ним единый комплект.

Эффективность продаж сопутствующих товаров, работ, услуг зависит, прежде всего, от грамотного планирования их реализации. Преимуществом применения процессного подхода к планированию реализации сопутствующих товаров (работ, услуг) является возможность осуществления оперативного управления между отдельными операциями (подпроцессами) внутри процесса, путем их взаимодействия.

Оценкой результативности функционирования каждого бизнес-процесса должно стать снижение его

стоимости, сокращение излишних внутрифирменных операций, повышение производительности труда персонала, увеличение прибыльности предприятия за счет роста объема продаж продукции, товаров, работ, услуг и т.д.

В случае если отклонение полученных результатов от плановых показателей превышает установленные для этого показателя границы, владелец процесса обязан [22]:

- зафиксировать факт отклонения;
- провести анализ причин отклонения, выявить эти причины;
- оценить экономическую целесообразность устранения причин отклонения;
- организовать разработку и внедрение мероприятий по устранению причин произошедшего отклонения;
- перераспределить ресурсы или получить дополнительные ресурсы от вышестоящего руководства;
- сообщить вышестоящему руководителю о своих действиях.

На рисунке 2 предлагаем схему выполнения процесса «Порядок планирования текущей реализации сопутствующих товаров и услуг (СТиУ)».

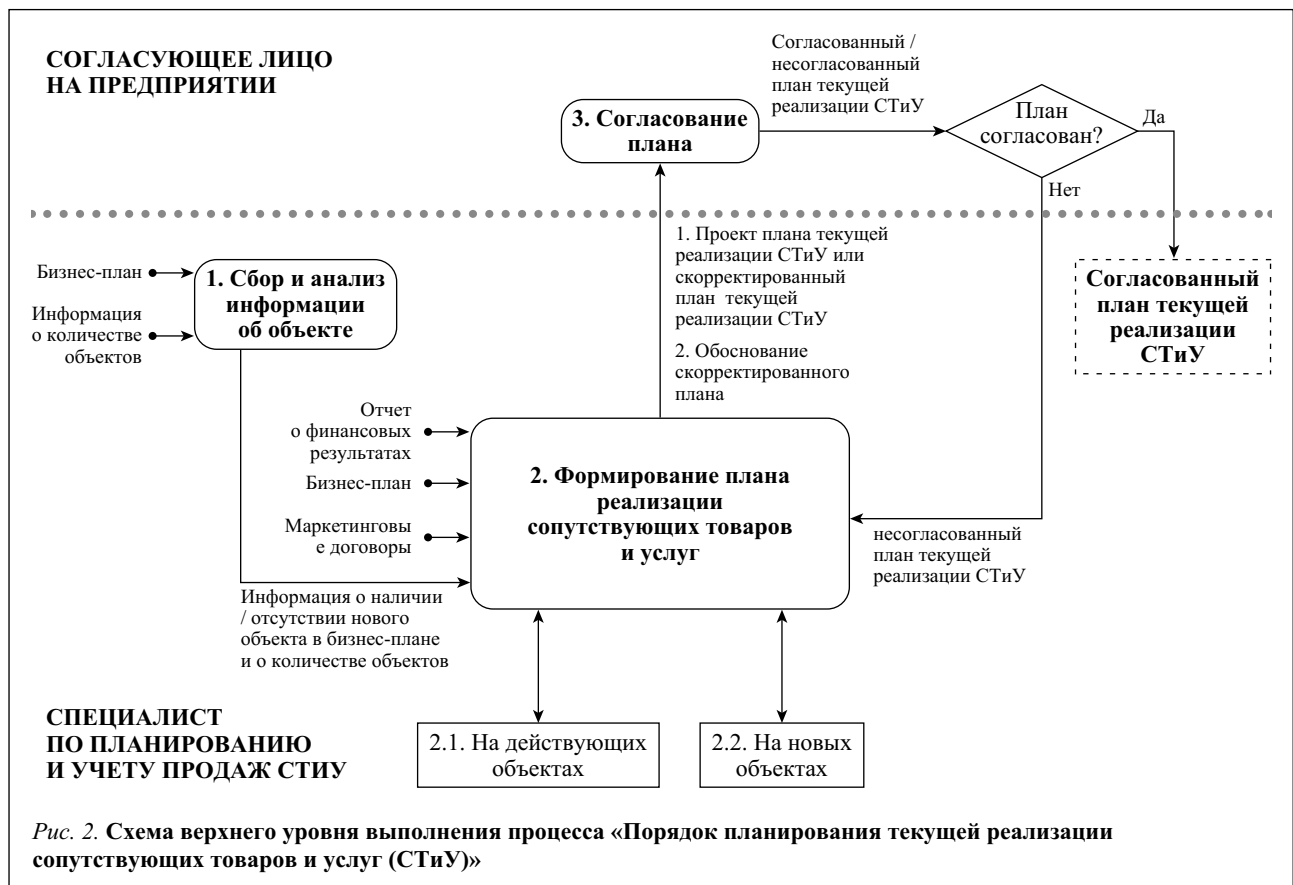


Рис. 2. Схема верхнего уровня выполнения процесса «Порядок планирования текущей реализации сопутствующих товаров и услуг (СТиУ)»

Таблица 2. Методика планирования реализации сопутствующих товаров и услуг на новых объектах предприятия

Месяцы работы	Планирование реализации СТиУ на новых объектах	
	на основании бизнес-плана	на основании фактической реализации аналогичных объектов
1 месяц	$Q_{\text{ср.сут.1}} = Q_{\text{ср.сут.БП1}}$	$Q_{\text{ср.сут.1}} \geq 50 \% Q_{\text{ср.сут.макс}}$
2 месяц	$Q_{\text{ср.сут.2}} \geq Q_{\text{ср.сут.БП2}}$	$Q_{\text{ср.сут.2}} \geq 75 \% Q_{\text{ср.сут.макс}}$
3 месяц	$Q_{\text{ср.сут.3}} \geq Q_{\text{ср.сут.БП3}}$	$Q_{\text{ср.сут.3}} \geq 100 \% Q_{\text{ср.сут.макс}}$

Процесс «Порядок планирования текущей реализации сопутствующих товаров и услуг» начинается с операции сбора и анализа информации об объектах. Специалист по планированию и учету продаж сопутствующих товаров и услуг (СТиУ) запрашивает у начальника управления сопутствующего бизнеса информацию о количестве объектов (новых/действующих), а также проверяет наличие/отсутствие нового объекта в бизнес-плане. Входом в процесс является информация об объектах и документация по бизнес-планированию. Выходом из процесса – информация о количестве объектов и о наличии либо отсутствии нового объекта в бизнес-плане.

При выполнении второй операции «Формирование плана реализации сопутствующих товаров и услуг» специалист по планированию и учету продаж СТиУ рассчитывает показатели плана реализации с учетом возможных внешних воздействий или запланированных мероприятий продвижения по товарным группам в следующих разрезах:

- по предприятию в целом
- по ассортиментным группам в целом
- по ассортиментным группам каждого объекта, реализующего СТиУ предприятия.

Входом в процесс является информация о количестве объектов и о наличии (отсутствии) нового объекта в бизнес-плане. Документами входа будет отчет о финансовых результатах, бизнес-план и маркетинговые договоры. Данные маркетинговых договоров необходимы для планирования сумм маркетинговых поступлений по соответствующим ассортиментным группам. Результатом функционирования процесса будет проект плана текущей реализации СТиУ, либо скорректированный план с обоснованием, который направляется на согласование ответственному лицу из числа топ менеджмента компании. Предоставленный план текущей реализации СТиУ согласующее лицо анализирует, утверждает или отправляет на доработку специалисту.

Если план текущей реализации СТиУ согласован, то осуществляется переход к внешним бизнес-процессам.

В процессе планирования (корректировки) объема продажи сопутствующих товаров и услуг (СТиУ) на действующих объектах расчетные показатели сопоставляются с бизнес-планом. Если текущий план по реализации меньше плана реализации СТиУ, заложенного в бизнес-плане, то в работу может быть принят текущий план при наличии его обоснования. Если текущий план по реализации больше или равен плану реализации СТиУ, заложенному в бизнес-плане, в дальнейшую работу принимается текущий план.

Планирование реализации на новых объектах производится персонализировано по каждому объекту на основании бизнес-плана, а в случае отсутствия объекта в бизнес-плане – на основании фактической реализации аналогичных объектов (см. табл. 2).

При расчете плановой реализации новых объектов на основании бизнес-плана необходимо учитывать, что в первый месяц работы среднесуточная реализация нового объекта ($Q_{\text{ср.сут.1}}$) должна быть равна среднесуточной реализации первого месяца работы по бизнес-плану ($Q_{\text{ср.сут.БП1}}$) с учетом коэффициента сезонности. Во второй месяц работы среднесуточная реализация нового объекта ($Q_{\text{ср.сут.2}}$) должна быть больше (в случае, если наблюдается положительная динамика в первом месяце работы) или равна среднесуточной реализации второго месяца работы по бизнес-плану ($Q_{\text{ср.сут.БП2}}$) с учетом коэффициента сезонности. В третий месяц работы среднесуточная реализация нового объекта ($Q_{\text{ср.сут.3}}$) должна быть больше (в случае, если наблюдается положительная динамика в первых двух месяцах работы) или равна среднесуточной реализации третьего месяца работы по бизнес-плану ($Q_{\text{ср.сут.БП3}}$) с учетом коэффициента сезонности.

При расчете плановой реализации новых объектов на основании фактической реализации аналогичных объектов необходимо учитывать, что в первый месяц работы среднесуточная реализация нового объекта ($Q_{\text{ср.сут.1}}$) с учетом сезонного фактора должна составлять не менее 50 %, во второй месяц работы – не менее 75 %, а в третий месяц работы – не менее 100 % от максимальной среднесуточной реализации ($Q_{\text{ср.сут.макс}}$).

Последовательность планирования размеров текущей реализации сопутствующих товаров и услуг представлена на рисунке 3.

При планировании показателей текущей реализации сопутствующих товаров и услуг (СТиУ) на следующий месяц, необходимо провести ретроспективный анализ, используя аналогичные показатели за предыдущий месяц из ежемесячного отчета о финансовых результатах СТиУ.

Внешние факторы, нехарактерно влияющие на результирующие показатели, называются форс-мажорными. К ним можно отнести, например, отсутствие

товаров для реализации по независящим от продавца причинам, закрытие магазина из-за ремонта, что повлечет за собой занижение выручки от продаж, или резкий непродолжительный рост продаж из-за дефицита товара на рынке. При исключении тех или иных форс-мажорных

факторов из текущей реализации, нормализованный объем продаж СТиУ за предыдущий месяц можно принять для планирования показателей следующего месяца.

Коэффициент сезонности рассчитывается как в целом по предприятию, так и по каждой товарной

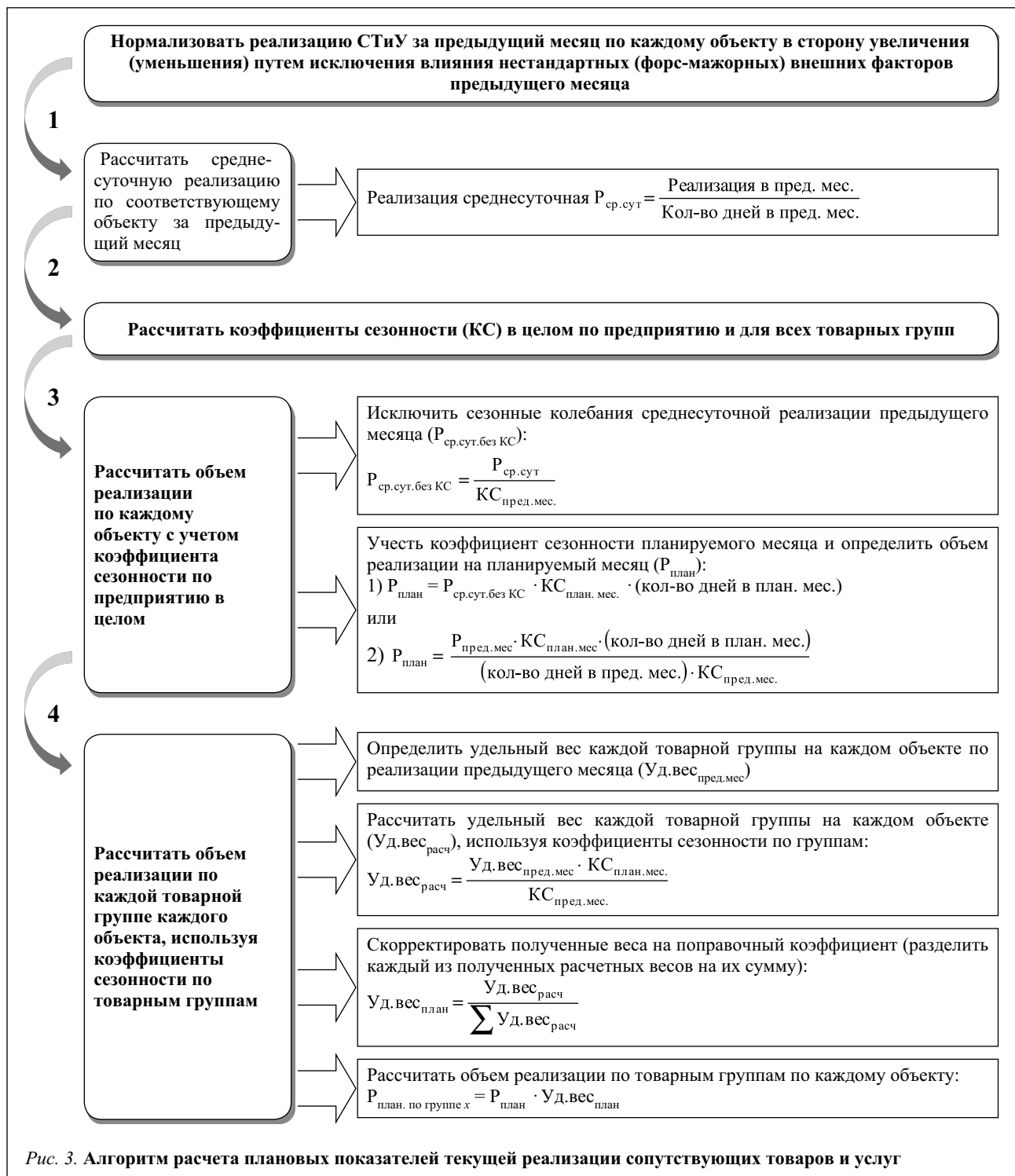


Рис. 3. Алгоритм расчета плановых показателей текущей реализации сопутствующих товаров и услуг

группе отдельно. Он определяется на основании данных по реализации по всем нормализованным объектам за расчетный год.

Среднемесячная реализация по предприятию или по соответствующей товарной группе определяется по формуле:

$$P_{x_{\text{ср.м.рг}}} = \frac{\sum_{\text{янв.рг}} (P_{x_1} - P_{x_n}) + \sum_{\text{фев.рг}} (P_{x_1} - P_{x_n}) + \dots + \sum_{\text{дек.рг}} (P_{x_1} - P_{x_n})}{12} \quad (1)$$

где $P_{x_{\text{ср.м.рг}}}$ – среднемесячная реализация расчетного года по предприятию (по товарной группе X),

1–n – количество нормализованных объектов для расчета,

рг – расчетный год,

$\sum_{\text{мес}} (P_{x_1} - P_{x_n})$ – сумма реализации по компании (по товарной группе X) с каждого нормализованного объекта за месяц в расчетном году.

Полученный результат принять за единицу (или 100 %), т.е. коэффициент $P_{x_{\text{ср.м.рг}}} = 1$.

Далее высчитываются коэффициенты сезонности по каждому месяцу по формуле:

$$KC_{x_{\text{мес.рг}}} = \frac{\sum_{\text{мес.рг}} (P_{x_1} - P_{x_n})}{P_{x_{\text{ср.м.рг}}}} \quad (2)$$

где $KC_{x_{\text{мес.рг}}}$ – коэффициент сезонности за месяц в расчетном году.

Рассмотрим расчет коэффициентов сезонности на предприятии в разрезе товарных групп на примере таблицы 3.

Для более точного определения коэффициента сезонности рекомендуется рассчитывать средний коэффициент сезонности за несколько периодов, желательно не менее трех лет по формуле:

$$KC_{\text{ср1}} = \frac{KC_{\text{янв12}} + KC_{\text{янв13}} + KC_{\text{янв14}}}{3} \quad (3)$$

При расчете учета или исключения сезонных колебаний из реализации, целесообразно вести и использовать таблицу коэффициентов сезонности (см. табл. 4).

Расчет среднего коэффициента сезонности по каждому месяцу за 3 предыдущие года необходимо проводить на ежегодной основе.

Используя объем среднесуточной реализации по соответствующему объекту, а также исключив сезонные колебания среднесуточной реализации предыдущего месяца, необходимо рассчитать объем текущей реализации сопутствующих товаров и услуг (СТиУ) по каждому объекту и в целом по предприятию (см. табл. 5).

Планируемый объем текущей реализации сопутствующих товаров и услуг (СТиУ) на предприятии с учетом сезонного фактора будет значительно меньше объема продаж прошлого месяца. Снижение объема реализации СТиУ ожидается по каждой товарной группе, но наиболее существенное сокращение продаж ожидается по автомобильным маслам и смазкам, безалкогольным напиткам и сигаретам (см. табл. 6).

Таблица 3. Коэффициенты сезонности по предприятию в целом и по товарным группам сопутствующего бизнеса (фрагмент)

Наименование товарной группы	Среднемесячная реализация за прошлый год, тыс. руб.			Коэффициенты сезонности	
	по предприятию в целом	за предыдущий месяц	по планируемому месяцу	предыдущего месяца	планируемого месяца
Автомобильные масла и смазки	6824,77	7858,66	4855,71	1,15	0,71
Автохимия и автокосметика	2984,37	3419,75	2926,18	1,15	0,98
Алкогольные напитки (кроме пива)	313,70	408,73	64,42	1,30	0,21
Безалкогольные напитки	2431,11	2813,95	1326,20	1,16	0,55
Пиво	359,12	401,37	227,34	1,12	0,63
Сигареты и табачные изделия, спички и зажигалки	3580,23	4052,60	2554,82	1,13	0,71
Услуги общественного питания	999,12	1133,94	727,62	1,13	0,73
Прочие товары	3079,48	3156,32	3835,26	1,02	1,25
Итого	20571,90	23245,32	16517,55	1,13	0,81

Таблица 4. Динамика коэффициентов сезонности за 3 года

Год	Месяц											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2012	КС _{январь12}	КС _{фев12}	КС _{мар12}	КС _{апр12}	КС _{май12}	КС _{июн12}	КС _{июл12}	КС _{авг12}	КС _{сен12}	КС _{окт12}	КС _{ноя12}	КС _{дек12}
2013	КС _{январ13}	КС _{фев13}	КС _{мар13}	КС _{апр13}	КС _{май13}	КС _{июн13}	КС _{июл13}	КС _{авг13}	КС _{сен13}	КС _{окт13}	КС _{ноя13}	КС _{дек13}
2014	КС _{январ14}	КС _{фев14}	КС _{мар14}	КС _{апр14}	КС _{май14}	КС _{июн14}	КС _{июл14}	КС _{авг14}	КС _{сен14}	КС _{окт14}	КС _{ноя14}	КС _{дек14}
КС _{ср}	КС _{ср1}	КС _{ср2}	КС _{ср3}	КС _{ср4}	КС _{ср5}	КС _{ср6}	КС _{ср7}	КС _{ср8}	КС _{ср9}	КС _{ср10}	КС _{ср11}	КС _{ср12}

КС – коэффициент сезонности;

КС_{январ12} – коэффициент сезонности в январе 2012 года по предприятию (товарной группе);

КС_{ср1} – средний коэффициент сезонности в январе за 3 года.

Незначительное отклонение объемов продаж сопутствующих товаров и услуг (СТиУ) в текущем месячном плане по сравнению с бизнес-планом (см. табл. 7) связано с необходимостью помесечного выравнивания объемов реализации СТиУ для выполнения годового объема бизнес-плана, так как в предыдущих месяцах план был недовыполнен. Фактический объем продаж СТиУ больше показателей планируемых периодов по причине закрытия конкурентного объекта продаж, находящегося рядом с магазином № 1 анализируемого предприятия.

В настоящее время важно исследование бизнес-процессов организации в разрезе учетно-аналитической системы. Исследование бизнес-процессов, их анализ, выделение их места в системе управления и усовершенствование дает возможность повышения конкурентоспособности организации, повышает эффективность работы. Проводить анализ существующих бизнес-процессов, оптимизировать их, наряду с ресурсами, потребляемыми в бизнес-процессах,

позволяет разработка учетно-аналитической системы бизнес-процессов [23]. Так, информационные технологии управления потоком работ (Workflow) и интегрированного управления ресурсами (Enterprise Resource Planning (ERP)) представляют собой инструмент реализации процессной системы управления и, следовательно, определяют ее форму, информационные потоки, структуру отчетов, особенности управленческого анализа и поддержки принятия решений [24].

Финансовый и управленческий учет, следующие за планированием, помогают проанализировать и проконтролировать исполнение плана по реализации сопутствующих товаров и услуг.

Таким образом, говоря об оптимизации бизнес-процессов, следует понимать, что каждый бизнес-процесс последовательно проходит этапы планирования, учета, анализа и контроля его деятельности, то есть состоит из целого комплекса взаимосвязанных функций управления. Поэтому для получения максимально возможной суммы прибыли, осуществление каждой

Таблица 5. Планирование объема текущей реализации СТиУ на месяц по предприятию в целом и в разрезе объектов реализации

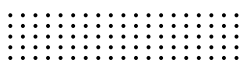
Наименование	По предприятию в целом	в том числе		
		Магазин № 1	Магазин № 2	Магазин № 3
Реализация предыдущего месяца, тыс. руб.	23245,31	10295,97	5965,98	6983,36
Количество дней в предыдущем месяце	31	31	31	31
Среднесуточная реализация предыдущего месяца, тыс. руб.	749,85	332,13	192,45	225,27
Среднесуточная реализация предыдущего месяца при исключении сезонных колебаний, тыс. руб.	663,58	293,92	170,31	199,35
Количество дней в планируемом месяце	31	31	31	31
Объем реализации на планируемый месяц, тыс. руб.	16662,57	7380,3	4276,5	5005,77

Таблица 6. Планирование текущего объема реализации СТнУ на месяц в разрезе товарных групп на примере Магазинов предприятия

Наименование товарной группы	Удельный вес товарной группы по реализации предыдущего месяца, %	Удельный вес группы на планируемый месяц, %		Объем реализации предыдущего месяца фактический, тыс. руб.	Объем реализации плановый, тыс. руб.				Отклонение (текущий плана – факт предыдущего месяца), тыс. руб.
		расчетный (с учетом коэффициента сезонности)	плановый (с учетом поправочного коэффициента)		по предприятию в целом	в том числе			
						магазин № 1	магазин № 2	магазин № 3	
Автомобильные масла и смазки	33,81	20,87	29,34	7858,66	4888,80	2015,38	954,73	1918,69	–2969,86
Автохимия и автокосметика	14,71	12,54	17,63	3419,75	2937,61	1401,15	903,95	632,51	–482,14
Алкогольные напитки (кроме пива)	1,76	0,28	0,39	408,73	64,98	28,78	16,68	19,52	–343,75
Безалкогольные напитки	12,11	5,74	8,07	2813,95	1344,67	695,59	345,11	303,97	–1469,28
Пиво	1,73	0,97	1,36	401,37	226,61	100,37	58,16	68,08	–174,76
Сигареты и табачные изделия, спички и зажигалки	17,43	10,95	15,39	4052,60	2564,37	1085,83	808,15	670,39	–1488,23
Услуги общественного питания	4,88	3,15	4,43	1133,94	738,15	326,95	189,45	221,75	–395,79
Прочие товары	13,58	16,64	23,39	3156,31	3897,38	1726,25	1000,27	1170,86	741,07
Итого	100	71,14	100	23245,31	16662,57	7380,3	4276,5	5005,77	–6582,74

Таблица 7. Анализ объемов продаж СТнУ за месяц по предприятию в разрезе товарных групп, тыс. руб.

Наименование товарной группы	Бизнес-план	Текущий план	Факт	Отклонение факта от	
				бизнес-плана	текущего плана
Автомобильные масла и смазки	4855,71	4888,80	5146,46	290,75	257,66
Автохимия и автокосметика	2926,19	2937,61	2870,40	–55,79	–67,21
Алкогольные напитки (кроме пива)	64,42	64,98	19,49	–44,93	–45,49
Безалкогольные напитки	1326,20	1344,67	1704,75	378,55	360,08
Пиво	227,34	226,61	450,31	222,97	223,70
Сигареты и табачные изделия, спички и зажигалки	2554,82	2564,37	3568,19	1013,37	1003,82
Услуги общественного питания	727,62	738,15	1407,65	680,03	669,50
Прочие товары	3835,26	3897,38	2669,27	–1165,99	–1228,11
Итого	16517,56	16662,57	17836,52	1318,96	1173,95



Тарновская Ю. С.

функции управления в бизнес-процессе должно быть максимально отлажено.

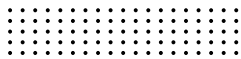
Планирование является первым и самым важным звеном в цепочке функций управления предприятием. При планировании работы сопутствующего бизнеса на предприятии предлагается сделать акцент не на традиционную организационную структуру, имеющую множество недостатков, а на бизнес-процессы, итоговой целью функционирования которых является создание благ для потребителей. Развивая при основном бизнесе сопутствующую деятельность, грамотно планируя и расширяя ассортимент сопутствующих товаров и услуг, достигается главная цель работы предприятия – получение дополнительных благ.

Литература:

1. Горемыкин В. А. Планирование на предприятии: учебник. 4-е изд. перераб. и доп. М.: Высшее образование. 2007. 609 с.
2. Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Д. Н. Ушакова. М.: Астрель, АСТ, 2000.
3. Ефремова Т. Ф. Современный толковый словарь русского языка. В 3-х томах. Том 3. Р-Я. М.: Астрель, АСТ, Харвест. 2006. 1168 с.
4. Бьерн Андерсен. Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования. М.: РИА «Стандарты и качество», 2003. 272 с.
5. Нортон Дэвид П., Каплан Роберт С. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей. М.: Олимп-Бизнес, 2004. 416 с.
6. Оливе Н.-Г., Рой Ж., Веттер М. Оценка эффективности деятельности компании: Практическое руководство по использованию сбалансированной системы показателей: Пер. с англ. М.: Вильямс, 2003. 291 с.
7. Хаммер М., Чампи Д. Реинжиниринг корпорации: манифест революции в бизнесе (пер. с англ.). СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 1997. 332 с.
8. Davenport T. H. Process Innovation: Re-engineering Work through Information Technology. Boston: Harvard Business School Press, 1993.
9. Зиндер Е. З. Новое системное проектирование: информационные технологии и бизнес-реинжиниринг // Системы управления базами данных. 1996. № 1.
10. Лапыгин Ю. Н., Прохорова Н. Г. Управление затратами на предприятии: планирование и прогнозирование, анализ и минимизация затрат. М.: Эксмо-пресс, 2007. 128 с.
11. Ойхман Е. Г., Попов Э. В. Реинжиниринг бизнеса: Реинжиниринг организаций и информационные технологии. М.: Финансы и статистика, 1997. 336 с.
12. Зырянова Т. В. Тарновская Ю. С. Моделирование процессного подхода для целей управленческого учета // Международный бухгалтерский учет. 2012. № 44 (242). С. 18.
13. Елиферов В. Г., Репин В. В. Бизнес-процессы. Регламентация и управление. М.: ИНФРА-М, 2011. 319 с.
14. Бороненкова С. А. Управленческий анализ: Учебное пособие. М.: Финансы и статистика, 2003. 384 с.
15. Бримсон Дж., Антос Дж. Процессно-ориентированное бюджетирование. Внедрение нового инструмента управления стоимостью компании (пер. с англ.). М.: Вершина, 2007. 336 с.
16. Портер М. Конкурентное преимущество. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. 358 с.
17. Швец В. Е. Измерение процессов в современной системе менеджмента качества // Методы менеджмента качества. 2001. № 1. С. 11–13.
18. Тарновская Ю. С. Внедрение управленческого учета сопутствующего бизнеса на предприятии с использованием автоматизированных информационных систем // Управленческий учет. 2015. № 3.
19. Бухалков М. И. Планирование на предприятии: Учебник. 3-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 2008. 416 с.
20. Большая экономическая энциклопедия. М.: Эксмо, 2008. 816 с.
21. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. 479 с.
22. Шапорова О. А. Разработка системы процессного управления на промышленном предприятии в рамках учетно-аналитической системы // Управленческий учет. 2009. № 5. С. 43.
23. Мальчикова С. Н. Теоретические основы формирования системы управленческого учета бизнес-процессов с точки зрения процессного подхода к управлению металлургическим предприятием // Управленческий учет. 2014. № 2. С. 44.
24. Рыбалко О. А. Моделирование системы управленческого учета при осуществлении импортных операций // Управленческий учет. 2012. № 3. С. 28.

References:

1. Goremykin V. A. Planning at an enterprise: textbook. 4th ed. revised and add. M.: Vysshee obrazovanie. 2007. 609 p.
2. Dictionary of the Russian language: In 4 v. / Ed. by D. N. Ushakov. M.: Astrel, ACT, 2000.
3. Efremova T. F. Modern Dictionary of the Russian language. The 3 volumes. Volume 3. R. M.: Ya Astrel, ACT, Harvest, 2006. 1168 p.
4. Bjarne Andersen. Business processes. Tools to improve. M.: RIA «Standards and Quality», 2003. 272 p.



Тарновская Ю. С.

5. Norton D. P., Kaplan R. S. Strategy-focused organizations: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment. M.: Olimp-Business, 2004. 416 p.
6. Olve N., Roy J., Wetter M. Performance drivers: a practical guide to using the Balanced Scorecard: Trans. from English. M.: Williams, 2003. 291 p.
7. Hammer M., Champy J. Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution (transl. from English.). SPb.: St. Petersburg University Publishing, 1997. 332 p.
8. Davenport T. H. Process Innovation: Re-engineering Work through Information Technology. Harvard Business School Press, Boston, 1993.
9. Zinder E. Z. New System Engineering: information technology and business reengineering // Database management system. 1996. № 1.
10. Lapigin Yu. N., Prokhorova N. G. Cost management in the enterprise: planning and forecasting, analysis and minimization of costs. M.: Eksmo-press, 2007. 128 p.
11. Oikhman E. G., Popov E. V. Reengineering business: reengineering of organizations and information technology. M.: Finansy i statistika, 1997. 336 p.
12. Zyryanova T. V. Tarnovskaya Yu. S. Modeling process approach for management accounting purposes // International accounting. 2012. № 44 (242). P. 18.
13. Eliforov V. G., Repin V. V. Business processes. Regulation and management. M.: INFRA-M, 2011. 319 p.
14. Boronenkova S. A. Management Analysis: Tutorial. M.: Finansi i statistika, 2003. 384 p.
15. Brimson J., Antos J. Process-oriented budgeting. Implementation of a new tool for company value management (translation from English). M.: Vershina, 2007. 336 p.
16. Porter M. Competitive advantage. M.: Alpina business books, 2005. 358 p.
17. Shvets V. E. Measurement of processes in the modern quality management system // Metody menedzhmenta kachestva. 2001. № 1. P. 11–13.
18. Tarnovskaya Yu. S. Introduction of management accounting of collateral business in the enterprise using automated information systems // Upravlencheskiy uchët. 2015. № 3.
19. Buhalkov M. i. Planning in the enterprise: a tutorial. 3 ed., Corr. M.: INFRA-M, 2008. 416 p.
20. Unabridged Economic Encyclopedia. Moscow: Eksmo, 2008. 816 p.
21. Rayzberg B. A., Lazouski L. Sh., Starodubtseva E. B. Modern dictionary of economics. 2-nd ed., corr. M.: INFRA-M, 1999. 479 p.
22. Shapороva O. A. Development of the process management system on an industrial enterprise in the framework of the accounting and analytical system // Upravlencheskiy uchët. 2009. № 5. P. 43.
23. Malchikova S. N. Theoretical fundamentals of management accounting system of business processes in terms of process approach to management of a metallurgical enterprise // Upravlencheskiy uchët. 2014. № 2. P. 44.
24. Rybalko O. A. Modeling of a managerial accounting system in implementation of import operations // Upravlencheskiy uchët. 2012. № 3. P. 28.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ УЧЕТА, КОНТРОЛЯ И УПРАВЛЕНИЯ ЗАПАСАМИ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ

Байдыбекова С. К.

кандидат экономических наук, доцент, Жетысуский государственный университет им. И. Жансугурова (Казakhstan), 040010, Казakhstan, Алматинская область, г.Талдыкорган, ул. И. Жансугурова 187а, b-saltanat@mail.ru

УДК 657
ББК 65.052.231.21

Цель. Исследование процессов учета, контроля и управления запасами на предприятиях.

Результаты и научная новизна. Эффективность управления производственными запасами имеет большое значение, особенно на предприятиях, где сосредотачиваются большие потоки материальных запасов. Осуществление деятельности в условиях рыночных отношений требует разработки и внедрения нововведений по организации учета производственных запасов на складах предприятий и организаций. Это предопределяет необходимость реализации предложений по улучшению организации учета производственных запасов на складах предприятий с целью достижения наиболее эффективных результатов деятельности.

Ключевые слова: Производственные запасы, документооборот, документирование, номенклатура.

IMPROVEMENT OF ACCOUNTING, INVENTORY MANAGEMENT AND CONTROL ON ENTERPRISES

Baidybekova S. K.

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor, Zhansuguirov Zhetysuskiy State University (Kazakhstan), 187a, st. I. Zhansugurova, Taldykorgan, Almaty region, Kazakhstan, 040010, b-saltanat@mail.ru

Purpose. Research of the processes of accounting, control and inventory management in the enterprise.

Results and scientific novelty. Effectiveness of inventory management is important, especially on enterprises where large streams of material reserves are accumulated. Activities in conditions of market relations require development and innovation of accounting inventory in warehouses of enterprises and organizations. This predetermines the necessity of implementing proposals for improving accounting inventory in warehouses of enterprises in order to achieve the most effective results.

Keywords: inventory, document management, documentation, nomenclature.

Вопросы организации учета, в последнее время привлекает к себе все больше внимания в работах отечественных ученых.

Однако в настоящее время ряд принципиальных вопросов, в частности организации учета производственных запасов на складах, остаются дискуссионными и требуют усовершенствования на местах в зависимости от отрасли производства и видов деятельности предприятия. Для достижения поставленной цели необходимо определить направления управления производственными запасами предприятий и организаций.

Для правильной организации учета запасов на предприятии, прежде всего, необходимо дать ответ на ряд вопросов:

- откуда, когда, сколько и на какую сумму поступили запасы, как выполняются программы поставки;
- кому, когда и сколько отпущено запасов;
- как выполняется программа производственного потребления;
- каков остаток по отдельным видам запасов и как соблюдаются установленные лимиты и т. д.

Необходимыми предпосылками правильной организации учета запасов являются:

- рациональная организация складского хозяйства;
- разработка номенклатуры запасов;
- наличие инструкции по учету производственных запасов;

- правильная группировка (классификация) запасов;
- разработка норм расходования запасов [1, с. 59].

Для организации бесперебойного снабжения, размещения, хранения и выдачи материальных запасов в производство большую роль играет рационально организованное складское хозяйство, потому что в деятельности предприятия или организации не всегда можно добиться полного согласования темпов поставок материальных ресурсов, темпов производства, и сбыта готовой продукции.

К числу основных функций складского хозяйства относятся:

- аккумуляция материальных ресурсов в объемах и номенклатуре, достаточных для непрерывности процесса производства;
- надлежащее хранение и учет материалов;
- планомерное и бесперебойное снабжение цехов и участков производственными запасами;
- подготовка материалов к их непосредственному потреблению;
- осуществление комплекса операций, связанных с выполнением контроля, сортировки производственных запасов.

Существует несколько методов учета производственных запасов на складах предприятия, которые приведены в таблице 1.

Аналитический учет материальных запасов ведется на складах с помощью карточек складского учета, которые размещаются в картотеке по техническим группам производственных запасов согласно номенклатуры-ценника. Аналитические счета группируются по группам материалов, местам хранения, материально ответственными лицами, по синтетическим

счета бухгалтерского учета и субсчета. Данные по аналитическим счетам обобщаются в оборотно-сальдовых ведомостях. Используют счета аналитического учета для контроля за хранением и движением производственных запасов, их оценки, сравнения с данными складского учета, а также для подведения итогов инвентаризации.

Учет значительно упрощается при использовании в складском учете компьютерной техники. В этом случае все приходно-расходные документы обрабатываются ежедневно или по мере их поступления со складов.

Ранее действующие методики учета производственных запасов, которые были выработаны наукой и практикой, на протяжении последних лет в некоторой степени потеряли актуальность и в основном были ориентированы на систему ручного труда в условиях так называемых твердых (плановых) регулируемых государством цен.

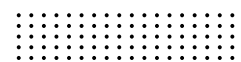
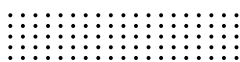
Поэтому, сегодня все это требует совершенствования и новых подходов относительно организации и методики ведения аналитического учета наличия и движения производственных запасов, который является одним из самых важных и наиболее трудоемких участков бухгалтерского учета.

Важность и трудоемкость ведения количественного аналитического учета производственных запасов, значительные их качественные показатели обусловили необходимость поиска более рациональных методов учета материальных запасов с целью устранения дублирования одних и тех же операций.

Разновидностью оперативно-бухгалтерского учета является так называемый оперативно-групповой аналитический метод учета производственных запасов, где учет ведется в разрезе их видов, групп и подгрупп. Для учета материалов по группам целесообразно,

Таблица 1. Методы учета производственных запасов на складах предприятия

Вариант учета	Содержание варианта
Сортовой	На каждый вид запасов на основании первичных документов открывается карточка аналитического учета, где они учитываются в натуральном и денежном выражении. Оборотные ведомости аналитического учета составляются по окончании отчетного периода. По данным карточек складского учета сравниваются остатки и обороты по ним.
Партионный	Первичные документы группируются по номенклатурным номерам, и в конце отчетного периода конечные данные по каждому из номеров заносятся в оборотных ведомостей. Оборотные ведомости составляются в натуральном и денежном выражении по каждому складу и для каждого счета
Сальдовый (оперативно-бухгалтерский)	Сальдовый метод учета базируется на использовании регистров аналитического учета карточек складского учета. Ежедневно (еженедельно, раз в 10 дней) работником бухгалтерии проверяется правильность записей поступления и расходования материалов на складе и подтверждается остаток по карточке складского учета личной подписью бухгалтера, а каждого первого числа месяца остаток по каждому номенклатурному номеру переносится в ведомость учета остатков производственных запасов на складе (без выделения оборотов расходов и поступления запасов). На основании данных ведомости выводятся итоги по составу.



чтобы в группу входило не более 100 их наименований, что значительно облегчает и ускоряет процесс выявления возможных ошибок [2, с. 175].

Для повышения эффективности оперативно-бухгалтерского метода учета производственных запасов целесообразно осуществить детализацию их групп на несколько подгрупп с тем расчетом, чтобы в подгруппе количество наименований производственных запасов не превышало ста наименований, что позволит контролировать объемы производственных запасов для учета их движения и проверки. Это можно достичь путем ежемесячного составления товарно-транспортных накладных, лимитно-заборных карт, накладной на отпуск материалов на сторону и сведений по поступлению и выбытию производственных запасов по каждой подгруппе производственных запасов, что повышает оперативность выявления возможных ошибок в складском и бухгалтерском учете. К тому же следует отметить, что при автоматизированном учете программа позволяет без лишних усилий формировать данные сведения в аналитическом разрезе как по группам и подгруппам материалов, так и по отдельным их видам и сортам за любой период.

Складское хозяйство большинства предприятий достаточно сложно и состоит из сети складов со специальными устройствами и оборудованием для перемещения, хранения производственных запасов (стеллажи, подъемно-транспортное, весовое, измерительное и т. п.). В настоящее время во многих организациях постоянно ведутся работы по совершенствованию складского хозяйства с применением различных средств механизации и автоматизации складских операций, как правило, с использованием вычислительной техники, внедряются автоматизированные системы управления технологическими процессами складирования.

Предприятия и организации нуждаются в совершенной системе управления производственными запасами, когда резко возрастает сложность управления, существенно усложняются и повышаются требования к оперативности решения традиционных задач планирования и учета. В управлении производственными запасами сегодня, возникает необходимость в принципиальных изменениях методов их осуществления.

Учет всех факторов в материально-техническом обеспечении организаций и предприятий, а также необходимость решения поставленных задач, потребовали и структурных преобразований, выражающихся в объединении функций управления материально-технического обеспечения, складского хозяйства, маркетинга и сбыта под единым руководством. Действуя сообща, в рамках системы управления материальными ресурсами организации, система управления складским хозяйством направлена на удовлетворение спроса подразделений организации в многономенклатурных

производственных запасах, необходимых для бесперебойного хода производства при максимальной ритмичности работы и минимальных совокупных затратах в любой момент времени [3, с. 78–80.].

Объектом управления системы является снабженческо-заготовительный процесс на складах организации: прием и отпуск материалов; хранение, размещение материалов внутри склада; поиск необходимых материалов; внутрискладские перемещения и т. д.

Основными функциями системы управления складским хозяйством являются: прогнозирование, планирование, учет, контроль и регулирование.

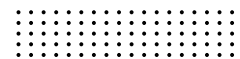
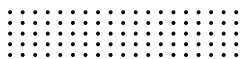
В реальном режиме времени функции системы управления складским хозяйством детализируются управляемыми позициями, причем степень детализации должна быть не меньше степени детализации номенклатуры производственных запасов. Эти функции очень тесно связаны друг с другом и с другими системами управления в организации.

Необходимым условием поддержания производственного процесса на предприятии является наличие складского хозяйства с достаточным количеством производственных запасов. Чтобы осуществлять процесс производства, производственное предприятие должно иметь на складе необходимые запасы сырья, материалов, топлива, стройматериалов, запасных частей, и других производственных запасов [4, с. 127].

Следовательно, производственные запасы являются весомой частью активов производственного предприятия, они занимают особое место в составе имущества и доминирующие позиции в структуре затрат предприятий различных сфер деятельности; а также при определении результатов хозяйственной деятельности и при освещении информации о финансовом состоянии.

Это в свою очередь требует полной, достоверной информации о наличии и движении производственных запасов, которую может предоставить правильно организованная система управления складским хозяйством, что генерирует и интерпретирует всю базу информационного потока, предоставленную различными рыночными системами для эффективного управления производственными запасами.

Более широкое внедрение компьютерного учета в процесс оформления первичных документов может являться одним из наиболее эффективных путей совершенствования первичного учета. С этой целью необходимо автоматизировать складской учет, что позволит механизировать обработку информации о внутреннем перемещении материальных запасов, понизить вероятность ошибок при перенесении информации из первичных документов в регистры бухгалтерского учета, а также сократить количество первичной учетной документации, что, в свою очередь, будет способствовать



повышению точности и оперативности учета движения материальных ценностей на предприятии.

Этому также способствует упорядочение первичной документации, широкое внедрение типовых унифицированных форм, повышение уровня механизации и автоматизации учено-вычислительных работ, а также обеспечение строго порядка приемки, хранения и расходования сырья, материалов, полуфабрикатов, комплектующих изделий, топлива и др., ограничения числа должностных лиц, имеющих право подписи документов на выдачу особо дефицитных и дорогостоящих материалов.

Для обеспечения сохранности производственных запасов, правильной приемки, хранения и отпуска ценностей важное значение имеет наличие на предприятии в достаточном количестве складских помещений, оснащенных весовыми и измерительными приборами, мерной тарой и другими приспособлениями. Необходимо также внедрение эффективных форм предварительного и текущего контроля за соблюдением норм запасов и расходованием материальных ресурсов [5].

Важным условием эффективного использования материалов на производстве, является правильный выбор методов учета. Методология организации бухгалтерского учета материальных ресурсов предполагает выбор одного из нескольких методов их учета и оценки, который фиксируется в учетной политике предприятия. Для выбора метода необходимо провести анализ расхода материалов. Так определение фактической себестоимости материальных ресурсов, списываемых в производство, разрешается производить одним из следующих методов оценки запасов: по средней себестоимости, по себестоимости первых по времени закупок (ФИФО).

Кроме того, материалы на счете «Материалы» могут учитываться либо по фактической себестоимости их приобретения (заготовки), либо по учетным ценам. При учете материалов по учетным ценам (плановая себестоимость приобретения, средние покупные цены и др.) разница между стоимостью ценностей по этим ценам и фактической себестоимостью приобретения ценностей отражается на счете «Отклонения в стоимости материалов».

Организации имеют право самостоятельно выбирать способ классификации материальных ресурсов. Классификатор должен в полной мере систематизировать имеющиеся на складах различные материалы, предполагать контроль за правильностью ведения бухгалтерского учета, способствовать более точному распределению отклонений в стоимости материальных ценностей по направлениям затрат.

Важен также выбор метода учета на складе, который должен обеспечить оперативность и достоверность количественного учета на складе, систематический контроль за правильностью документирования операций

по движению материалов и соответствия остатков материалов по данным складского учета с остатками материалов по данным бухгалтерского учета.

Материально-производственные запасы, принадлежащие организации, но находящиеся в пути либо переданные покупателю в залог, принимаются к бухгалтерскому учету в оценке, предусмотренной в договоре, с последующим уточнением фактической себестоимости.

В составе информации об учетной политике организации в бухгалтерской отчетности подлежит раскрытию, как минимум, следующая информация: методы оценки материально-производственных запасов по их видам: последствия изменений в учетной политике методов оценки материально-производственных запасов; стоимость материально-производственных запасов, переданных в залог; разница между фактической себестоимостью материально-производственных запасов и их стоимостью возможной реализации, отнесенная на финансовые результаты организации, в случае наличия у организации на конец отчетного года запасов (кроме оборудования к установке и малоценных и быстроизнашивающихся предметов) в оценке, превышающей стоимость их возможной реализации, в случае уменьшения продажных цен, нанесения ущерба ценностям или если они полностью или частично устарели; способы перенесения стоимости малоценных и быстроизнашивающихся предметов [6].

Для улучшения и повышения эффективности учета производственных запасов следует:

- своевременно и качественно отражать все хозяйственные операции по поступлению, выбытию, товарным потерям;
- своевременно производить истребование недостающих документов при расчетах с поставщиками и подрядчиками через использование актов сверок расчетов;
- проведение своевременных расчетов с поставщиками по приобретенным товарно-материальным запасам, направленных на погашение чрезмерной кредиторской задолженности;
- контролировать состояние расчетов по отсроченной (просроченной) задолженности через проведение инвентаризации расчетов;
- следить за соотношением дебиторской и кредиторской задолженностью;
- необходимо усилить внутренний контроль за поступающими первичными документами по поступлению, выбытию, материальным потерям;
- осуществлять предварительный контроль, который начинается в процессе подписания главным бухгалтером документов;
- осуществлять оперативный последующий контроль, который должен осуществляться работниками бухгалтерии постоянно при совершении финансово-хозяйственных операций;

- проводить своевременный учет неправильно оформленных документов по поступлению, выбытию, материальным потерям;
- ввести график документооборота по поступлению, выбытию, товарным потерям [7, с. 128].

В процессе выполнения исследовательской работы мы рассмотрели организацию учета, движения и контроля производственных запасов на предприятиях, а также обеспечение сохранности материальных запасов на основе изучения материалов и анализа хозяйственной практики.

По результатам проведенной работы можно выделить ряд положительных моментов. Во-первых, ежемесячно старший кладовщик составляет справки о залежалых и исходных товарах, что позволяет руководителю ТОО и ОМТС более эффективно координировать обеспеченность льнокомбината, а также позволяют осуществлять контроль за состоянием производственных запасов.

Следует отметить, что на предприятиях ведется учет входящей и исходящей документации, а также составляются акты сверки по реализованным товарно-материальным запасам.

Негативными моментами в работе организации могут быть неправильное оформление первичных документов, несоответствие цен в договоре и документах поставщика, а также на предприятии не проводится инвентаризация расчетов со всеми поставщиками и покупателями. В результате *необходимо* осуществлять постоянный контроль за выполнением договорных обязательств, усилить контроль за товарно-материальными ценностями, поступающими через подотчетных лиц, а также необходимо поднять роль контроля в оформлении первичных документов по учету материальных ценностей.

Усиление контроля за состоянием производственных запасов и рациональным их использованием оказывает существенное влияние на рентабельность предприятия и его финансовое положение.

Основным направлением повышения эффективности использования производственных запасов является внедрение ресурсосберегающих, малоотходных и безотходных технологий.

Рациональное использование запасов зависит также от полноты сбора и использования отходов и обоснованной их оценки.

Большое значение для сохранности материалов имеет наличие технически оснащенных складских помещений с современными весоизмерительными приборами и устройствами, позволяющими механизировать и автоматизировать складские операции и складской учет.

Важным условием повышения эффективности использования материальных ресурсов является

усиление личной и коллективной ответственности, а также материальной заинтересованности рабочих, руководителей в рациональном использовании указанных ресурсов.

Предприятия обязательно должны стремиться к соблюдению норм производственных запасов, поскольку их излишек приводит к замедлению оборачиваемости оборотных средств, а недостаток к срыву производственного процесса.

Чтобы улучшить учет материальных ресурсов, нужно постоянно совершенствовать применяемые документы и учетные регистры, т.е. более широко использовать накопительные документы (лимитно-заборные карты, ведомости и др.), а также повысить уровень автоматизации учетно-вычислительных работ. Особенно важно в настоящее время располагать компьютерами, позволяющими создавать автоматизированные рабочие места бухгалтеров [8].

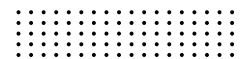
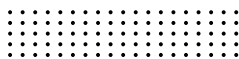
Нами были сделаны ряд выводов и предложений в сфере рассматриваемых вопросов.

Организации следует произвести большой объем работ по налаживанию сбора и обработки информации на измененных счетах.

1. Огромную роль в решении этой задачи играет четко организованный учет. Он должен оперативно обеспечивать руководителей и других заинтересованных лиц необходимой информацией для эффективного управления производственными запасами в целях оптимальных условий для изготовления высококачественной продукции и изыскания резервов снижения ее себестоимости в части рационального использования материалов.

2. Для совершенствования документооборота и порядка учета расчетов с поставщиками рекомендуется отражать в учете полученные материальные ценности в день их фактического поступления на склад. При отсутствии счетов-фактур от поставщиков материальные ценности следует учитывать по ценам, предусмотренным соответствующими хозяйственными договорами с поставщиками (протоколами согласования цен и пр.). Также необходимо улучшить схему документооборота с тем, чтобы информация о поступивших материалах попадала в бухгалтерию в самые кратчайшие сроки (в день обработки ТТН на складе и в день получения счета-фактуры предприятием), избегая простоя документов на складах и в инженерной службе с обязательным отражением данных требований в учетной политике предприятия.

3. Для оптимизации работы складского подразделения, а также своевременности применения налоговых вычетов при расчете суммы налога на добавленную стоимость, подлежащей уплате в бюджет, договор поставки с основным поставщиком организации предлагается составить с учетом требований Налогового Кодекса Республики Казахстан в договор следует внести



изменения, касающиеся сроков представления счета фактуры.

4. В целях совершенствования учета и оптимизации организации его ведения на предприятии рекомендуется внедрить на предприятии автоматизированную систему бухгалтерского учета, базирующуюся на программе R/3.

5. Для улучшения организации складского учета рекомендуется: наладить своевременный учет прихода и расхода материалов на складах; своевременно маркировать поступившие на склад материалы индивидуальными бирками; произвести перемещение материалов по видам, вместо текущего размещения по моментам прихода; на инвентарных карточках указать информацию о местонахождении материала на склада; произвести нумерацию полок и стеллажей на складах.

6. Для устранения некорректного использования счета «Отклонение в стоимости материальных ценностей» необходимо внести в учетную политику предприятия положение об учете поступления материалов с использованием счетов по учету отклонений.

7. В целях оптимизации бухгалтерского учета и получении более точной информации о величине активов на предприятии рекомендуется проводить списание материалов на производство следует не по себестоимости первых по времени закупок (ФИФО), а по методу средней себестоимости.

8. Для совершенствования учетной политики в части организации учета отпуска материалов на сторону рекомендуется учитывать материалы, предназначенные для продажи на сторону на счете «Товары».

9. Для получения более объективной информации о реальной стоимости материалов, организации предлагается формировать резервы под снижение стоимости материальных ценностей.

10. Основные пути сокращения производственных запасов сводятся к их рациональному использованию, ликвидации сверхнормативных запасов материалов, совершенствованию нормирования, улучшению организации снабжения, в том числе путем установления четких поставок и обеспечения их выполнения, оптимального выбора поставщиков, налаженной работы транспорта [9].

Литература:

1. Назарова В. Л. Бухгалтерский учет хозяйствующих субъектов: Учебник / Под ред. проф. Н. К. Мамырова. Изд. 3-е доп. и перераб. Алматы: Экономика, 2010. 315 с.

2. Нурсеитов Э. О., Нурсеитов Д. Э. МСФО в Казахстане: принципы перехода и применения. Алматы: LEM, 2011. 196 с.
3. Андриенко О. Ф. Вопросы учета запасов в соответствии с МСФО // Статистика, учет и аудит. 2013. № 14.
4. Сейдахметова Ф. С. Современный бухгалтерский учет. Учебное пособие. Алматы: ТОО Издательство ЕМ, 2010. 354 с.
5. Хегай И. Методы оценки ТМЗ – критерии сравнения и выбора // Бюллетень Бухгалтера. 2013. № 29.
6. Бухгалтерский учет: Учебник / В. Г. Гетьман, В. Э. Керимов, З. Д. Бабаева, Т. М. Неселовская. М.: ИНФРА-М, 2010. 217 с.
7. Абдыманов А., Раимов С. Принципы бухгалтерского учета и финансовой отчетности: Учебник. Алматы, 2010. 358 с.
8. Назарова В. Л. Бухгалтерский учет: Учебное пособие / Под ред. С. С. Сатубалдина. Алматы: Алматыкітап, 2009. 224 с.
9. Тайгашинова К. Т. Управленческий учет логистических издержек (управление товарно-материальными запасами). Часть 1: Учебное пособие. Алматы: Экономика, 2011. 208 с.

References:

1. Nazarov V. L. Accounting of business entities [text]: Tutorial / Ed. Prof. N. K. Mamyrov. Ed. 3-d added and revised. Almaty: Ekonomika, 2010. 315 p.
2. Nurseitov, E. O., Nurseitov D. E. MSFO in Kazakhstan: principles of applications and transition. Almaty: LEM, 2011. 196 p.
3. Andrienko O. F. Issues of accounting in accordance with MSFO // Statistics, accounting and audit. 2013. № 14.
4. Seidahmetova F. S. Modern accounting. Tutorial. Almaty: Publishing House LLP, 2010. 354 p.
5. Hegay I. TMZ assessment methods – criteria for comparison and selection // Bulletin of the Accountant, 2013. № 29.
6. Accounting: Tutorial/g. getman, v.e. Kerimov, z.d. Babayev, t.m. Neselovskaâ. m.: infra-m, 2010. 217 p.
7. Abdymanapov A., Raimov C. Principles of accounting and financial reporting: Textbook . Almaty, 2010. 358 p.
8. Nazarova V. L. Accounting: Tutorial/ Edited by S. S. Satubaldin. Almaty: Almatykitap, 2009. 224 p.
9. Taigashinova K. T. Managerial accounting of logistics costs (inventory management). Part1: Tutorial. Almaty: Ekonomika, 2011. 208 p.

СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

КУЛЬТУРА ПОТРЕБЛЕНИЯ КАК ФАКТОР УПРАВЛЕНИЯ ТРУДОМ

Ильин А. Н.

кандидат философских наук, доцент кафедры практической психологии, Омский государственный педагогический университет (Россия), 644086, Россия, г. Омск, ул. 33-я Северная, д. 122, кв. 35, ilin1983@yandex.ru

УДК 1:316
ББК 60.025.22

Цель. Потребительское общество – достаточно многогранное явление, полное осмысление которого требует обращения ко многим областям общественной жизни, в которые проникают потребительские тенденции: образование, экология, политика, аксиосфера, искусство, образ жизни и быта и т.д. В настоящей статье рассмотрен узкий аспект потребительской культуры – отношение к трудовой деятельности.

Методы. Проводится сравнительный анализ особенностей советской антипотребительской культуры и современной потребительской.

Результаты и научная новизна. Доказывается факт глубокой инверсии, согласно которой труд наделяется в потребительском обществе высоким статусом не по критерию его социальной полезности и высокого профессионализма, а по критерию его высокооплачиваемости. Актуализируются два принципиальных парадокса культуры потребления: 1) стремление к подчеркиванию свободы и социально-экономического статуса через досуг оборачивается неаутентичностью досуга как практики, регламентируемой нормами консьюмеризма, 2) для достижения высокого уровня потребления реализуется стремление путем труда получать максимальную прибыль, а при возрастании трудового времени уменьшается свободное время, которое представляется консьюмеризмом одним из показателей статусности индивида.

Ключевые слова: общество потребления, труд, производство, нравственность.

CULTURE OF CONSUMPTION AS A FACTOR OF LABOR MANAGEMENT

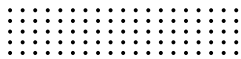
Ilyin A. N.

Candidate of Science (Philosophy), Assistant Professor of the Practical Psychology department, Omsk State Pedagogical University (Russia), app. 33, 122 33d Severnaya str., Omsk, Russia, 644086, ilin1983@yandex.ru

Purpose. The consumer society is quite multifaceted phenomenon, complete understanding of which requires dealing with many areas of public life, where consumer trends penetrate: education, ecology, politics, axiosphere, art, lifestyle and life, etc. In the given article, the author considers a narrow aspect of consumer culture – attitude to work.

Methods. The author carries out a comparative analysis of characteristics of the Soviet anti-consuming culture and the modern consuming one.

Results and scientific novelty. The author proves the fact of deep inversion, whereby work is vested high status in the consumer society not based on its social usefulness and professionalism, but because of its profitability. The author underlines two fundamental paradoxes of consuming culture: 1) aspiration to enhance freedom and socio-economic status



Ильин А. Н.

through leisure leads to unauthenticity of leisure and practice according to the rules of consumerism, 2) to achieve a high level of consumption it is necessary to implement labor desire to maximize profits through labor, and labor time decreases with increase of spare time, which is one of the indicators of status of an individual according to consumerism.

Keywords: consumer society, labor, production, morality.

Консьюмеризм, ставший сегодня культурной доминантой, сакрализует повседневное, интегрированное в модные тенденции. Происходит абсолютизация развлечений, индивидуализма и вещизма. Соответственно, проблематика homo consuming как социально-культурного типа стала особо актуальной, и вместе с ней обострилась актуальность критического анализа потребительских тенденций, которые в последние годы успешно интегрировались в общественную культуру и укоренились в ней, изменив содержание культурного пространства социума и трансформировав ценностные идеалы.

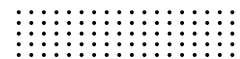
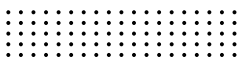
Потребительство – это социокультурная система, где социальная идентификация построена не в сфере труда и производства, а прежде всего в развлечениях. Ранее стратификация общества основывалась на месте работы, на месте социальной системы распределения труда, а сам труд и трудовая добросовестность были условиями человеческого достоинства и общественного уважения. Уклонение от труда порицалось, и даже на юридическом уровне функционировало обвинение в тунеядстве. Теперь классификационным первенством обладает стиль жизни, на который указывает тело, одежда, машина, место отдыха и т.д.; эти атрибуты говорят не о жестком социальном статусе, а с помощью них владелец сам конструирует свой предъявляемый другим образ [1]. Вещные аксесуары человека несут информацию о его статусе, равно как вектор его жизненной энергии и вектор его денежных трат говорят о том, что для человека выступает смыслом жизни. Для потребителя деньги и блага являются благами позиционными. Потребление превратилось в значимый стратифицирующий фактор, а человек стал тем, что он потребляет; как его публичное, так и его интимное пространства в большей мере конструируются потреблением. Расходы на потребительскую демонстративность и публичную расточительность оказываются важнее, чем расходы на естественное поддержание жизни.

Консьюмерам свойственно сравнивать себя с представителями других, еще более обеспеченных, групп, которые фактом своей обеспеченности оказывают на них психологическое давление и этим стимулируют наращивать потребительские объемы. Потребность в демонстративной праздности подчеркивает дистанцирование от труда как непопулярного, неблагодарного и даже унижительного вида деятельности, а также

от групп, вынужденных заниматься трудом, и вместе с тем от людей, полагающихся на социальное обеспечение. С точки зрения консьюмеризма, человек, вынужденный тяжело трудиться (в первую очередь на малооплачиваемой работе), и тем более человек, живущий на пособия и льготы, – несостоявшийся, неразумный, неудачливый и т.д.

Культурные акценты переориентируются с производства на потребление, и эта переориентация оставляет глубокий отпечаток на многих сторонах человеческого бытия. Личная идентичность теряет связь с трудом и ролью человека в национальном производстве. В обществе потребления, в отличие от общества производства, человек призван жить не для того, чтобы работать и работать не для того, чтобы жить. Он призван жить, чтобы потреблять, и вместе с тем потреблять, чтобы жить. Правда, слово «жить» здесь стоит взять в кавычки, поскольку, прибегая к экзистенциальному пониманию жизни, вряд ли удастся совместить ее с потреблением. Как отметил Г. Л. Тульчинский, ориентация на духовный, интеллектуальный и физический труд, напряжение, заботу, созидание и эквивалентный (справедливый) обмен сменилась ориентацией на дары, карнавалы, организованный другими праздник жизни. Произошел переход от личности, ориентированной «изнутри» к типу личности, ориентированному «извне». Появилась и утвердилась нетерпеливая посредственность, безапелляционно притязаящая на все блага мира. Установка «все для человека», сопровождавшиеся немалыми жертвами многовековые работа и борьба привели к возникновению множества людей, желающих одного – чтобы их кормили, поили и всячески ублажали [2].

Происходит погружение человека в ирреальный мир знаков, которые, как он верит, принесут ему социальный престиж и счастье. Эта знаковость выступает первичной характеристикой общества потребления, а богатство и излишество – уже вторичная его характеристика. Отношения потребления становятся опосредованы вещами-знаками: интегрированными в строй производства предметами покупки и потребления становятся не только вещи, но и потребности, чувства, знания, желания, страсти и сами отношения. Еще Г. Маркузе писал об индустриальной цивилизации, которая превращает в потребность неумеренное потребление, где общественный контроль коренится в новых потребностях, производимых обществом [3].

*Ильин А. Н.*

В обществе потребления ключевое место отводится индивидуальному потреблению, которое опосредовано рыночными отношениями. Без рынка как коммерческого фактора, ослабляющего прежние культурные нормы, невозможно появление мощных потребительских тенденций и консьюмеристского общественного типа. Экономике общества потребления нужна соответствующего рода социальная мотивация, которая обеспечивает потребительский спрос, значительно превышающий естественные потребности.

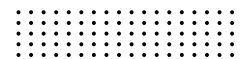
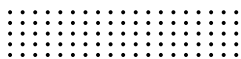
Всеобщим для современной культуры стало не производство, а потребление, что говорит о состоянии социального сознания: место таких ценностей, как бережливость и любовь к труду, заняла расточительность. Данная культура нарушает баланс между производством и потреблением, маргинализируя одно и абсолютизируя другое. Соответствующий характер масс-медиа (прежде всего дискурс рекламы) диктует, что для обеспечения хорошей жизни не нужно совершать инвестиции в будущее сейчас, чтобы будущее характеризовалось материальной обеспеченностью, не стоит откладывать потребление ради инвестиций в будущее. Этот дискурс создает нереализуемые утопии. Труд выступает средством получения потребительских благ для загипнотизированных модой и рекламой людей, которые не имеют достаточного количества финансов для воплощения этого желания, а потому вынуждены трудиться.

Другая же часть потребительски настроенной прослойки, наоборот, не испытывает никакого уважения к труду, считая его низким и недостойным занятием, а человека, отмеченного необходимостью труда, предпочитает водворять на социальную периферию, где жизнь представляется менее осмысленной и достойной. Труд, равно как приверженность обычаям и высоким социальным идеалам, идеологией потребления подвергается символическому насилию, критикуется и высмеивается. Под трудом понимается не редко встречаемый «труд в удовольствие», а носящий вынужденный характер труд, который необходим в борьбе с бедностью, который маркирует низкий социальный статус рабочего и обязывает подчиняться трудовой этике и соответствующим предписаниям. По замечанию В. Г. Федотовой, «для многих людей в посткоммунистических странах деньги, удовольствия и потребление, нежелание трудиться, но стремление иметь максимум вознаграждений при минимизации трудовых издержек стали формой реального существования «экономического человека»» (цит. по [4, с. 13]). Только неясно, почему эта тенденция свойственна людям именно посткоммунистических стран, когда культура потребления стала доминирующей в том числе (в, наверное, в еще большей степени) в Западной Европе, США и других капиталистических странах.

Консьюмер стремится к самовоплощению в области, находящейся по ту сторону труда, но по эту сторону вещей. В обществе «психопатологии изобилия» уважением пользуются не трудящиеся и не нонконформисты-вольнодумцы, а те, кто приближен к политической или экономической элите. Впрочем, политика и экономика настолько связаны и переплетены, что приближенность к политической элите зачастую априори знаменует приближенность к экономической, равно как и наоборот. Человеку физического труда, как и свободному мыслителю, в таком обществе места нет. Обаяние шикарности сместило обаяние труда, а заодно рабочего класса как представителя труда и интеллигенции как представителя духовной культуры. Эти два сообщества составляют социальный каркас, зачастую консолидирующий общество, а их разрушение ведет к социальной деконсолидации.

Вакантное место есть для популярного телеведущего, диджея, поп-звезды, пиарщика, имиджмейкера, спичрайтера, чиновника, популиста, разменивающего свободу слова на свободу дорого продавать свое слово. Вузовский преподаватель или создатель настоящих произведений высокого искусства не имеет шансов привлечь к себе внимание, сравнимое с тем, какое притягивают к себе представители этих потреб-профессий. Труд властителя потребительских дум априори не производителен, а во многих случаях даже вреден. Но он занял почетное и престижное место, поскольку все большее значение получают индустрия развлечений и область искусственного создания потребностей и поскольку перестал работать меритократический принцип «каждому по труду», то есть утвержденное соответствие результата выполненного общественно полезного труда размеру заработной платы и социальному статусу. «Правильным стилем жизни оказался воинствующий гедонизм, возведенный в добродетель и доблесть, а национальной идеей России (которую так долго и безуспешно искали специально назначенные президентом Ельциным люди) стали деньги» [5, с. 24]. Для консьюмера верны антиэтичные принципы «успех любой ценой» и «стыдно быть бедным».

Как в прошлые эпохи наличие свободного времени, досуг был символом роскоши и социального статуса, так и сейчас он является особой ценностью. Демонстративный досуг (а по факту демонстрация бесполезности своего времяпровождения) – способ доказать свободу по отношению к труду. Избыток времени, по замечанию Ж. Бодрийяра, выступает избыточным капиталом, богатством [6]. Хотя если наличие досуга носит вынужденный характер (например, в виде безработицы), не приходится говорить о таком досуге как маркере высокого социально-экономического статуса и свободы. Но сегодня *досуг – это не просто свободное, а заполненное потребительскими практиками*



Ильин А. Н.

время, которое обеспечивает избыточное потребление, выходящее далеко за границы повседневных потребностей. Избыточное потребление – своеобразное указание на свободу от труда, символ высокого социального статуса человека, его причастности к сакральному «сообществу потребления». Объем потребления – маркер социальной (классовой, статусной) дифференциации. Сами же потребительские практики поддерживают социальное и материальное неравенство.

Когда время человека поработано трудом, человек лишается досуга (как показателя статуса и свободы) и, соответственно, своей потребительской респектабельности. К труду человека принуждает жизненная необходимость, а к досугу – стремление потребительской интеграции. Однако в обществе потребления происходит некое навязывание «правильной досуговой деятельности», что отчуждает от человека уже не его труд, а досуг. Определенные (знаковые) формы досуга превращаются в обязанность, которым необходимо следовать; на потребителя оказывается психосоциальное давление в виде предложения рецепта «как нужно отдыхать». Потребитель становится жертвой двух форм регламентации: трудовой и досуговой. Это один из парадоксов консюмеризма. «... Свобода в аспекте свободного времени в потреблении досуга оборачивается принуждением. Досуг призван демонстрировать свободу от производительного труда. Но на деле свобода досуга оказывается фиктивной свободой. Свобода досуга оборачивается производством по потреблению досуга, которое требует затраты массы человеческих усилий. В пределе досуг может обратиться в тяжелую обязанность лучшего проведения свободного времени с неизбежной и изматывающей конкуренцией между потребителями досуга» [7, с. 53].

Конкуренция за потребителя выражается в борьбе как за его материальные ресурсы, так и за его свободное время, а потому «демонстративный досуг» – не столько непродуктивная трата времени, сколько элемент производственного цикла, опосредованный внешней целью, предписывающей необходимость или даже социальную обязанность потреблять [8]. Следует предположить, что эксплуатация вышла за границы труда и охватила сферу досуга, реализуемые в котором потребительские практики придают ему образ полезности и содержательности. В досуге, а не в труде, и даже не столько в самом досуге, а в широком диапазоне досуговых потребительских практик и досуговой мобильности формируется идентичность потребителя. Вне потребления досуг представляется не настолько ценным, ибо ценный досуг – это свобода потреблять и тратить на потребление максимум временных и других ресурсов. На почве этой тенденции развивается целая индустрия, предлагающая широкую

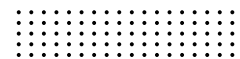
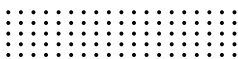
сферу развлечений и разных досуговых услуг и заодно еще более стимулирующая укоренение приоритета потребительского досуга.

Символизм вещей заменил собой в коллективном бессознательном символизм архетипов как общекультурных священных образов, передающих глубинный смысл. Телефон и автомобиль, как и наполненная шампанским ванна, сами превратились в архетипы.

Если в советское время труд возводился в культ лозунгом «Мир, труд, май», то специфику современного общества в большей степени отражает лозунг «Мир, вклад, май» – рекламный слоган одного из банков, продолженный словами «Пусть работают деньги». Такая реклама вдвойне цинична. Во-первых, процентная ставка в банках настолько мала, что не покрывает собой растущую инфляцию, а потому явно не способна гарантировать свободу от труда путем перекладывания рабочей функции на деньги. Во-вторых, ростовничество, пропаганда которого закреплена в этой фразе, губительно для экономики (мы не говорим о моральной стороне данного явления). Переход от труда к потреблению, к расточительству создает серьезные экономические риски. Экономика не способна к существованию без труда, а потребительство его не приемлет или же приемлет с натяжкой. Помимо этого, фраза «мир, вклад, май» разрушает, можно сказать, архетипический ассоциативный ряд, который является одним из главных культурных символов минувшей эпохи и включает в себе память о ней.

Успех в западной культуре является краеугольным камнем, к которому каждый должен стремиться, а предметы потребления подчеркивают успешность человека. Ему представляется, что успех и личная ценность (в том числе самоуважение) невозможны без дорогих гаджетов. Однако фетишизация успеха оборачивается такими побочными явлениями, как нехватка времени на общение с близкими и на самореализацию (не в профессиональном смысле), постоянный стресс в конкурентной гонке за успехом – ведь в ней участвуют многие и тем самым «тянут» за собой любящего сравнивать себя с другими потребителя – отсутствие интереса к глубокому постижению действительности (скольжение по поверхности), упадок культуры в общем и культуры чтения в частности.

Изнурительный труд, дефицит времени и соответствующие им синдромы и формы поведения – явления, сопутствующие потребительской культуре. Консюмеристский труд не менее изнурителен, чем труд советских рабочих. Только последние работали в том числе на благо фронта, во имя державы, национального богатства и светлого общечеловеческого будущего; вспоминаются лозунги типа «на работу с радостью, с работы с гордостью!». К этим лозунгам люди, конечно, относились со скептицизмом, и нельзя сказать,



Ильин А. Н.

что декларируемые слова вызвали однозначно положительный отклик в сердцах и умах советских тружеников, и что труд обязательно являлся терминальной ценностью. Однако *советская культура культивировала трудолюбие как терминальную ценность, в то время как потребкульт формирует трудоголизм (как вид аддикции) в качестве инструментальной ценности*. В СССР осуществлялось идеологическое воспитание, базировавшееся на формировании нового человека. Тунеядство, стяжательство, карьеризм осуждались, простота и скромность одобрялись. Трудолюбие выступало главной чертой художественного образа, а также воспроизводилось в образовании. Сам труд мотивировался долгом по отношению к семье, коллективу и всему обществу и предполагал самоотдачу (см. [9]). «Моральный кодекс строителя коммунизма» предписывал приоритет общественных интересов над личными, труда над личным потреблением, восприятие труда как первой жизненной потребности (труд содержит уже в себе средство вознаграждения в виде возвышенной цели и удовлетворенности его содержанием), оценку личного потребления как средства воспроизводства рабочей силы, отношение к индивидуализму и гедонизму как к буржуазным пережиткам, удовлетворение только разумных потребностей и подавление склонности к перепотреблению (см. [10]).

В тот исторический период ценность труда была совершенно другой. Другими также были те цели, для которых труд выступал средством. К своему труду советский труженик, в отличие от современного потребителя, относился не как к проклятию, а как к лично и социально значимой необходимости, как к сфере построения смыслов, и у него не прослеживалось никакого презрения к трудовой деятельности. Его труд обладал аурой сакральности и подвижничества, акцентировалось социальная польза от труда.

Сегодня труд отказался от прежнего миссионерского метафизического содержания, от идеи человеческого призвания и восприятия труда как средства строительства совершенного общества. Труд теперь ценен только для индивида, но не для общества, нации, страны и будущих поколений. Он стал индивидуализированным, приватизированным, связанным исключительно с личной выгодой, а не с общественной пользой. Само понятие «общественно полезный труд» утратило свой статус и не является основанием престижа, привилегий и высокого заработка. Теперь уже никого не интересует, кто какой вклад своим трудом внес в «дело социума», и, тем более, никто не распределяет престиж, привилегии и заработок сообразно величине этого вклада.

Консьюмер свой труд не сопрягает с национальным благом и общественной пользой. «Меняется не

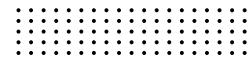
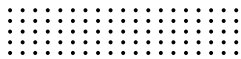
только характер труда, меняется его смысл, люди готовы работать больше, но не во имя высоких производственных результатов, а для возможности впоследствии освободить время для всепоглощающего потребления» [11, с. 338].

Тяжелый труд в СССР находился на виду, он интегрировался в социальную жизнь, стремился быть увиденным, прочувствованным и оцененным. Он был фактором, должным вызывать уважение к человеку, его осуществляющему. В потребительском обществе он, существуя, прячет свое существование, находит себе место вне поля видимости консьюмеристского взгляда. *Достойным быть показанным выступает не труд, а потребление.*

Культура потребления создает устойчивый идеал гедонистической направленности, согласно которому человек должен стремиться к роскоши, – иметь высокооплачиваемую работу, обладать дорогим автомобилем модной марки, и при этом не напрягать себя интеллектуальным (и вообще каким-либо) трудом. Консьюмер мыслит сегодняшним днем и не соотносит расходов и доходов, стремясь жить не по средствам, а по кредиту – зачастую приводящему к серьезным долгам. Жить по средствам и рядиться просто ему стыдно. И этот стыд появился не сам по себе, а был навязан соответствующим типом культуры. Довольствование тем, что есть – одна из самых страшных перспектив для потребителя, особенно если то, что есть, слишком мало.

Обременительное для кармана, но выступающее объектом чужого внимания потребление (элегантность одежды и посещение престижных клубов) удовлетворяется за счет неудовлетворения того, что сокрыто от чужих глаз, за счет экономии на невидимом для других, но осязательном для себя, за счет сокращения трат на недемонстративном покупательском поведении. Потребитель последние деньги может тратить на посещение дорогого ночного клуба, жить впроголодь из-за стремления элегантно одеваться, экономить на питании ради распития дорогих французских вин, иметь неоплаченные коммунальные счета и устраивать шикарные вечеринки, брать неподъемные кредиты для покупки автомобиля высшего класса. Так денежные средства перераспределяются в пользу демонстрации статусности.

Некоторые аналитики говорят, будто культура потребления является показателем высокого уровня общественного благосостояния. Это утверждение неверно. Культура потребления требует от человека недоест, но последние деньги отдать за какую-нибудь модную безделушку или поход в модный клуб, предвзвешенно еще заняв денег у чуть более обеспеченного или просто умеющего рационально пользоваться деньгами товарища. *Так что в мире потребительских*

*Ильин А. Н.*

кредитов уровень трат необязательно является критерием уровня доходов.

Труд прежнего капитализма характеризовался долгосрочностью, так как капиталист предпочитал связывать капитал и труд крепкими узами, бороться с текучкой кадров для создания благоприятной психологической атмосферы коллектива и минимизации издержек на обучение персонала. Да и трудящийся был доволен пожизненной работой на одном и том же предприятии; он даже мог гордиться тем, что в его трудовой книжке всего одна запись. Сегодня, в «эпоху текучести» практически каждый с быстрой частотой меняет рабочие места, руководствуясь, конечно, как конъюнктурой рынка, так стремлением выстроить карьеру в условиях оторванности капитала от труда, его мобильности.

Однако, учитывая частоту смены рабочих мест, следует говорить скорее не о долгосрочных планах, а, наоборот, о краткосрочных. Сфера занятости теперь устроена так, что люди приходят и уходят, проявляя создающую иллюзию независимости от «неудобных уз» мобильность и вовлекаясь в текучку кадров. Последняя, в отличие от прежней трудовой укорененности, не позволяет выстраивать серьезные и длительные коллективные отношения и солидаризироваться с коллегиальным коллективным духом; он зачастую даже сформироваться не успевает. Отношение человека к трудовому месту чем-то напоминает гражданский брак (его легитимация также произошла в эпоху современности), который мало к чему обязывает и характеризуется не только возможностью его разорвать при необходимости или просто назревшем желании, а в большинстве случаев склонностью к такому разрыву. Недаром З. Бауман сравнивает место работы с кемпингом, где человек останавливается на время и к которому он относится не как к общему дому с его культурой социального взаимодействия, а как к месту, покидаемому в случае, если не были предоставлены обещанные удобства или они просто разошлись [12], [13].

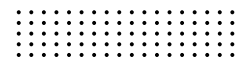
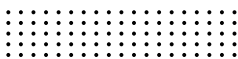
Таким образом, структура сегодняшней занятости вносит лепту в расширение процесса индивидуализации и утверждающейся мобильностью труда демонстрирует не столько независимость рабочих, вольных делать выбор, сколько их заменимость, выражаемую придающим неуверенность в завтрашнем дне принципом «незаменимых людей нет». Все больше постоянный труд сменяется подработками, временными вакансиями, неполным рабочим днем, краткосрочными трудовыми договорами, вахтовым методом и т.д. Поэтому текучка кадров является в большей степени социальной, а не экономической проблемой. Жизнь (и не только трудовая) превращается в краткосрочную тактическую перспективу в мире «текучей современности», где мастерство забвения прежних

идентичностей ценится выше мастерства идентичностного укоренения, где прочность идентичности представляется барьером для адаптации к меняющемуся миру, где от фундаментальности и долгосрочности избавляются социальные связи, гарантии прав трудящихся, жизненные принципы, место локализации труда, ценностные ориентации типа доверия, верности, солидарности и преданности.

Неопределенность экономической ситуации и активизация роли социально-коммуникационных процессов все больше освобождают трудящихся от привычных условий работы, стабильности и строго определенного рабочего графика. Нестабильность и неустойчивость становятся устойчивыми характеристиками социальной жизни. По меткому замечанию З. Баумана, если в эпоху сотворенного из стали и бетона модерна господствовала тенденция сохранения и стабильности идентичности, то эпоха сделанного из пластмассы постмодерна знаменуется избеганием фиксации и сохранением свободы выбора [14]. Важной ценностью и одновременно источником страхов (за потенциальное ее недостижение) считается не монументальность «Я», а, напротив, способность конструировать «Я». Конечно, такая жизненная стратегия (как и другие потребительские стратегии) не изобретена постсовременностью, не озаменовала свое появление внезапно, а проявляла себя и ранее, в прежние эпохи. Но тогда она носила маргинальный характер, а люди, ее проявляющие, не удостоивались уважительного отношения. Сейчас, наоборот, данная стратегия жизни приобрела статус практически повсеместной и уважаемой. То, что наполняло другие культуры – укорененность, вечность ценностей или ценности вечности – снизошло на нет.

Промышленная революция позволила за меньшее время создавать большее количество потребительских товаров, но прогресс цивилизации не освободил человека от тяжелого труда, не сделал его более нравственным и разумным, и не наделил его дополнительным свободным временем, что бы ни предсказывали футурологи-утописты. Научно-технический прогресс становится нерегулируемым, так как производительные силы и техника развиваются, а человек – нет (и даже деградирует). Здесь заключено фундаментальное противоречие модерна, которое разрушает сам модерн. Возможно, это противоречие, это истощное развитие техники, наслаиваемое на развалины человеческого духа, и выступает основой формирования потребительской культуры.

Советский строй ставил перед собой в том числе задачу развития человека. Развитие осуществлялось через бесплатное предоставляемое каждому качественное образование, через доступ к культурным ценностям, через труд, который был общественно полезным,

*Ильин А. Н.*

в отличие от труда современных вовлеченных в гедонистическую оргию шоуменов, привносящим деструкцию в общественные отношения и общественное сознание восхвалением гламура и поддержанием всяких телепередач жанра «ниже пояса».

Сегодня наиболее высокую зарплату получают те, кто не вовлечен в структуру производительного общественно полезного труда – банкиры, деятели шоу-бизнеса и пр.; они вовлечены в сферу услуг, которые, носят сомнительный характер по части своей социальной полезности. Люди, занимающиеся производительным трудом, получают значительно меньшую зарплату и социальное призвание. Это явление подтверждает грандиозную социальную инверсию, в соответствии с которой белое и черное меняются местами. Такая подмена происходит не просто на ментальном уровне, в сфере ценностей, а на ценностно-практическом уровне, затрагивая область как мыслимого, так и реального, саму структуру социальных, культурных и экономических отношений. Престиж рабочих профессий и профессионального честного труда как более широкого явления упал в массовом сознании во времена перестройки и до сих пор теперь уже благодаря эстетике потребительского гламура остается минимальным. Производительный труд утратил как материальный, так и символический статус. Он едва вписывается в поле социального уважения, и потому субъекты труда (деятельности, ценность которой для страны и общества неоспорима) теряют самоуважение. Также упал престиж фактора профессионализма. Медсестра или воспитательница детского сада, которые с высоким профессионализмом выполняют свою работу, с точки зрения потребкульта квалифицируются как looser. Наоборот, финансовые спекулянты или представители паразитической, но прибыльной деятельности, считаются успешными, состоятельными и уважаемыми (см. [11]).

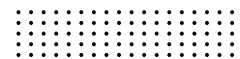
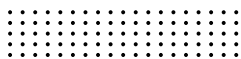
Экономический рост, кризис перепроизводства вещей и информации, которые своим нарастающим созданием обгоняют человеческие потребности и экологические нормативы, влекут за собой нехватку времени и напряжение сил. А постоянная нехватка времени рождает симптоматическую торопливость и лихорадочность действий, направленных на то, чтобы все успеть. Эта торопливость, спешка, выраженная в излишней быстроте при употреблении пищи, занятии сексом и т.д., становится неотъемлемой чертой личности, распространенной в потребительском обществе формой невроза. Возникает впечатление, что человек стремится победить время, но на самом деле он побеждает свою нервную и иммунную системы, свое здоровье, увеличивая вероятность того же сердечного приступа. Раздувающиеся запросы, обычно основанные на сравнении человека с более

успешными другими людьми, заставляют его зачастую требовать от себя невозможного и бороться с критическим для его организма объемом нагрузки. И если нагрузка завышена всегда, а не в какие-то отдельные моменты профессиональной деятельности, организм начнет давать сигналы о своем истощении. Не исключены даже суицидальные попытки.

С возрастом у многих бывших трудоголиков, которые трудились ради успеха и получения высших потребительских благ, возникает личностный кризис, связанный с ощущением бессмысленности участия в такой гонке, а ранее представлявшаяся единственно достойной идеолого-поведенческая модель уже не кажется такой значимой. Мечта или достигается, но не приносит удовлетворения (т.к. идеология консьюмеризма требует постоянной вовлеченности в цикл «покупка-выброс-покупка»), или просто не достигается; обычно количество затраченной энергии не соответствует уровню конечной удовлетворенности. Если изнурительный, сопровождаемый постоянным стрессом труд все-таки не приносит желаемых результатов по достижению определенного потребительского верха, вполне вероятно появление нервных (и не только) заболеваний.

Человек, который живет в постоянной спешке и в условиях неопределенности, оказывающих на его психику серьезное давление, крайне мало времени тратит на жизненно важные процессы типа приема пищи, общения с близкими и т.д. Он куда-то торопится, заглядывает в составленный на несколько дней вперед тесный график в записной книжке, прежде чем решить, найдется ли у него время встретиться со старым другом. Изнашивается организм и нервная система. В конце концов, возможен как усталость, депрессия, раздражительность, нервозность, бессонница, так и соматические болезни – гипертония, сердечно-сосудистые заболевания. Даже в случае победы в крысиной гонке крыса остается крысой. Большинство людей, стремящихся перегнать других и доказать им и самому себе свою ценность, непомерно устают от циклического сценария: утро, часовая поездка до места работы, изнурительный труд до вечера, часовая поездка домой, немного свободного времени вечером на домашние дела, сон. Причем долю итак не отличающегося особой длительностью свободного времени люди проводят перед телевизором, который только подпитывает потребительский образ жизни. Поэтому неудивительна возникающая склонность к аддиктивным формам поведения. Стремительный темп жизни является источником заболеваний и дисгармонии во взаимоотношениях с другими людьми.

Трудоголизм, вызванный желанием обладать высоким статусом и большим количеством гаджетов, оказывает влияние и на семейную атмосферу. С одной



Ильин А. Н.

стороны, супруги испытывают вполне естественную потребность проводить больше времени вместе. С другой, они хотят не уступать более успешной соседской семейной паре, а также представителям так называемого среднего класса, которые фигурируют на телеэкране. Уместно привести шутку о расписании занятого человека, в котором ежедневно на общение с женой отводится время с 9:05 до 9:10. И когда эти две потребности вступают в противоречие (а таковое здесь просто неизбежно), возникает конфликтная ситуация на почве ухудшившейся семейной атмосферы, рискующая перерасти в серьезный конфликт. В самом печальном случае конфликт приводит к разводу. Вещи иногда представляются важнее отношений.

Находясь в потребительской гонке, человек стремится больше зарабатывать, а при возрастании трудового времени уменьшается свободное время, которое представляется консьюмеризмом одним из показателей статусности индивида и необходимым условием для реализации потребительских практик. Бюджет растет, а время на его трату уменьшается. *Финансовый ресурс ограничивает временный ресурс, что стоит квалифицировать как еще один парадокс и ловушку консьюмеризма*, который ценит досуг, но обесценивает труд, хотя досуг-трата без труда обычно невозможен. Кроме того, когда наибольшая часть жизни посвящается формированию возможности потреблять и на само потребление, не остается место для творчества, интеллектуального и другого саморазвития.

Если во времена модерна экономикой была призвана удовлетворять человеческие желания, которые считались константными, определенными и имеющими разумные пределы, то современная экономика наращивает желания, производит дурную бесконечность желаний и сама ввергается в эту бесконечность. Потребитель не готов работать за несоответствующую его запросам заработную плату. Но поскольку его запросы постоянно растут, в принципе обостряется напряженность между ним и системой труда; ведь никакой труд не обеспечит реализации перманентно растущих запросов. Потребитель, не найдя способа разрешения вставшего противоречия, уходит в глубокую аддикцию типа наркомании или алкоголизма. Получается, невозможность реализовать одну аддикцию – собственно консьюмеристскую – влечет за собой появление новой аддикции.

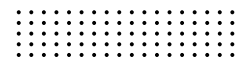
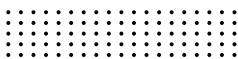
Несоразмерность желаний и возможностей (как и сама культура потребления) нивелирует здравый смысл, рациональное сознание и нравственные ориентиры. При «необходимости» достижения идеала любой ценой и тотальном нежелании отсрочивания удовлетворения цена действительно становится любой; не совестно идти на подлости и преступления ради воплощения в реальность предмета маниакального

навязчивого желания. Эгоистические кратковременные цели способны соединяться с противоправными в поведенческом смысле средствами. Потребитель уподобляется наркоману, готовому продать все ценное (и не только свое) за приобретение «по-настоящему ценного».

Культивирование идеала, согласно которому жить надо богато, а само это материальное благосостояние должно приобретаться легко, без излишней напряженности и трудоголизма, является одной из причин преступности: человек стремится к воплощению данного идеала в соответствии с усвоенным сценарием – получить максимум, а сделать минимум. «Живи в кайф», – декларирует реклама. – «Бери от жизни все», «Живи играючи», «Ведь вы этого достойны». Возникает вопрос: за что достоин? Подобными идеологемами усыпляется мотив к труду (*ведь я уже этого достоин*) и прославляется самолюбие, объективно ничем не подкрепленное. Также, путем внедрения ценностей эгоизма, формируются потребительские установки. Идея «ты достоин» сегодня выступает как разрушительной, так и краеугольной. Ее должна заменить иная идея, общественно полезная и созидательная.

Релятивизация ценностей во многом обязана пресловутому идеалу игры. Причем необязательно в прямом смысле «живи, играя!», но и в более абстрактном. Имеется в виду игра ценностями. Многие современные бренды лоббируют ценности, прямо противоположные тем, в духе которых воспитывались прошлые поколения. Естественно, нельзя сказать, что «прошлые» ценностные ориентации абсолютно все без исключения заслуживали высокого аксиологического статуса, но, тем не менее, общая их картина носила более человеческо-созидающие оттенки, чем нынешняя. Так, в основу многих современных брендов закладываются идеи, противоположные ценностям упорства и труда.

Если раньше по телевидению показывали героев производительного труда, теперь экран пестрит «героями» потребления. Постоянно смотрящий телевизор человек не только перенимает соответствующий тип транслируемой культуры, но и формирует у себя превратное мнение о среднестатистическом доходе его соотечественников; ведь по телевидению чаще всего показывают почти не занимающихся изнурительным трудом, ухоженных хорошо одетых и людей, что подчеркивает высокий уровень их дохода, а зритель обычно экстраполирует их на общество в целом, убеждаясь в том, что по телевидению демонстрируют представителей среднего класса. У него создается впечатление о большом количестве таких людей, о некоей социальной норме, а не исключительности. И это впечатление подстегивает высокие запросы, которые ему кажутся вполне нормальными, и побуждает к большим растратам и меньшей бережливости. Ведь телезвезды,



Ильин А. Н.

как коллеги, друзья и соседи, входят в референтную группу и выступают образцами для подражания.

Советская культура представляла собой культуру, во многом противоположную культуре потребления. Последняя, насаждаемая со времен перестройки, стала возводить в культ жесткий социал-дарвинизм и принцип жесточайшей конкуренции. Отказавшись от почти архетипических традиций, люди стали охотно прислушиваться к новым демагогам, которые проповедовали «пролиферацию ничто», разрастание «пустых форм». Труд в России после перестройки перестал быть главным фактором преуспевания, а потребительская культура вообще вывела его в лоно маргинализма, одарив чуть ли не позорным клеймом. Произошла нарушившая социально-культурный код и способствующая росту преступности тотальная релятивизация (постмодернизация) ценностей, проявившая себя в вылившихся бурным потоком эстетике гламура, индивидуалистических идеалах потребления, уголовной лирике, телевизионном насилии и т.д. Современное поколение не всегда знает опыт своих родителей, а потому часть его представителей склонна полагать, что господствующие сегодня ценности если и не доминировали всегда, но находятся в пределах социально-культурной нормы.

Когда социальная система устроена так, что до уровня «звезд» и влиятельных политиков поднимаются духовно бедные плебеи и бесталанные карьеристы, концентрирующие внимание и мысли только на личном потребительском благе, когда они благодаря своему статусу становятся когортой создающих основные социальные нормы и образцы новых учителей, к которым широкие массы прислушиваются и образу жизни которых подражают, культура, а вместе с ней экономика и страна, приходят в упадок. Огламуривание культуры средствами масс-медиа сопровождается тенденцией интериоризации людьми «гламурного» стиля жизни как собственной культурной программы, которая инкорпорируется и превращается в габитус, задающий структуру вкусов, предпочтений и потребностей в различных сферах жизни.

Богато обставленные дома и квартиры оборачиваются разрушенными семьями, высокие доходы – моральным регрессом, подчеркнутая статусность – экзистенциальным одиночеством, трудоголизм – подорванным здоровьем, приятный шопинг – зависимостью от гипнотического воздействия вещей, а сама потребительская гонка – бесцельностью существования и бессмысленностью целей. Труд становится презренным, а потребление – престижным. Однако ни одна цивилизация и ни одна культура не способна поддерживать свое существование, опираясь на подобные ценности.

Жизнь небогатая материально, но наполненная полезным досугом, полнее в духовном смысле

жизни богатой, но не имеющей свободного времени или растрачиваемой на досуг, который регламентируется консьюмеристскими лозунгами и отличается минимальной пользой для духовного развития человека. Свободное время необязательно каждый проводит с пользой, но все-таки оно является необходимым условием самообразования и саморазвития человека, фактором качества его жизни, которое выражается не только в материальных показателях, но и в духовных.

Потребительской культуре трудно возникнуть и воплотиться в реальную практику в стране, где недостает производства, поскольку потребление следует за производством, а не наоборот. Этот тезис работает при условии, что данная страна не эксплуатирует никакие другие, превращая их в сырьевые базы, в средства обеспечения собственного благополучия. При обостренном товарном дефиците потребителю просто не на чем сформироваться, так как именно товарный профицит способен стать твердой основой для формирования данного типа культуры. Однако потребительство, сформированное на товарном многообразии, неся в себе высокомерное отношение к производительному труду, бьет по национальной экономике нежеланием легиона консьюмеров быть вовлеченными в сферу производительного труда. Соответственно, *используя производство, потребление борется с ним*. Потребление паразитирует на производстве и на производящих субъектах.

У кризиса потребительской культуры есть все шансы переродиться в «кризис бытия», охватывающий различные сферы жизни: нравственность, экономику, образование, труд, политическую активность, экологию и т.д. К кризису надлежит относиться как к болезни. Необходимо поставить правильный диагноз современности, подобрать соответствующие лекарства и оказывать лечебное воздействие, пока не достигнута точка невозврата, и болезнь не привела к смерти организма. Лечить необходимо осторожно, методично и целенаправленно, с привлечением разума, который притупляется самой болезнью потребительства. Свойственные потребительской культуре отрицающие болезнь анозогностические настроения неуместны, поскольку они отвращают от осознания болезни, а значит, и от излечения от нее. Первые шаги в лечении этой болезни должно делать государство (культивированием в СМИ соответствующих ценностей, управлением рынка труда и т.д.), которое призвано защищать общество от опасностей и рисков, а не превращаться в одну из социальных опасностей. Однако обсуждение методологии «разгламуривания» – предмет отдельного исследования.

Литература:

1. Приепа А. Производство теории потребления // Логос. 2000. № 4 (25). С. 57–62.

2. Тульчинский Г. Л. Культура в шоппе // Нева. 2007. № 2. С. 128–149.
3. Маркузе Г. Одномерный человек. М.: Ермак, 2003. 342 с.
4. Мирзоян В. А. Кризис трудовой мотивации: опыт философского анализа // Вопросы философии. 2011. № 11. С. 3–13.
5. Гаман-Голутвина О. В. Метафизика элитных трансформаций в России // Полис. 2012. № 4. С. 23–40.
6. Бодрийяр Ж. К критике политической экономии знака / Пер. с фр. Д. Кралечкин. М.: Академический Проект, 2007. 335 с.
7. Горнова Г. В. «Оборачивание» свободы в практиках потребления досуга // Реальность. Человек. Культура: трансформация бытия человека в обществе потребления. VI Ореховские чтения: материалы Всерос. науч. конф. (Омск, 24 октября 2014 г.). Омск: Изд-во ОмГПУ, 2014. С. 50–54.
8. Понукалина О. В. Труд и свободное время в дискурсе потребительских практик // Журнал социологии и социальной антропологии. 2011. № 5(58). С. 210–218.
9. Окольская Л. А., Пешкова В. М. Нормативные визуальные образы в массовой культуре для подростков // Общественные науки и современность. 2012. № 3. С. 156–167.
10. Ильин В. И. Дуальность структур индивидуального потребления в исторической динамике: от советского к постсоветскому обществу // Лабиринт. Журнал социально-гуманитарных исследований. 2014. № 2. С. 9–18.
11. Девиантность в обществе потребления: Коллективная монография / Под ред. Я. И. Гилинского и Т. В. Шипуновой. СПб.: Алеф-Пресс, 2012. 464 с.
12. Бауман З. Возвышение и упадок труда // Социс. 2004. № 5. С. 77–86.
13. Бауман З. Индивидуализированное общество / Пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Логос, 2005. 390 с.
14. Bauman Z. From Pilgrim to Tourist – or a Short History of Identity // Questions of Cultural Identity. London, 2000. P. 18–35.

References:

1. Priepa A. Production of consumption theory // Logos. 2000. № 4(25). P. 57–62.
2. Tulchinsky G. L. Culture in a shop//Neva 2, 2007. P. 128–149.
3. Marcuse G. One-dimensional man. – M.: Yermak, 2003. 342 p.
4. Mirzoyan V. A. Crisis of labor motivation: experience of philosophical analysis // Voprosy filosofii. 2011. № 11. P. 3–13.
5. Gaman-Golutvina O. V. Metaphysics of elite transformations in Russia // Polis. 2012. № 4. P. 23–40.
6. Baudrillard J. On the critique of political economy of the sign / Transl. from French by D. Kralechkin. M.: Akademichskiy proyekt, 2007. 335 p.
7. Gornova G. V. «Wrapping» of freedom in the practice of leisure consumption // Reality. Man. Culture: transformation of human existence in a consumer society. VI Orekhovskie chteniya: Articles of the All-Russian scientific conf. (Omsk, October 24, 2014). Omsk: Published by OmGPU, 2014. P. 50–54.
8. Ponukalina O. V. Work and leisure time in the discourse of consumer practices // Journal of sociology and social anthropology, vol. XIV 5 (58), 2011. P. 210–218.
9. Okolskaya L. A., Peshkova V. M. Normative visual images in popular culture for teens // Obshchestvenniye nauki i sovremennost. № 3. 2012. P. 156–167.
10. Ilyin V. I. Duality of individual consumption patterns in the historical dynamics: from the Soviet to the Post-Soviet society // Labirint. Zhurnal sotsialno-gumanitarnikh issledovaniy. 2014. № 2. P. 9–18.
11. Deviance in the consumer society: Collective monograph. Edited by Ya. I. Gilinskiy and T. V. Shipunova. StPetersb.: Alef-press, 2012. 464 p.
12. Bauman z. Rise and decline of labor // Sotsis. 2004. № 5. P. 77–86.
13. Bauman Z. Individualized society / Transl. from English. Edited by V. I. Inozemtseva. M.: Logos, 2005. 390 p.
14. Bauman Z. From Pilgrim to Tourist – or a Short History of Identity // Questions of Cultural Identity. London, 2000. P. 18–35.

**ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА
ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
РАЗВИТИЕМ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ В ПЕРМСКОМ КРАЕ**

Бармин А. А.

заместитель начальника, ФКУ ИК-28 ГУФСИН России по Пермскому краю (Россия), 618400, Россия, Пермский край, г. Березники, ул. Проспект Ленина, д. 81, (3424) 20-03-71, barmin.a.a@rtural.ru

Зерчанинова Т. Е.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры регионального и муниципального 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, , Tatiana_Z@uapa.ru

УДК 343.8
ББК 67.409

Предмет: проблемы государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы в Пермском крае.

Цель: выявить проблемы государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне (в Пермском крае) и разработать практические рекомендации по их решению.

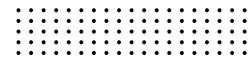
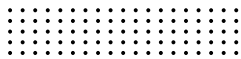
Методология и методы: методология исследования основана на принципах системного подхода к анализу уголовно-исполнительной системы и деятельностного подхода к государственному управлению. Сочетание системного и деятельностного подходов позволяет выявить ключевые элементы системы, её структуру и проблемы функционирования, выявить причины и факторы, проблемы, с тем, чтобы в дальнейшем предложить наиболее эффективный путь воздействия на них. В процессе исследования были использованы такие методы как описание, анализ, синтез, анализ официальных документов, социологический экспертный опрос, анализ статистических данных.

Результаты: проведен анализ состояния уголовно-исполнительной системы Пермского края; изучена практика государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне; получены экспертные оценки государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы в Пермском крае; выявлены основные проблемы в развитии уголовно-исполнительной системы Пермского края; предложены рекомендации по совершенствованию государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы в Пермском крае.

Область применения результатов: результаты исследования могут быть использованы в деятельности ФСИН России и её территориальных органов для разработки стратегии развития уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне, а также учреждениями ФСИН России для совершенствования системы управления на организационном уровне.

Научная новизна: разработана новая диагностическая методика, позволившая оценить практику государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне; доказано наличие проблем государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне; доказана перспективность использования полученных данных в практике работы территориальных органов ФСИН России; предложены оригинальные суждения по совершенствованию государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы в Пермском крае.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, государственное управление, территориальные органы ФСИН России, экспертная оценка.



Бармин А. А., Зерчанинова Т. Е.

EXPERT EVALUATION OF THE CHALLENGES OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE PENAL CORRECTION SYSTEM DEVELOPMENT IN THE PERM TERRITORY

Barmin A. A.

Deputy Director, FKU IK-28 GUFSIN of Russia in the Perm Territory (Russia) 81 Lenin av., Berezniki, Perm region, 618400, (3424)
20-03-71, barmin.a.a@rtural.ru

Zerchaninova T. E.

Candidate of Science (Sociology), Assistant Professor, Assistant Professor of regional and municipal administration of the Urals
Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia),
66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, Tatiana_Z@uapa.ru

Subject: problems of public administration of criminal-executive system in the Perm Territory.

Objective: to identify problems of public regulation of the criminal-executive system development on a territorial level (in the Perm Territory) and to develop practical recommendations for their solution.

Methodology and methods: research methodology is based on a systematic approach to the analysis of the penal correction system and the activity approach to public administration. The combination of the systematic and active approaches allows you to identify the key elements of the system, its structure and functioning problems, identify the reasons and factors, problems, in order to offer the most effective way to influence on them. In the course of the study, the authors used such methods as description, analysis, synthesis, analysis, official documents, public opinion expert survey, and analysis of statistical data.

Results: the authors conducted an analysis of the penal correction system of the Perm Territory; studied practice of public management development of the criminal-executive system on a territorial level; expert estimates were obtained for public administration development of the penal correction system in the Perm Territory; identified the main problems in the development of the penal correction system of the Perm Territory; offered recommendations for improving public administration development of the penal correction system in the Perm Territory.

The scope of results: results of the study can be used in the activities of the Federal Penal Correction Service of Russia and its territorial bodies for the development of the strategy for the development of the penal correction system at the territorial level, as well as agencies of the Federal Penal Correction Service for improved governance at the institutional level.

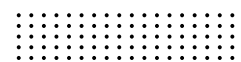
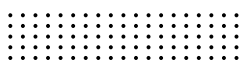
Scientific novelty: the authors developed a new diagnostic technique allowing to assess the practices of public management development of the penal correction system on a territorial level; proved the existence of problems of public management development of the penal correction system for territorial level; proved that the data obtained through practice of the territorial bodies of the Federal Penal Correction Service is promising; offered an original judgment to improve public management of the development of the penal correction system in the Perm Territory.

Keywords: penal correction system, public administration, territorial bodies of the Federal Penal Correction Service.

Государственное управление развитием уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) России на современном этапе осуществляется в соответствии с Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года [1]. В процессе разработки и реализации стратегии развития УИС были выявлены проблемы, на которые необходимо направить управленческое воздействие, для того, чтобы осуществить переход системы на более высокий уровень развития. Это позволило бы уголовно-исполнительной системе эффективнее решать сложные задачи в сфере организации исполнения наказаний. Совершенствование государственного управления данной сферой должно было привести к расширению и созданию

новых реальных возможностей для развития потенциала органов и учреждений, исполняющих наказания, и более эффективного его использования. В итоге уровень развития УИС России должен соответствовать современным мировым тенденциям в сфере исполнения уголовных наказаний. Однако конкретных управленческих механизмов для реализации государственной политики в данной сфере на территориальном уровне в рамках Концепции разработано не было. В связи с этим возникает необходимость исследования основных проблем государственного управления уголовно-исполнительной системой на территориальном уровне.

Теория управления в сфере исполнения уголовных наказаний нашла отражение в работах российских



Бармин А. А., Зерчанинова Т. Е.

авторов: А. М. Плюснина, Е. Ф. Яськова, Н. Н. Неустроевой, Э. В. Тураева [2]. Исследованию стратегического управления в уголовно-исполнительной системе посвящены труды А. В. Паршкова [3]. Современные проблемы уголовно-исполнительной политики являются предметом исследования О. Г. Перминова [4]. Однако, несмотря на очевидный рост внимания научного сообщества к данной теме в последние годы, социальная экспертиза проблем государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне пока не нашла отражения в научной литературе.

Цель статьи – выявить проблемы государственного управления развитием уголовно-исполнительной системы на территориальном уровне (в Пермском крае) и разработать практические рекомендации по их решению.

Уголовно-исполнительная система – это система федеральных органов власти и подведомственных им учреждений, выполняющих функцию исполнения уголовных наказаний, а также содержания подследственных. Любая система состоит из первичных компонентов (элементов, взаимосвязей, функций, границ, подсистем, окружения) и имеет внутреннюю структуру. «Чтобы всесторонне познать систему, нужно изучить прежде всего ее *внутреннее* строение» [5, с. 21]. (см. текст в предыдущей редакции)

Структура УИС может быть представлена двумя подсистемами: управляющей и управляемой.

В управляющую подсистему входят Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России), подведомственная Минюсту России, и территориальные органы УИС, которые создаются на территориях субъектов Российской Федерации (ГУФСИНы и УФСИНы по территориальным органам). Территориальные органы УИС «осуществляют руководство подведомственными учреждениями, исполняющими наказания, а также специальными подразделениями уголовно-исполнительной системы по конвоированию» [6, ст. 7].

В управляемую подсистему входят учреждения ФСИН, исполняющие наказания. Их виды указаны в Уголовно-исполнительном кодексе РФ. К учреждениям уголовно-исполнительной системы относятся: уголовно-исполнительная инспекция, исправительный центр, арестный дом, колония-поселение, воспитательная колония, лечебное исправительное учреждение, исправительная колония общего, строгого или особого режима, тюрьма, следственный изолятор [7, ст. 16, п. 14.].

В процессе жизнедеятельности система в целом или ее отдельные компоненты претерпевают ряд изменений. Они могут наблюдаться: в составе, в функциях, в границах, в отношениях подсистем, в окружении [8, с. 22]. Изменения, происходящие внутри системы,

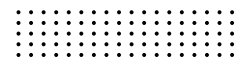
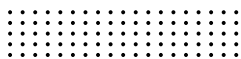
обусловлены изменениями, происходящими в макро-окружении системы.

В состоянии социальной системы или в любом из её компонентов редко встречаются одиночные изолированные сдвиги. Обычно они связаны с другими. Для анализа типичных форм подобных связей социологи разработали теорию социального процесса, которая описывает последствия взаимовлияющих изменений. Одной из форм социального процесса является социальное развитие. Идея развития стала центральной в некоторых социологических теориях, которые можно объединить под названием теории развития. Развитие – это процесс, «в котором ни одно из состояний системы не повторяется ни на какой предыдущей стадии, а на более поздней – выход на более высокий уровень в какой-либо сфере» [8, с. 25]. Таким образом, развитие, как правило, означает перемену состояния, переход из одного состояния в другое, лучшее, более целесообразное для дальнейшей деятельности. Развитие уголовно-исполнительной системы в данном исследовании понимается как положительное изменение УИС, её совершенствование, переход к новому качественному состоянию, повышение эффективности её деятельности. Отсюда управление развитием данной системы – это управление её изменениями в целях совершенствования.

Под государственным управлением развитием УИС нами понимается система взаимосвязанных, последовательных управленческих воздействий и технологий, осуществляемых органами государственной власти в целях совершенствования уголовно-исполнительной системы. «Управление призвано выявлять проблемные ситуации, определять содержание управленческого воздействия на них для придания устойчивости либо перевода системы из одного состояния в другое, позволяющее эффективно решать новые сложные задачи, возникающие в области организации исполнения наказаний» [3].

В 2007 году на смену этапу реформирования уголовно-исполнительной системы РФ пришел новый этап, который уже не предполагает таких структурных изменений, которые приводят к трансформации самой системы, и сопровождается изменениями эволюционного характера. Новый этап начался с принятия федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)» [9]. В 2010 году была принята «Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» [1], в которой нашла отражение стратегия развития УИС до 2020 года.

Нами были проанализированы промежуточные итоги развития УИС в Пермском крае за 2011–2013 годы. Эмпирической базой исследования являются данные, характеризующие состояние уголовно-исполнительной системы Пермского края,



содержащиеся в официальных отчетах за период 2011–2013 годов, результаты инспектирования, проведенного в июне 2013 года, а также результаты эмпирического социологического исследования, проведенного авторами методом экспертного опроса. Опрошено 73 руководителя (начальников и заместителей) учреждений ФСИН России Пермского края.

Государственное управление уголовно-исполнительной системой в Пермском крае осуществляет территориальный орган ФСИН – Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний по Пермскому краю. Штатная численность аттестованного состава ГУФСИН на 1 июля 2013 года составляла 8249 единиц.

Анализ официальных отчетов позволил выявить позитивные изменения, происходящие в территориальной системе исполнения наказаний Пермского края:

1. По содержанию осужденных в Пермском крае, в рамках стратегии развития УИС, проведена дифференциация содержания осужденных.

2. Организационная и управленческая деятельность ГУФСИН и подведомственных учреждений осуществляется на основании действующего законодательства, нормативно-правовых актов Министерства юстиции Российской Федерации, ФСИН России, методических рекомендаций ФСИН России.

3. Работа коллегии и оперативного совещания при начальнике Управления осуществляется на плановой основе.

4. Осуществляется сотрудничество с компаниями «Интеллектуальные системы и технологии» и «КоКоС». Во всех учреждениях установлена система «Видеосвидание».

5. В ГУФСИН организован обмен документами со ФСИН России, с использованием аппаратно-программного комплекса REX-400 по ведомственным каналам связи. В аппарате ГУФСИН развернута локально-вычислительная сеть, имеющая выход в ведомственную сеть ФСИН России, и объединенная с локальными сетями учреждений. Организована работа FTP-сервера для обмена данными баз данных ПТК АКУС ИК, СИЗО, УИИ.

6. Установлено, что режим содержания, организация надзора за осужденными в исправительных учреждениях Управления, в целом, соответствует требованиям уголовно-исполнительного законодательства и ведомственным нормативным правовым актам.

7. Создаются условия для общественного контроля за деятельностью УИС. В управлении налажена работа на развитие благотворительности, попечительства. При Управлении создан попечительский совет, а также советы имеются почти у половины учреждений ФСИН.

Исследование опыта деятельности ГУФСИН России по Пермскому краю за период 2011–2013 годов

позволил выявить проблемы функционирования уголовно-исполнительной системы в Пермском крае, основными среди которых, на наш взгляд, являются:

1. Проблема роста показателя рецидива преступности среди лиц условно освобожденных за последние 3 года. Причина этого – упрощение процедуры условно-досрочного освобождения. В результате активного применения УДО в последние годы численность заключенных сначала снизилась, а в 2013 году снова начала расти за счет повторно осужденных.

2. За анализируемый период не были выделены средства на проведение проектных работ для перепрофилирования учреждений в колонии-поселения и тюрьмы. Поэтому одно из направлений Концепции развития УИС – реформирование системы учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы, – в анализируемый период в Пермском крае не выполнялось.

В то же время 57 % опрошенных руководителей учреждений ФСИН Пермского края считают целесообразным разделение учреждений по видам: колония-поселение, колония-поселение усиленного наблюдения, тюрьмы. Это разделение осуществляется в зависимости от тяжести преступления и имеющегося рецидива. Половина экспертов считают, что лимит наполнения учреждения в результате перепрофилирования учреждения и проведения переоборудования зданий под помещения камерного типа в среднем снизится на 33 %.

Чуть более половины (53,5 %) экспертов согласны, с тем, что необходимо уменьшить лимит наполнения исправительных колоний (рис. 1).

Большинство руководителей (72 %) считают, что для работы в учреждениях нового типа необходима профессиональная переподготовка личного состава (рис. 2).

3. Проблема обеспечения материально-бытовых условий содержания осужденных. Экспертный опрос, проведенный нами среди руководителей уголовно-исполнительных учреждений Пермского края, показал,





Рис. 2. Необходима ли профессиональная переподготовка личного состава для работы в учреждениях нового типа?



Рис. 3. Верно ли утверждение, что материальная база Вашего учреждения приходит в упадок?

что 55 % экспертов отмечают, что материальная база их учреждения приходит в упадок (рис. 3).

В каждом четвертом учреждении не соблюдается норма жилой площади в расчете на одного осужденного, установленная законодательством РФ. 34 % экспертов отметили, что их учреждение соответствует только части норм жизнеобеспечения, а 10 % – не соответствует большинству норм.

4. Проблема качества медицинской помощи. Большинство экспертов (68 %) отметили, что растет количество жалоб подозреваемых, обвиняемых и осужденных на оказания ненадлежащей медицинской помощи.

5. Проблема сохранения кадрового потенциала УИС. Политика сокращения штатной численности сотрудников в 2013 году привела к некомплекту личного состава во всех учреждениях. На 1 июля 2013 года насчитывалось 506 вакантных должностей или 6,13 %.

Подавляющее большинство экспертов (92 %) считают, что сокращение штатной численности сотрудников учреждений приведет к повышению уровня нарушений режима содержания и к росту рецидива преступности (рис. 4).

Получила распространение практика назначения на должности без учета уровня образования и профессиональной готовности выполнять данный вид

работы: 27 % сотрудников, замещающих должности старшего начальствующего состава, не имеют высшего образования.

82 % опрошенных экспертов отметили, что процесс подбора кадров для учреждения является сегодня проблемным (рис. 5).

В процессе обучения сотрудников руководители сталкиваются с такими проблемами как слабая физическая подготовка и слабый образовательный уровень сотрудников, поступающих на службу.

Отвечая на вопрос о проблемах организации охраны и надзора объектов, 57,5 % руководителей учреждений отметили основную проблему – некомплект личного состава (рис. 6).

6. Проблема адекватности оценки деятельности учреждений исполнения наказания. ГУФСИН России по Пермскому краю ведет рейтинг учреждений. Однако большинство руководителей учреждений (62 %) считают, что рейтинг учреждений ГУФСИН не отражает реальное положение дел в них (рис. 7).

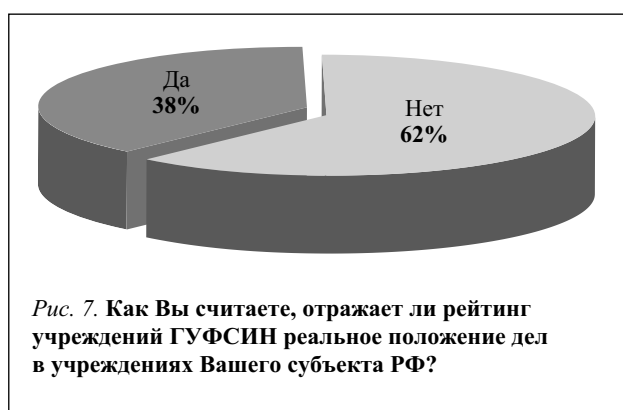
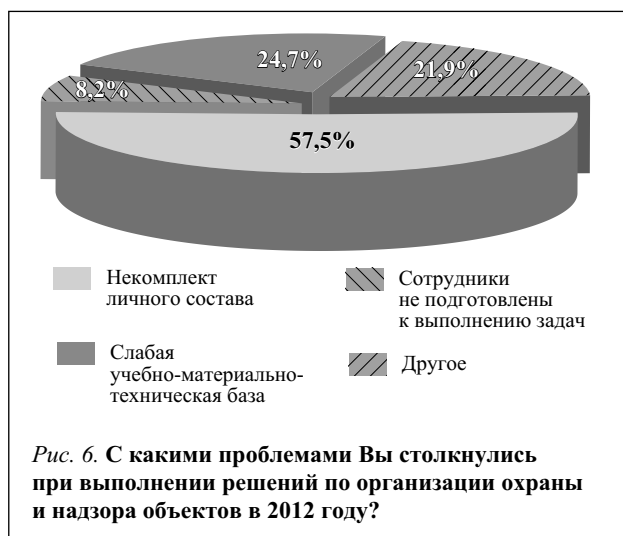
7. Проблема сотрудничества учреждений ФСИН с органами власти и общественными организациями по вопросам постпенитенциарной адаптации. Экспертный опрос показал, что незначительная доля учреждений



Рис. 4. Вы согласны с тем, что сокращение штатной численности сотрудников учреждений приведет к повышению уровня нарушений режима содержания и к росту рецидива преступности?



Рис. 5. Является ли сегодня проблемным процесс подбора кадров для Вашего учреждения?



ФСИН взаимодействуют по вопросам постпенитенциарной адаптации с органами власти и общественными организациями (рис. 8).

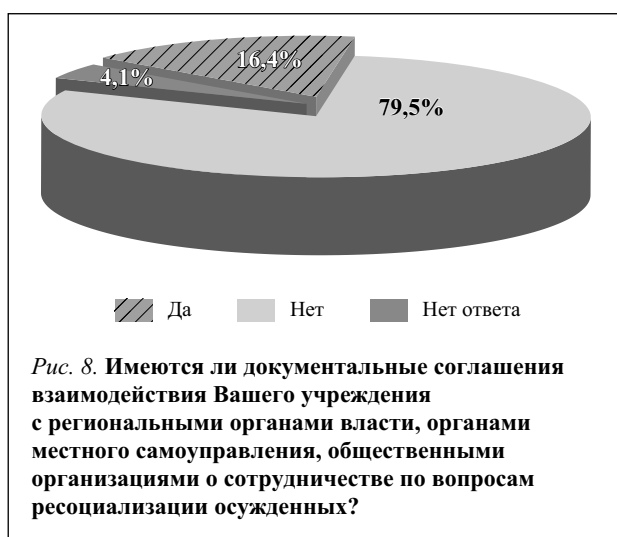
На основе данных, полученных в результате анализа документов, результатов инспектирования и экспертной оценки можно сделать вывод о том, что в Пермском крае было исполнено практически все, что было запланировано в рамках реализации Концепции развития УИС до 2020 года. Кроме того, мероприятия Плана устранения недостатков, выявленных в ходе инспектирования деятельности ГУФСИН, проведенного в 2008 году комиссией ФСИН России, выполнены на 95 %. 8 мероприятий выполнены частично, в основном, в связи с недостаточным финансированием [10]. В тоже время исследование показало, что долгое время сохраняется ряд нерешенных проблем.

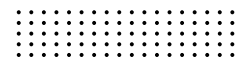
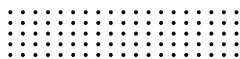
Для решения выявленных в результате исследования проблем предлагается разработать Стратегию развития уголовно-исполнительной системы Пермского края, которая включает следующие разделы:

- I. Общая характеристика и современное состояние уголовно-исполнительной системы Пермского края.
- II. Цель и задачи Стратегии развития УИС Пермского края
- III. План мероприятий по реализации Стратегии развития уголовно-исполнительной системы Пермского края на 2014–2016 годы в соответствии с основными направлениями развития
- IV. Ресурсное обеспечение
- V. Этапы реализации Стратегии развития УИС Пермского края
- VI. Ожидаемые результаты реализации Стратегии развития УИС Пермского края
- VII. Показатели оценки эффективности
- VIII. Риски и способы их снижения

Предлагаем включить в План мероприятий по реализации Стратегии развития уголовно-исполнительной системы Пермского края на 2014–2016 годы следующие мероприятия:

1. Перепрофилирование части учреждений в целях обеспечения раздельного содержания осужденных разных категорий (впервые осужденных и ранее отбывавших наказание).
2. Организация переподготовки при назначении на должность по новому направлению деятельности.
3. Совершенствование системы оценки деятельности отделов воспитательной работы для того, чтобы иметь более объективную информацию на лиц, претендующих на условно-досрочное освобождение.
4. Совершенствование производственно-хозяйственной деятельности учреждений и повышение экономической эффективности труда осужденных в целях получения дополнительного финансирования из федерального бюджета.





Бармин А. А., Зерчанинова Т. Е.

Литература:

1. О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р (в ред. от 31 мая 2012 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Теория управления в сфере исполнения уголовных наказаний: учебное пособие / А. М. Плюснин, Е. Ф. Ясков, Н. Н. Неустроева, Э. В. Тураев / Под ред. А. М. Плюснина. 2-е изд., испр. и доп. Киров: Кировский филиал Академии ФСИН России, 2011. 388 с.
3. Паршков А. В. Стратегическое управление в уголовно-исполнительной системе. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Рязань: Академия права и управления, 2006. 210 с. [электронный ресурс]. URL: <http://www.dissercat.com/content/strategicheskoe-upravlenie-v-ugolovno-ispolnitelnoi-sisteme#> (дата обращения 25.07.2014).
4. Перминов О. Г. Современные проблемы уголовной и уголовно-исполнительной политики // Следователь. 2012. № 6(170). С. 6–22.
5. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. М.: Политиздат, 1981. 432 с.
6. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (в ред. от 02 апреля 2014 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 23 июня 2014 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Штомпка П. Социология социальных изменений / Пер. с англ. под ред. В. А. Ядова. М.: Аспект Пресс, 1996. 416 с.
9. О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)»: Постановление Правительства РФ от 05 сентября 2006 г. № 540 (в ред. от 26 декабря 2013 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Акт инспектирования Главного Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Пермскому краю. Пермь, 2013. Документ не опубликован.

References:

1. On the concept of development of the penal correction system of the Russian Federation up to 2020: Order of the Government of the Russian Federation dated October 14, 2010 № 1772-r (as amended on May 31, 2012) [electronic resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
2. Control theory in the sphere of execution of criminal punishments: Tutorial / A. M. Plyusnin, E. F. Yaskov, N. N. Neustroyeva, E. V. Turaev / edited by A. M. Plyusnina. 2-nd ed., corr. and added. Kirov: Kirov branch of the Academy of the Federal Penal Correction Service, 2011. 388 p.
3. Parshkov A. V. Strategic management in the correctional system. Candidate's Dissertation (Law). Ryazan: Academy of Law and Management, 2006. 210 p. [electronic resource]. URL: <http://www.dissercat.com/content/strategicheskoe-upravlenie-v-ugolovno-ispolnitelnoi-sisteme#> (date of reference 25.07.2014).
4. Perminov O. G. Modern problems of criminal and the penal correction system // Sledovatel. 2012. № 6(170). P. 6–22.
5. Afanasyev V. G. Society: consistency, knowledge and management. Moscow: Politizdat, 1981. 432 p.
6. On the institutions and bodies responsible for enforcing criminal penalties of imprisonment: The law of the Russian Federation dated July 21, 1993 No. 5473-1 (as amended on April 2, 2014) [electronic resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
7. Penal Enforcement Code of the Russian Federation dated January 8, 1997 No. 1-FZ (as revised June 23, 2014) [electronic resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
8. Shtompka P. Sociology of social change / Transl. from Engl. Edited by V. Ya. Yadov. M: Aspekt Press, 1996. 416 p.
9. On the federal target program «Development of the penal correction system (2007–2016)»: The Russian Federation Government Resolution dated September 5, 2006 № 540 (as revised December 26, 2013) [electronic resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
10. Act of inspection of the Main Department of the Federal service of execution of punishments in the Perm Territory. Perm, 2013. The document is not published.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЛЯ ДЕТЕЙ И ПОДРОСТКОВ В РЕГИОНЕ: ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ И ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Фельдман М. А.

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

Басова Н. Д.

Уральский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, mikhail.feldman@uapa.ru

УДК 374.1(470.54)

ББК 74.200.58(2Рос-4Све)

Цель. Анализ эффективности регулирования органами региональной власти системы дополнительного образования для детей и подростков Свердловской области.

Методы. На основе институционального подхода проанализированы годовые отчеты Министерства общего и профессионального образования за 2012–2014 гг.

Результаты. Выявлено отсутствие современных критериев социальной, экономической и организационной эффективности и инструментов регулирования развития общеобразовательных учреждений дополнительного образования; системы управления по результатам, включая мотивацию управленческих кадров, ответственных за этот рост.

Научная новизна. Впервые дана оценка реального состояния дополнительного школьного образования в регионе.

Ключевые слова: дополнительное школьное образование, дети и подростки, министерство, отдел, Центр, творчество, занятия, критерии, общедоступность и бесплатность дополнительного образования детей.

REGULATION OF SUPPLEMENTARY EDUCATION FOR CHILDREN AND TEENAGERS IN THE REGION: THE PROBLEM OF EFFICIENCY AND REGULATORY INSTRUMENTS

Feldman M. A.

Doctor of Science (History), Professor, Professor of the Philosophy and Political Science department of the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia), 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, mikhail.feldman@uapa.ru

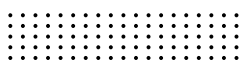
Basov N. A.

The Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia), 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, mikhail.feldman@uapa.ru

Purpose. Analysis of the effectiveness of management bodies regional power system of supplementary education for children and adolescents in Sverdlovsk region.

Methods. On the basis of annual reports the authors analyzed annual reports of the Ministry of General and vocational education for 2012–2014.

Results. The authors found out lack of modern criteria of social, economic and organizational effectiveness and instruments for regulation of development management instruments of general educational establishments providing supplementary education; results-based management system, including the motivation of managers responsible for this growth.



Scientific novelty. For the first time the authors assessed the actual state of supplementary secondary education in the region.

Keywords: supplementary secondary education, children and adolescents, ministry, division, center, creativity, classes, criteria, accessibility and free supplementary education of children.

Дополнительное образование детей и подростков представляет собой важнейшую составляющую образовательного пространства, сложившегося в современном обществе. В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации № 273 «Об образовании», главная цель образования определяет становление саморазвития и самоопределение личности, способной к открытому, творческому взаимодействию с обществом, окружающей средой и государством на основе общепринятых гуманистических принципов и ценностей.

Решением данного вопроса занимаются учреждения дополнительного образования детей и подростков, где обучающимся предоставляется право выбора определенного вида деятельности, уровня сложности и темпа освоения образовательных дисциплин.

Актуальность данной темы заключается в том, что конституционные гарантии не предусматривают общедоступность и бесплатность дополнительного образования детей; в результате большое количество малообеспеченных семей, не может позволить себе оплачивать дополнительное образование своих детей. Между тем, сфера дополнительного образования детей обеспечивает их адаптацию к жизни в обществе, способствует формированию профессиональной ориентации, а также выявлению и поддержке детей, проявивших выдающиеся способности [1].

Дополнительное образование детей рассматривается как подсистема общего образования, которая обладает механизмами социально-педагогического выравнивания [2].

В настоящее время, принятые федеральными государственными образовательными стандартами (ФГОС) подходы оказывают непосредственное влияние на систему дополнительного образования детей. В новых стандартах прописано, что обязательным требованием для внедрения ФГОС является создание необходимых материально-технических условий. Однако возникают немалые сложности в организации дополнительного образования в школах, связанные именно с обеспечением материально-технической базы, поскольку механизм поступления ресурсов четко не определен.

В сентябре 2014 года в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации № 1726-р утверждена Концепция развития дополнительного образования детей (далее – Концепция) согласно которой возможность получения

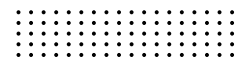
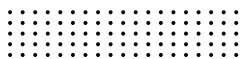
дополнительного образования обеспечивается государственными и муниципальными учреждениями различной ведомственной принадлежности (образование, культура, спорт и другие), а также негосударственными, т.е. коммерческими и некоммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями.

В Концепции отмечается, что в последние годы растет востребованность дополнительного образования детей, в том числе на платной основе. Увеличивается число детей дошкольного возраста, участвующих в изучении дополнительных образовательных программ. Заметно растет мотивация семей и детей к участию в различных конкурсных мероприятиях, также возрастает активность подростков и молодежи в использовании образовательных ресурсов информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [3].

Существуют несколько основных направлений реализации Концепции такие, как:

- обеспечение доступности, расширение спектра и развитие системы управления качеством реализации дополнительных образовательных программ;
- развитие кадрового потенциала системы дополнительного образования детей;
- улучшение финансово-экономических механизмов развития дополнительного образования;
- расширение участия негосударственного сектора в оказании услуг дополнительного образования, внедрение механизмов государственно-частного партнерства;
- модернизация инфраструктуры дополнительного образования детей;
- развитие неформального и информального образования.

В рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования на 2013–2020 гг.» [4] разработана подпрограмма «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей», целью, которой является создание в системе дошкольного, общего и дополнительного образования детей равных возможностей для современного качественного образования и позитивной социализации детей. Представлены ожидаемые результаты по реализации данной подпрограммы; где например, в сфере дополнительного образования детей, планируется обеспечить удельный вес численности детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных программами дополнительного



Фельдман М. А., Басова Н. Д.

образования, в общей численности детей этого возраста к 2020 году – до 70–75 % процентов.

В настоящее время на Среднем Урале реализуется областная целевая программа «Развитие образования в Свердловской области («Наша новая школа»)» на 2011–2015 годы». Одной из стратегических задач программы является развитие системы дополнительного образования детей. В рамках данной программы планируется увеличение до 55 % количества образовательных учреждений, реализующих специальные программы по работе с талантливыми детьми и молодежью (элективные курсы, программы дополнительного образования, факультативные занятия).

Таким образом, в рамках различных программ наблюдается намечено развитие дополнительного образования.

Отдел общего, дошкольного и дополнительного образования (руководитель – А. В. Соложнин) является структурным подразделением Министерства общего и профессионального образования, ответственным за обеспечение реализации полномочий Свердловской области в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования детей с учетом региональных особенностей; разработку нормативных оснований организации дошкольного, общего и дополнительного образования детей на территории Свердловской области в соответствии с законодательством и полномочиями Свердловской области в сфере образования; осуществление оперативного взаимодействия с органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, и образовательными учреждениями в соответствии с полномочиями Свердловской области в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования детей.

Что касается порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам, то он регулирует в равной мере деятельность государственных образовательных организаций и индивидуальных предпринимателей по реализации дополнительных общеразвивающих программ (для детей и взрослых) и дополнительных предпрофессиональных программ (только для детей).

В соответствии с постановлением Правительства Свердловской области «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования» в Свердловской области на 2013–2018 годы» [5], в феврале 2013 г. Министерством общего и профессионального образования Свердловской области был разработан план мероприятий, который включает в себя процедуры по развитию кадрового потенциала в системе дополнительного образования детей.

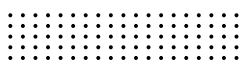
Основным инструментом в данном направлении является **введение «эффективного контракта»** в системе дополнительного образования детей предусматривающий, взаимовыгодные условия, как для работодателя, так и для работника. С юридической точки зрения эффективный контракт – это детальное, в тексте трудового договора, регулирование и нормирование труда, которое обеспечивает улучшение качества работы, и повышение как материальных, так и нематериальных благ, получаемых работником от выполнения работы. Переход к «эффективному контракту» в сфере дополнительного образования детей, по мысли разработчиков, должен повлечь за собой улучшение качества деятельности учреждений дополнительного образования детей в целом, на это, прежде всего, повлияют четко прописанные обязанности работника и условия оплаты труда.

В документах Министерства общего и профессионального образования Свердловской области подчеркивается, что основным инструментом повышения мотивации педагогических работников дополнительного образования детей является «эффективный контракт». Несмотря на это, его введение, в силу нехватки финансовых средств постоянно откладывалось, и в настоящий момент, основные действия по его внедрению планируются на четвертый квартал 2015 г.

По итогам 2014 г. в Свердловской области показатели уровня средней заработной платы педагогических работников отдельных типов образовательных организаций (за исключением педагогических работников дошкольных учреждений) выполнены по всем плановым показателям, установленным «дорожной картой». Среднемесячная заработная плата педагогических работников учреждений дополнительного образования детей в целом по области выросла на 18,3 %. Несмотря на положительную тенденцию, уровень заработной платы педагогов учреждений дополнительного образования детей отстает не только от уровня оплаты труда в образовательных организациях по региону, но и в целом от организаций иных сфер образования.

Основными *количественными характеристиками*, касающихся кадрового потенциала системы дополнительного образования детей в Свердловской области являются:

- среднесписочная численность педагогических работников организаций дополнительного образования детей (численность педагогических работников организаций дополнительного образования детей);
- число детей от 5 до 18 лет, приходящихся на одного педагогического работника учреждения дополнительного образования детей;
- доля педагогических работников организаций дополнительного образования детей), которым при прохождении аттестации присвоена первая или высшая категория.



Фельдман М. А., Басова Н. Д.

В Свердловской области, *согласно распоряжению Министерства* общего и профессионального образования, за повышение квалификации кадрового потенциала системы дополнительного образования детей отвечает государственное автономное учреждение дополнительного образования Свердловской области «Дворец молодёжи», в котором создан «Центр развития кадрового потенциала» (Далее – Центр). Основной целью деятельности Центра является создание комплекса условий для обеспечения повышения уровня профессиональной компетентности педагогических и руководящих работников системы дополнительного образования Свердловской области.

Направления деятельности Центра включают [6]:

- повышение профессионального мастерства педагогов системы дополнительного образования;
- развитие инициативы и творчества педагогических работников;
- развитие экспериментальной и инновационной деятельности;
- аттестация педагогических кадров;
- информационно-методическое сопровождение специалистов системы дополнительного образования.

Развитие профессионального мастерства педагогов дополнительного образования осуществляется «Центром развития кадрового потенциала» в формате семинаров, мастер-классов, творческих лабораториях, тренингов, деловых игр и форумах. При разработке занятий учитываются направленности образовательных организаций, индивидуальные потребности и профессиональные проблемы специалистов. Также на базе центра функционирует представительство Главной аттестационной комиссии [7].

В 2014 г. на базе ГАУДО СО «Дворец молодёжи» было проведено 16 образовательных программ повышения квалификации объемом 80 учебных часов; повысили свою профессиональную компетентность 474 специалиста по наиболее востребованным направлениям дополнительного образования. Для удовлетворения индивидуальных потребностей педагогов и решения их профессиональных проблем проведено 67 семинаров, обучено 2250 человек. Общее количество педагогических и руководящих работников, прошедших повышение квалификации в 2014 г. в ГАУДО СО «Дворец Молодежи» составило 2724 человека.

Анализируя эффективность образовательного процесса по развитию кадрового потенциала в сравнении с предыдущим годом, можно отметить, что большинство обучающихся отдают предпочтение формам, направленным на изучение инновационного опыта (мастер-классы, посещение творческих мастерских, презентации опыта лучших педагогов

и образовательных учреждений, стажировки и др.), предполагающим активную практическую деятельность педагогов (тренинги, проектная работа, практические семинары, форумы и др.) [6].

Судя по оценкам работников «Центра развития кадрового потенциала», большинство специалистов системы дополнительного образования испытывают острую необходимость в различных формах повышения квалификации. Однако предлагаемый на рынке спектр программ повышения квалификации для этой категории специалистов беден, и ориентирован на две три популярные и «продаваемые темы». Разрабатывается недостаточное количество программ повышения квалификации для данной категории, предлагаемый пакет программ узок и не охватывает весь спектр образовательных услуг, реализуемых в дополнительном образовательном пространстве Свердловской области или недостаточно учитывается специфика системы дополнительного образования.

По мнению специалистов недостаточная ответственность руководителей и дефицит педагогических кадров и материальных ресурсов приводит к размыванию понятия качества; зачастую учреждения действуют не в интересах конечного потребителя, а выживают в условиях возрастающей конкуренции со стороны обеспеченной общеобразовательной школы и коммерческих структур [6].

Следует отметить, что в документах и Центра кадрового потенциала при ГАУДО СО «Дворец молодёжи», и Министерства общего и профессионального образования Свердловской области отсутствует анализ, раскрывающий **оценку качества процесса повышения квалификации** специалистов системы дополнительного образования детей. Не проводились коллегии Министерства общего и профессионального Свердловской области, посвященные этому вопросу. Многочисленные методические конференции и симпозиумы, проводимые под руководством Министерства, ни разу не были целиком адресованы системе дополнительного образования детей.

Серьезной проблемой является существенное старение специалистов системы дополнительного образования. По данным Центра развития кадрового потенциала, 32,4 % от общего количества специалистов системы дополнительного образования являются пенсионерами. Только 23,8 % работников находятся в самом активном трудоспособном возрасте – до 35 лет. Так, к примеру, средний возраст педагога дополнительного образования в объединениях технического моделирования старше 50 лет. Это связано как с отсутствием системы поддержки молодых специалистов, так и с более низким уровнем оплаты труда у педагогов дополнительного образования, чем в целом по региону. В результате укомплектованность

подготовленными педагогическими кадрами в таких объединениях не превышает 40–50 % [6].

Количество педагогических работников, имеющих высшую квалификационную категорию, составляет – 14, 4 %, первую квалификационную категорию имеют 54,6 %. Показатели, на первый взгляд, неплохие, но если не учитывать старения контингента педагогических работников.

Все сказанное говорит о недостаточности усилий по развитию кадрового потенциала работников организаций дополнительного образования детей Свердловской области.

Из числа детей Свердловской области, охваченных дополнительным образованием, 50 % занимают в учреждениях дополнительного образования, 49 % – в обычных общеобразовательных учреждениях и около 1 % – в дошкольных образовательных учреждениях. Данное соотношение, как свидетельствуют годовые отчеты Министерства общего и профессионального образования Свердловской области, является стабильным на протяжении 2010–2013 гг.

В 2013 году в Свердловской области работали 220 учреждений дополнительного образования детей, подведомственных Министерству общего и профессионального образования Свердловской области, в которых занимались 203 477 детей в возрасте от 6 до 18 лет.

В подведомственных Министерству культуры Свердловской области государственных и муниципальных детских школах искусств занимались 45 360 детей; в подведомственных Министерству физической культуры, спорта и молодежной политики Свердловской области спортивных школах – 101 341 ребенок.

Кроме того, в клубах по месту жительства, находящихся в ведении муниципальных органов по делам молодежи Свердловской области, постоянный контингент занимающихся составляет 74 419 человек. 413 детско-подростковых клубов входят в состав 45 муниципальных учреждений [5].

Таким образом, на 31 декабря 2013 года в Свердловской области охват детей услугами дополнительного образования составил 72 процента при плановом показателе 68 процентов (в рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 599). Речь идет о целой армии детей и подростков, численностью более 425 тыс. детей и подростков в возрасте от 6 до 18 лет!

Масштаб сферы дополнительного образования (наряду с ее гуманитарной значимостью) превращает ее в *одно из важнейших направлений социальной политики*, даже с учетом того, что к приведенной цифре (72 процента) надо относиться осторожно: немалое количество детей посещает две и более секции или кружка. Кроме того, учет, как показывает практика, идет по числу записавшихся.

В такой ситуации, крайне важен уровень управленческих технологий, в частности, их ориентация на социальную эффективность. К сожалению, исследованный пласт документов не содержит указания на проведенные опросы детей, занимающихся в системе дополнительного образования, о степени удовлетворенности образовательными услугами; величину удовлетворенных оценок качества образования со стороны родителей этих детей. Все это затрудняет выявление оценки социальной эффективности системы дополнительного образования в регионе.

Обращает на себя внимание и следующий момент. Самое большее количество детей по возрастному составу – это дети в возрасте от 5 до 9 лет – 76 919 человек а также от 10 до 14 лет – 63 437 человек. Подростков от 14 до 18 лет – только 19 567 человек. (Еще 5 978 человек – дети дошкольного возраста (до 5 лет), а 1 252 человека – молодые люди старше 18 лет, которые продолжают заниматься в системе по программам дополнительного образования).

Как видно, происходит резкое падение (почти в четыре раза) участия в занятиях в системе дополнительного образования у подростков при вступлении в переходный возраст старше (14 лет и старше). Эта острая проблема не рассматривалась работниками Министерства общего и профессионального образования Свердловской области и подведомственными ему структурами.

В соответствии с Постановлением Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 г. № 1262-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие системы образования в Свердловской области до 2020 г.» разработан план мероприятий, по которому можно отследить финансирование сферы дополнительного образования детей в Свердловской области.

По данному направлению планируется выделение на «Организацию предоставления дополнительного образования детей в государственных организациях дополнительного образования» – 1 379 330,5 тыс. рублей;

Нетрудно подсчитать, что, судя по плановым цифрам, в среднем ежегодно на предоставление дополнительного образования детей выделяется порядка 142 млн. рублей. Исходя из того, что этот показатель в 2010 г. составлял более 123 млн. рублей, с учетом инфляции, налицо сокращение реальных расходов. В условиях 2014–2015 гг., следует, говорит о сокращении финансирования дополнительного образования детей в государственных организациях дополнительного образования.

Характерно, что с 2011 г. работники Министерства прекратили фиксировать соотношение платных и бесплатных услуг дополнительного образования детей. В косвенной форме это свидетельствует

о росте платности услуг в организациях дополнительного образования.

Цены на платные дополнительные услуги, оказываемые Муниципальными автономными учреждениями дополнительного образования детей, утверждаются Постановлениями администраций муниципальных образований Свердловской области. Например, Постановлением Администрации городского округа Первоуральск «Об утверждении Перечня и предельных цен (тарифов) на дополнительные платные услуги, оказываемые муниципальными бюджетными учреждениями, подведомственными Администрации городского округа Первоуральск и управлению образования городского округа Первоуральск» утвержден перечень услуг дополнительного образования детей и цены за них, как правило, в диапазоне 60–100 рублей за академический час. Рост платных услуг является сдерживающим фактором обеспечения образовательных услуг, но эта важнейшая проблема остается вне поля зрения органов власти и институтов гражданского общества в регионе.

Отметим, что в соответствии с положениями Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг., к 2020 г. планируется, что не менее 70–75 процентов детей 5–18 лет будут охвачены программами дополнительного образования, в том числе 50 процентов из них – за счет средств бюджетов [4, с. 35]. Тем самым, предполагается, что половина услуг в учреждениях дополнительного образования будет оплачиваться самими гражданами.

Самым популярным в общеобразовательных учреждениях дополнительного образования по-прежнему является художественное творчество, в объединении данной направленности занимается примерно четверть детей. Вторым по востребованности, как и в учреждениях дополнительного образования, остается спортивное направление (шестая часть). Говоря о и спортивном направлении, то происходит снижение численности детей. Продолжает увеличиваться численность детей, занимающихся техническим творчеством, их число в 2013 году составило 12 881 человек (т.е. 3 %). Эта тенденция обозначилась в 2011 году с внедрением в Свердловской области проекта по робототехнике, а также 2d и 3d моделированию промышленности Среднего Урала [5].

Отмечая действительные успехи в сохранении и развитии исследуемой сферы, позитивные усилия Отдела общего, дошкольного и дополнительного образования Министерства общего и профессионального образования Свердловской области, нельзя не отметить отсутствие:

- современных критериев социальной, экономической и организационной эффективности

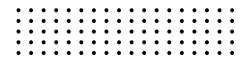
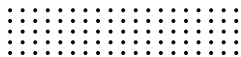
и инструментов регулирования развития общеобразовательных учреждений дополнительного образования;

- системы управления по результатам, включая мотивацию управленческих кадров, ответственных за этот рост;
- проведения научно-практических конференций, посвященных проблемам дополнительного образования детей и подростков.

Система учреждений дополнительного образования детей и подростков нуждается не только в качественно ином финансировании, методическом обеспечении, кадровом пополнении, но, прежде всего, – в принципиально иных управленческих подходах. Эти подходы должны основываться на использовании опыта лучших российских и мировых образцов практики учреждений дополнительного образования; на признании равенства двух сфер образования: общеобразовательных учреждений и организаций, связанных с предоставлением услуг дополнительного образования.

Литература:

1. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»
2. Антопольская Т. А. Организационная культура учреждения дополнительного образования детей: понимание, структурирование, развитие // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Педагогика. 2009. № 4. С. 7–11.
3. Об утверждении Концепция развития дополнительного образования детей: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2014 г. № 1726-р [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»
4. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 792-р [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»
5. Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования» в Свердловской области. на 2013–2018 годы: Постановление Правительства Свердловской области от 26 февраля 2013 г. № 223-ПП [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»
6. Годовой отчет за 2014 год Центра развития кадрового потенциала ГАУДО СО «Дворец молодежи»



Фельдман М. А., Басова Н. Д.

// Текущий архив ГАУДО СО «Дворец молодёжи». Документ не опубликован.

7. Государственное автономное учреждение дополнительного образования Свердловской области «Дворец молодёжи». Официальный сайт [электронный ресурс] URL: <http://dm-centre.ru/> (дата обращения 28.06.2015).

References:

1. On education in the Russian Federation: Federal law on 29.12.2012 № 273-FZ [e-resource]. Access from reference-legal system «KonsultantPlus».
2. Antopolskaya T. A. Organizational culture institutions of supplementary education for children: understanding, structuring, development // Vestnik Moskovskogo Gosudarstvennogo Oblastnogo Universiteta. Series: Pedagogika. 2009. № 4. P. 7–11.
3. On approval of the Concept of development of supplementary child education: Decree of the Government of the Russian Federation on 4.09.2014 № 1726-р [e-resource].

Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».

4. On approval of the State program of the Russian Federation «Development of education « for 2013–2020: Decree of the Government of the Russian Federation dated May 15, 2013 № 792-р. [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
5. On approval of the Plan of action (of the “roadmap”), “Changes in the social sphere branches, aimed at improving education efficiency in Sverdlovsk region for 2013–2018”: Resolution of the Government of Sverdlovsk region dated February 26, 2013 № 223-PP [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
6. Annual report for 2014 of the Center of human capacity development GAUDO SO “Dvorets Molodyozhi” // Current archive GAUDO SO “Dvorets Molodyozhi”. The document is not published.
7. State autonomous institution of supplementary education of Sverdlovsk region «Palace of youth». Official site. [e-resource] URL: <http://dm-centre.ru/> (date of reference 28.06.2015).

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СХЕМЫ КАК СРЕДСТВО УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

Островский Н. В.

кандидат технических наук, доцент кафедры промышленной экологии и безопасности, Вятский государственный университет (Россия), 613044, Россия, г. Кирово-Чепецк, ул. 60 лет Октября, д. 5/1, кв. 76, ecol34@list.ru

УДК 504.06

ББК 20.18

Цель. Статья посвящена обсуждению территориальных схем обращения с отходами. Рассмотрены вступающие в действия с 1 января 2016 г. требования ФЗ «Об отходах производства и потребления» к данным схемам, проект постановления Правительства РФ, детализирующий эти требования, состав и структура схем, уже действующих в отдельных субъектах РФ.

Результаты и научная новизна. Показано, что наряду с визуализацией информации схемы позволяют осуществлять анализ информации о расположении объектов по обращению с отходами и о потоках отходов, учитывать экологические, санитарно-гигиенические и иные ограничения при размещении объектов, проводить оптимизацию размещения объектов с учётом плотности населения и транспортной инфраструктуры. Наиболее предпочтительным является создание схем в виде геоинформационных систем. Заложенные в схемах перспективные варианты систем обращения с отходами должны быть увязаны с программами в данной области.

Ключевые слова: территориальные схемы обращения с отходами, законодательство об отходах, территориальное планирование, управление.

TERRITORIAL SCHEMES AS A MEANS OF WASTE MANAGEMENT

Ostrovskiy N. V.

Candidate of Science (Technical sciences), Assistant Professor of the Industrial Ecology and Safety department, Vyatka State University (Russia), 76 app., 5/1 60 let Oktyabrya, 60 let Oktyabrya, Kirovo-Chepetsk, Russia, 613044, ecol34@list.ru

Purpose. The article is devoted to the discussion of territorial waste management schemes. The author considered the requirements of the Federal law “On wastes of production and consumption data» to the schemes entering into action on January 1, 2016, Draft Decree of the RF Government, detailing those requirements, composition and structure of the schemes existing in separate subjects of the Russian Federation.

Results and scientific novelty. The author shows that, along with the visualization of information, the schemes allow performing an analysis of information about the location of objects on waste treatment and waste flows taking into account environmental, sanitary and other restrictions when placing objects, optimizing placement of objects taking into account population density and transport infrastructure. The most preferable way is to create schemes in the form of geographic information systems. Promising options for waste treatment systems laid out in the schemes should be linked to programs in this area.

Keywords: territorial waste management schemes, legislation on waste, territorial planning, management.

С 1 января 2016 г. в новой редакции ФЗ «Об отходах производства и потребления» [1] вступает в действие ст. 13.3 «Требования к территориальным схемам в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами». До сих пор разработка и утверждение подобных схем [2–6] носили

инициативный характер и были ориентированы на реализацию инновационных проектов по развитию систем обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами (далее по тексту ТКО). Собственно и после вступления в действие ст. 13.3 закона об отходах разработка схем обращения с отходами остаётся скорее

правом, чем обязанностью субъектов РФ. Хотя Градостроительный кодекс [7, ст. 14] требует, чтобы схемы территориального планирования субъектов РФ включали сведения об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении ТКО и о размещении объектов по обращению с ТКО, содержащиеся в территориальных схемах в области обращения с отходами.

Схемы обращения с отходами должны стать новым средством управления в данной области. Далее мы проанализируем какие возможности в сфере управления отходами открывает новая норма закона и на решение каких задач направлены уже действующие схемы обращения с отходами.

Требования закона об отходах

Ст. 13.3 закона об отходах [1] устанавливает, что:

1. В целях организации и осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ утверждается территориальная схема в области обращения с отходами, в том числе с ТКО (далее – территориальная схема обращения с отходами).

2. Территориальная схема обращения с отходами разрабатывается в соответствии с документами территориального планирования.

3. Территориальная схема обращения с отходами должна включать в себя:

- данные о нахождении источников образования отходов на территории субъекта РФ (с нанесением источников их образования на карту субъекта РФ);
- данные о количестве образующихся отходов на территории субъекта РФ с разбивкой по видам и классам опасности отходов;
- данные о целевых показателях по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов, установленных в субъекте РФ (с разбивкой по годам);
- данные о нахождении мест сбора и накопления отходов на территории субъекта РФ;
- данные о месте нахождения объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов, в том числе ТКО;
- баланс количественных характеристик образования, обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения отходов, в том числе ТКО, на территории соответствующего субъекта РФ;
- схему потоков отходов, в том числе ТКО, от источников их образования до объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, которая включает в себя графические обозначения мест, количество образующихся отходов, количество объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов.

4. Территориальная схема обращения с отходами подлежит согласованию с соответствующими

территориальными органами уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти.

5. Требования к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами утверждаются Правительством РФ.

6. Территориальная схема обращения с отходами должна быть опубликована в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте субъекта РФ для всеобщего и бесплатного доступа.

Рассмотрим, какие права и обязанности возникают в связи с реализацией данной статьи у субъектов РФ и какие управленческие функции содержат в себе приведенные нормы закона.

Обсуждение

Прежде всего, нужно отметить, что с 01.01.2016 на субъекты РФ возлагается организация деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов, а также регулирование деятельности региональных операторов по обращению с ТКО [1, ст. 6]. Поэтому обобщение и систематизация информации об отходах, предусмотренной ч. 3 ст. 13.3, становится для субъектов РФ насущной необходимостью.

В перечне сведений, которые должна включать схема появляется относительно новая характеристика – целевые показатели по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов, установленные в субъекте РФ, с разбивкой по годам. Законодательство не конкретизирует, что это за показатели и к каким значениям необходимо стремиться. Схема обращения с отходами в Ханты-Мансийском АО [2] содержит 10 показателей, в их числе:

Масса ТБО, размещаемых на объектах захоронения отходов, отвечающих нормативным требованиям. Фактическое значение этого показателя может существенно меняться от субъекта к субъекту. Но целевой показатель в относительных единицах для всех един – 100 % отходов должно захораниваться с соблюдением нормативных требований.

Доля обеспеченности населенных пунктов полигонами твердых бытовых и промышленных отходов. Этот показатель коррелируется с предыдущим. По мере реконструкции существующих и строительства новых объектов для захоронения ТБО он будет стремиться к 100 %.

Масса ТБО, подвергаемых переработке. Для большинства субъектов РФ фактическое значение

данного показателя равно нулю. В идеале мы должны стремиться к тому, что бы 100 % ТКО подвергалось переработке, но как показывает практика [8], её рентабельность не может быть обеспечена сбытом получаемой при этом продукции. Поэтому внедрение переработки ТКО ведёт к повышению тарифов на их удаление. Следовательно, целевой показатель будет связан с уровнем доходов населения в конкретном субъекте РФ или его части. Нужно также учитывать, что в процессе переработки ТКО удаётся выделить в качестве вторичных материальных ресурсов (ВМР) около 10 % от исходной массы [9]. Т.е. 100 %-ная переработка ТКО позволит уменьшить количество захораниваемых отходов на 10 %.

Доля твердых бытовых отходов, использованных в качестве вторичного сырья. В Ханты-Мансийском АО целевое значение этого показателя равно 10 %, что соответствует приведённым выше данным.

Площадь и доля ликвидированных и рекультивированных объектов захоронения ТБО, не отвечающих экологическим и санитарным требованиям. Значения этих показателей будет зависеть от того, как обстоят дела с организацией захоронения ТБО. Понятно, что поначалу площади ликвидированных объектов будут высоки, но по мере наведения порядка их величины станут уменьшаться. Что касается доли, то её целевой показатель равен 100 %.

Комплексная стратегия обращения с ТКО, утверждённая МПР [10], содержит, кроме того, такие показатели, как:

- количество ТКО, всего и на душу населения;
- количество ТКО, направляемых на сжигание, и доля ТКО, используемых для получения энергии.

Включение показателей, связанных сообразованием отходов, нецелесообразно потому, что субъект РФ не может существенным образом повлиять на их величину.

Включение показателей, связанных со сжиганием отходов нецелесообразно потому, что данный метод утилизации (обезвреживания) ТКО навряд ли можно считать оптимальным [11].

Схема обращения отходов в Ханты-Мансийском содержит несколько показателей, касающихся производственных отходов – отходов нефтегазодобычи: масса и доля обезвреженных и использованных отходов, количество и доля ликвидированных объектов размещения отходов.

В этой связи также возникает вопрос о возможности региональных властей влиять на деятельность промышленных предприятий. С 01.01.2016 субъекты РФ получают право устанавливать нормативы образования отходов и лимиты на их размещение на объектах, подлежащих региональному государственному

экологическому надзору [1, ст. 6]. Но обязанность по организации деятельности по обращению с производственными отходами на субъекты РФ не возлагается. К тому же, большая часть производственных отходов, как правило, образуется на объектах, подлежащих федеральному надзору. С другой стороны, схема обращения с отходами должна распространяться как на ТКО, так и на производственные отходы. Отсюда следует вывод, что показатели, связанные с производственными отходами, могут носить, в основном, факультативный характер, а их значения определяться по результатам обобщения экологических программ производственных предприятий.

Схема является в первую очередь графическим документом. Но её значение состоит не только в банальной визуализации информации. Схема является основой для оптимизации расположения объектов по обращению с отходами и путей транспортировки отходов.

С ростом урбанизированности территории возрастает плотность населения, дорожной сети и уменьшаются затраты, связанные со сбором отходов. Но, одновременно, уменьшается количество резервных земельных участков и возможности размещения на них объектов по обращению с отходами с учётом санитарных и экологических ограничений. Поэтому возникает необходимость выноса этих объектов за пределы городских агломераций, что ведёт к росту затрат на транспортировку отходов. Таким образом, схема становится техническим инструментом по решению сформулированных выше задач.

Обратимся к некоторым практическим решениям.

В схеме обращения с отходами Республики Адыгея [5] (площадь – 7,8 тыс. км², плотность населения 58 человек на 1 км²) рассмотрено три варианта развития системы обращения с муниципальными отходами:

- 1) Обустройство 37 действующих свалок ТБО.
- 2) Закрытие свалок ТБО и строительство 9 муниципальных полигонов ТБО.
- 3) Закрытие свалок ТБО и строительство 3 межмуниципальных экологических отходоперерабатывающих комплексов (МЭОК).

Предпочтение отдано третьему – инновационному – варианту. Но его реализация будет зависеть от доступности финансовых ресурсов – государственных или частных. Поэтому, всё же, наиболее вероятным представляется реализация второго варианта: постепенное закрытие свалок, несоответствующих экологическим и санитарным требованиям и строительство вместо них муниципальных полигонов ТБО. И лишь при благоприятных инвестиционных условиях станет возможным реализация варианта № 3.

На территории Воронежской области (площадь территории – 52,2 тыс. км², плотность

населения – 45 человек на 1 км²) расположено 16 полигонов ТБО, 489 санкционированных и 102 несанкционированных свалки ТБО. В обосновании схемы также рассмотрено три варианта развития. Первый вариант – с сохранением сложившейся системы размещения объектов и финансированием их реконструкции из муниципальных бюджетов – отвергается сразу как громоздкий и неэффективный. Второй вариант предусматривает локализацию обращения с ТКО муниципальными районами, с созданием в каждом районе мусоросортировочного комплекса, полигона ТБО, сети передвижных и стационарных пунктов по приёму вторичного сырья. В качестве основного недостатка данного варианта указана его низкая инвестиционная привлекательность ввиду малого объёма ТБО и ВМР в ряде муниципальных образований. В результате предпочтение отдано варианту с делением области на 8 зон и созданием в каждой из них МЭОК [4]. В данном случае перспективное развитие также оказывается в зависимости от внешних факторов. При неблагоприятной конъюнктуре это приведёт к консервации сложившейся обстановки с множеством нарушений экологического и санитарно-гигиенического законодательства.

В Кировской области (площадь территории 121 тыс. км², плотность населения 10,8 человека на 1 км²) выделено 5 зон с различной плотностью населения. Центральная зона, радиусом 70 км от областного центра, занимает 12 % территории области; в ней проживает 58 % населения и образуется 80 % ТБО. В Центральной зоне предполагается строительство комплекса по переработке отходов, включающего участок сортировки ТБО, предприятие по производству технического компоста, предприятие по производству товаров из вторсырья (рециклинг ПЭТФ-тары, алюминиевой тары, макулатуры, изделий из пластмассы, композиционных упаковочных материалов), участок термического обезвреживания отсортированных и подготовленных отходов с получением электрической и тепловой энергии для собственных нужд и захоронением не утилизируемой части на полигоне ТБО. В Юго-Западной и Юго-Восточной зонах, планируется построить районные мусоросортировочные станции и 3 межмуниципальных полигона ТБО для захоронения хвостов после сортировки. В Северо-Восточной и Северо-Западной зонах сохранится сложившаяся система удаления ТБО [6].

В схеме обращения с отходами Ханты-Мансийского АО (площадь – 535 тыс. км², плотность населения – 2,8 человека на 1 км²) округ разбит на 9 территориальных комплексов, в каждый из которых входит один муниципальный район и до четырёх городских округов. Населённые пункты поделены на 7 категорий в зависимости от численности населения и транспортной доступности. Для каждой категории населённых

пунктов выбраны наиболее экономичные методы удаления отходов. Схемой предусмотрено создание 5 межмуниципальных комплексных полигонов ТБО, на которых будет производиться переработка отходов и 4 межмуниципальных полигонов ТБО, на которых будет осуществляться только захоронение [2].

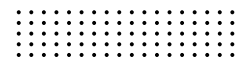
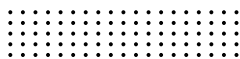
Схема обращения с отходами Ямало-Ненецкого АО (площадь – 769 тыс. км², плотность населения – 0,7 человека на 1 км²) включает аналогичную градацию населённых пунктов. Ввиду меньшей плотности населения наряду с созданием 10 межселённых полигонов ТБО планируется эксплуатация 32 «мини-полигонов» ТБО [3].

В рассмотренных выше вариантах схем обращения с отходами основное внимание уделяется совершенствованию систем обращения с отходами. Но схема, прежде всего, должна быть описанием существующей ситуации. Она должна содержать полный перечень объектов и характеристики потоков отходов. На сегодняшний день во всех субъектах РФ значительная часть объектов размещения отходов не отвечает нормативным требованиям и главной целью развития систем обращения с отходами должно быть устранение этих нарушений. Поэтому схемы должны быть достаточно гибкими, что бы достижение данной цели не было жёстко увязано с реализацией крупных инвестиционных проектов.

Воплощение в жизнь проектных решений, заложенных в схемах на будущее, связано с реализацией комплекса мероприятий. Новая редакция закона об отходах содержит отдельную статью 13.2 «Требования к разработке и реализации региональных программ в области обращения с отходами...». Но ст. 13.2 не содержит ссылок на ст. 13.3, а ст. 13.3 на ст. 13.2. В этом отличие формирования схем обращения с отходами от документов территориального планирования, которые согласно Градостроительному кодексу должны быть основаны на программах социально-экономического развития (ст. 9). Но очевидно, что если схема предусматривает изменения системы обращения с отходами, то мероприятия, обеспечивающие данные изменения, должны быть заложены в программы в области обращения с отходами.

Корректность решений, принимаемых при утверждении схем обращения с отходами, будет зависеть от полноты информации, содержащейся в схеме. Поэтому Закон связывает территориальную схему обращения с отходами с документами территориального планирования. В составе документов территориального планирования важное место занимает описание и графическое отражение зон с особыми условиями использования территории, к которым отнесены:

- водоохранные зоны и прибрежные полосы водных объектов;



- зоны затопления и подтопления;
- зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения;
- санитарно-защитные зоны;
- охранные зоны объектов инженерной и транспортной инфраструктуры;
- зоны охраны объектов культурного наследия;
- особо охраняемые природные территории и их охранные зоны;
- охранные зоны объектов специального назначения;
- зоны минимально допустимых расстояний.

Ограничения, предусматриваемые этими зонами должны учитываться при размещении объектов по обращению с отходами и прокладке путей транспортировки отходов.

Решение технических задач заметно облегчается, когда схема является не просто рисунком, а программным комплексом – геоинформационной системой, в которой взаимно увязана текстовая, числовая и графическая (координаты объектов) информация. Подготовленный МПР России проект постановления Правительства РФ [12], направленный на детализацию требований к схемам обращения с отходами, предусматривает обязательность разработки электронной модели схемы. Но это, по моему мнению, является излишним. Процесс внедрения новых технологий должен быть добровольным, а не принудительным.

Заключение

Обобщая проведённый анализ можно сделать вывод о том, что схемы обращения с отходами являются:

1. Средством анализа информации о расположении объектов по обращению с отходами и о потоках отходов, позволяющим:
 - учитывать экологические, санитарно-гигиенические и иные ограничения при размещении объектов по обращению с отходами;
 - оценивать издержки, связанные с транспортировкой отходов;
 - проводить оптимизацию размещения объектов по обращению с отходами с учётом плотности населения и транспортной инфраструктуры;
2. Осуществлять визуализации информации.

Наиболее предпочтительным является создание схем в виде геоинформационных систем.

Заложенные в схемах перспективные варианты систем обращения с отходами должны быть увязаны с программами в области обращения с отходами и достаточно гибкими, чтобы не зависеть от внешнего финансирования.

Литература:

1. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон: № 89-ФЗ от 24.06.1998 (в ред. от 29.06.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. Схема обращения с отходами производства и потребления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на период до 2020 года: Утверждена распоряжением Правительства ХМАО 03.11.2011, № 623-рп, в ред. от 29.05.2014[электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Комплексная схема обращения с твердыми бытовыми и промышленными отходами на территории Ямало-Ненецкого автономного округа на период 2015–2020 годов: Утверждена постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 26.11.2014, № 968-П [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. Комплексная схема обращения с отходами на территории Воронежской области: Утверждена приказом департамента природных ресурсов и экологии Воронежской области от 20.02.2014, № 49, в ред. от 17.04.2015 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
5. Схема обращения с отходами производства и потребления на территории республики Адыгея: Утверждена постановлением кабинета министров республики Адыгея от 27.04.2015, № 84 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
6. Генеральная схема очистки территорий муниципальных образований Кировской области: Утверждена постановлением Правительства Кировской области от 05.03.2015, № 27/127[электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
7. Градостроительный кодекс РФ: Федеральный закон от 29.12.2004, № 190-ФЗ (в ред. от 29.12.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
8. Островский Н. В. Проблемы создания и функционирования инфраструктуры для удаления отходов населения. //Вестник УрФУ. Серия «Экономика и управление». 2014. № 2. С. 132–140.
9. Ильиных Г. В., Устьянцев Е. А., Вайсман Я. И. Построение материального баланса линии ручной сортировки бытовых отходов //Экология и промышленность России, 2013, № 1, с. 22–25.
10. Комплексная стратегия обращения с твёрдыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации: Утверждена приказом Минприроды России от 14.08.2013 № 298 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
11. Островский Н. В. Предложения по реализации Комплексной стратегии обращения с твёрдыми

коммунальными (бытовыми) отходами. // Вестник УрФУ. Серия экономика и управление. 2015. № 1. С. 127–134.

12. О требованиях к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами: Проект постановления Правительства РФ [электронный ресурс]. URL: www.mnr.gov.ru. (дата обращения 27.07.2015).

References:

1. On production and consumption wastes: The Federal Law № 89-FZ dated 24.06.1998 (as revised 29.06.2015) [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
2. Waste treatment scheme of production and consumption in the Khanty-Mansi Autonomous Okrug-Yugra for the period up to 2020: Approved by the HMAO Government Decree № 623 03.11.2011 (as revised 29.05.2014) [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
3. Integrated scheme of treatment of solid household and industrial waste on the territory of Yamal-Nenets autonomous area for the period 2015–2020: Approved by the resolution of the Government of Yamalo-Nenets autonomous district dated 26.11.2014, № 968-P [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
4. Integrated waste management scheme on the territory of Voronezh region: Approved by the Order of the Department of Natural Resources and Ecology of Voronezh region dated 20.02.2014, № 49 (as revised 17.04.2015) [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
5. Waste treatment scheme of production and consumption on the territory of the Republic of Adygeya: Approved by the Decree of the Cabinet of Ministers of the Republic of Adygea dated from 27.04.2015, № 84 [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
6. The general scheme of purifying the territories of municipalities of Kirov oblast: approved by the resolution of the Government of Kirov region dated from 05.03.2015, № 27/127 [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
7. Town-planning code of the Russian Federation: The Federal Law № 190-FZ dated from 29.12.2004 (as revised 29.12.2014) [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
8. Ostrovskiy N. V. Issues concerning creating and functioning of infrastructure for people's waste utilization // Vestnik URFU. Series «Ekonomika I upravleniye». 2014. № 2. P. 132–140.
9. Ilyinykh G. V., Ustiyantsev E. A., Waisman Ya. I. Building material balance line for manual sorting of domestic waste. // Ekologiya I promishlennost Rossiya. 2013. № 1. P. 22–25.
10. An integrated strategy for the treatment of solid municipal waste (household) of the Russian Federation: Approved by the RF Ministry of Natural Resources dated from 14.08.2013 № 298 [e-resource]. Access from the reference-legal system «KonsultantPlus».
11. Ostrovskiy N. V. Proposals on implementation of an integrated strategy for treatment of solid communal (household) waste // Vestnik URFU. A series ekonomika I upravleniye. 2015. №. 1. P. 127–134.
12. On requirements to the composition and contents of territorial waste treatment schemes, including solid communal waste»: Draft regulation of the RF Government [e-resource]. URL: www.mnr.gov.ru. (date of reference: 27.07.2015).

ПОЯВЛЕНИЕ АНГЛО-АМЕРИКАНСКИХ ЗАИМСТВОВАНИЙ И ИХ ПОСЛЕДУЮЩАЯ МЕТАФОРИЗАЦИЯ В РОССИЙСКОМ УПРАВЛЕНЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ КАК ОДИН ИЗ СПОСОБОВ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Юдина О. Л.

кандидат филологических наук, доцент кафедры иностранных языков 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, oksana.yudina@uapa.ru

УДК 811.111
ББК 81.43.21

Цель – выявить закономерности появления и освоения заимствованных метафор на основе сопоставления англо-американского и российского управленческого дискурса.

Методы. Использован метод дискурсивного анализа, сопоставительного анализа с учетом национальных особенностей соответствующих языков и культур, а также описательный метод, включающий приемы систематизации и интерпретации выбранных единиц. Отбор заимствований осуществлялся с использованием методом сплошной выборки.

Результаты и практическая значимость. В процессе исследования авторы приходят к выводу, что возникновение новых значений у заимствований, словообразовательная активность производящих основ иноязычного происхождения, высокая степень их метафоризации являются важнейшими показателями глубины лексической ассимиляции англицизмов в системе русского языка и, в частности, подязыка управления. Материалы данного исследования могут быть использованы в практике двуязычной лексикографии, в практике преподавания иностранного языка студентам, специализирующимся в области управления, межкультурной коммуникации.

Научная новизна. В данном исследовании впервые были выявлены особенности освоения англо-американских метафор в российском управленческом дискурсе; определены закономерности их использования как средства усиления целостности и выразительности в управленческом языке и речи; обнаружены новые факты, свидетельствующие как о национальном своеобразии российской и англо-американской метафорической управленческой картины мира, так и об общих направлениях в развитии международного управленческого дискурса.

Ключевые понятия: управленческий дискурс, метафоризация, заимствования, дискурсивный анализ.

THE EMERGENCE OF THE ANGLO-AMERICAN BORROWINGS AND THEIR SUBSEQUENT METAPHORIZATION IN THE RUSSIAN MANAGERIAL DISCOURSE AS ONE OF THE WAYS OF THE RUSSIAN MANAGEMENT DEVELOPMENT

Yudina O. L.

Candidate of Science (Philology), Assistant Professor of the Foreign Languages Department of the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia), r. 28, 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, oksana.yudina@uapa.ru

Purpose. To identify patterns of emergence and development of borrowed metaphors on the basis of comparison of Anglo-American and Russian managerial discourse.

Methods. The author used the method of discursive analysis, comparative analysis, taking into account the national specificities of their respective languages and cultures, as well as descriptive method, which includes techniques and interpretation of selected units. The selection was carried out using the method of continuous sample.

Results and practical importance. In the study the author conclude that the emergence of new meanings of borrowings, derivational activity producing bases of foreign language origin, high degree of metaphorization are the most

important indicators of depth of lexical assimilation of English borrowings in the system of the Russian language and particularly, managerial sub-language. Materials of this research can be used in practice of bilingual lexicography, in practice of teaching foreign language to the students specializing in management, cross-cultural communication.

Scientific novelty. In this study, for the first time the author identified the features of development of Anglo-American metaphors in Russian managerial discourse; determined regularities of their use as a means of enhancing the integrity and expressiveness in the managerial language and speech; learnt new facts about both national identity of Russian and Anglo-American metaphorical management worldview, and general directions in the development of international management discourse.

Key words: managerial discourse, metaphorization, borrowing, discursive analysis.

Социально-экономические и политические преобразования в России конца XX начала XXI века, а также развитие менеджмента как науки сопровождаются интенсивными «языковыми переживаниями», изменением всего «языкового состояния». Эти изменения особенно заметны при анализе управленческого дискурса, который в эпоху рыночных преобразований испытывает значительное англо-американское влияние [Э.В. Будаев 2010, 2011, Е.Ю. Булыгина 1999, Е.В. Быкова 2000, А.И. Дьяков 2003, М.Г. Китайгородская 1995, Е.В. Колотнина 2003, Н.Г. Комлев 1992, В.Г. Костомаров 1994, Л.П. Крысин 1992, 1996, 2000, С.Л. Кушнерук 2011, Е.В. Ларионова 1993, С.О. Макеева 2011, Н.Б. Руженцева 2002, О.Г. Скворцов 2009, Е.В. Скворецкая 2002, Н.А. Сытина 1999, О.С. Сыщиков 1998, А.П. Чудинов 2011, Е.В. Шустрова 2011, О.Л. Юдина 2012 и др.].

Новая реальность потребовала сначала от специалистов, а затем и от большинства населения страны освоения новой управленческой системы, а вместе с ней и «нового языка управления». Современные тексты масс-медиа, посвященные проблемам управления, отличаются от текстов предшествующей эпохи меньшей декларативностью, тенденцией к использованию максимального арсенала коммуникативных стратегий и тактик, стремительной экспансией варваризмов, жаргонизмов и неологизмов, а также активным использованием самых разнообразных выразительных средств, в том числе метафорических. К подобным выводам приходят такие исследователи, как Е.Е. Аникин 2011, Э.В. Будаев 2008, 2011, Л.Е. Веснина 2010, А.И. Дьяков 2011, И.М. Кобозева 2011, Е.В. Какорина 1996, К.В. Томашевская 2000, А.П. Чудинов 2001, 2003, 2005, 2008, В.Н. Шапошников 1998, О.Л. Юдина 2012 и др.

Общие причины заимствования иноязычной лексики, а также факторы, способствующие вхождению слова в употребление и последующему укоренению его в языке, описаны в работах таких ученых, как В.М. Аристов 1978, А.А. Брагина 1973, Э.Ф. Володарская 2002, З.И. Комарова 2008, 2009, В.Г. Костомаров 1999, Л.П. Крысин 1968, 1996, Д.С. Лотте 1982, Ю.С. Сорокин 1965 и многих других.

В основном исследователи называют следующие общие причины заимствования иноязычной лексики (экстралингвистические).

- Исторические контакты народов и наличие определенного рода двуязычия [1, с. 97] (*имидж-мейкер, консалтинг*).
- Новаторство нации в какой-либо определенной сфере деятельности (ср. американизмы из страны – родины Интернета: *интернет, веб, чат* и др.; о роли американизмов в компьютерном социолекте [2, с. 61–65]).
- Потребность в наименовании (новой вещи, нового явления и т.п.). Как известно, в языке закрепляются прежде всего те слова, которые называют какие-либо новые, достаточно распространенные явления [3, с. 125]: *маркетинг, секьюрити, модуль, кейс* и т.п.
- Социально-психологические причины и факторы заимствования: восприятие – всем коллективом говорящих или его частью – иноязычного слова как более престижного (по сравнению с исконным), «ученого», «красиво звучащего» и т.п. [3, с. 125], *рекрутировать, схантить, имплементация, фасилитация* и т.п.

В.Г. Костомаров полагает, что существует «языковая мода» на заимствования из определенного языка. «По «моду» дня английские слова заимствуются, даже когда налицо не менее точные русские эквиваленты, например: *стагнация (застой), презентация (представление), имаджинировать (представлять, вообразать), reople manager (локальный руководитель)*. Подобными иноязычиями часто заменяются обрусевшие слова, пришедшие из других языков» [4, с. 111]: *брифинг (пресс-конференция), рейтинг (авторитет, популярность)*.

Кроме экстралингвистических факторов заимствования исследователи выделяют и некоторые лингвистические факторы:

- Необходимость разграничить содержательно близкие, но все же различающиеся понятия: *обслуживание – сервис, менеджер – управляющий, администратор; дистрибьютор – распространитель*.
- Необходимость специализации понятий – в той или иной сфере, для тех или иных целей [5, с. 146]:

предупредительный – превентивный, вывоз – экспорт, преобразователь – трансформатор, мониторинг (окружающей среды) – наблюдение, оценка.

- Тенденция к устранению омонимии и полисемии исконного слова: *меценат – спонсор, чек – ваучер* [5, с. 146], *продвижение – промоушен; девелопер – раз-работчик.*

- Тенденция к пополнению экспрессивных средств [1, с. 99]: *мейнстримный*, а не просто *популярный*; *грейды*, а не *тарифная сетка.*

- Тенденция к соответствию нерасчлененности, цельности обозначаемого понятия с нерасчлененностью обозначаемого: если объект наименования представляет собой одно целое (или мыслится как целое носителями языка), то говорящие стремятся заменить описательное наименование однословным [5, с. 147]. Так, в русском языке появились такие слова, как *пиарить – популяризировать кого-либо, что-либо, рекрутер – работник агентства по найму, топы – высшее руководство организации, call-центр – центр по обработке большого количества звонков, ассессор – специалист по оценке персонала и т.п.*

- Наличие в заимствующем языке сложившихся систем терминов, обслуживающих ту или иную тематическую область, профессиональную среду и т.п. Сфера управления также обрывает все новыми иноязычными номинациями, в том числе и мало оправданными с точки зрения коммуникативных потребностей, например, «с&b» (*си-энд-би, компенсэйшнс энд бенефитс – компенсации и льготы*), «t&d» (*ти-энд-ди, тичинг энд девелопмент – обучение и развитие*), *baby-sitting клиентов (няньки для клиентов), тим билдинг (формирование единой команды, коллектива), специ-алисты по комп&бену (compensation & benefits – компенса-ции и льготы) и др.*

По мнению исследователей В. М. Аристовой и Э. Ф. Володарской, экстралингвистические причины и условия являются решающими при миграции слов из языка в другой язык. Однако система заимствующего языка принимает далеко не все проникшие иноязычные слова. Решающую роль при этом играют лингвистические факторы [6, с. 39; 1, с. 46].

По-видимому, иноязычное слово приживется на почве языка-реципиента в том случае, если существует недостаточность исконного лексического материала для обозначения какого-либо явления, предмета – заимствованное слово займет пустующую нишу. В противном случае может возникнуть избыточность, иноязычие оказывается «ненужным», лишним для говорящих на принимающем языке, соответственно, не приживется в нем.

Мы придерживаемся точки зрения С. А. Беляевой, которая дает следующее определение заимствования:

«заимствование – это сложное явление, включающее момент проникновения «чужого» слова, неоднократное употребление его на уровне речи и последующее вхождение в систему языка-рецептора. Иноязычное слово уподобляется автохтонному, перестает ощущаться как «иностранный» [7, с. 5].

Метафоры существуют как «когнитивные процессы, с помощью которых мы углубляем наши представления о мире и создаем новые гипотезы. Новые метафоры изменяют повседневный язык, которым мы пользуемся, и одновременно меняют способы нашего восприятия и постижения мира, ... они играют определенную роль в культурной эволюции» [8, с. 360].

Многие управленческие англо-американские метафорические заимствования сохраняют свое оригинальное образно-переносное значение, тогда как другие могут развивать новые метафорические значения под влиянием принимающего русского окружения и, тем самым, ускорять освоение заимствований в русском языке и речи и тем самым способствовать развитию российского менеджмента как науки.

Так, например, заимствование «ментор» (от англ. *mentor* – наставник, воспитатель), хотя и закрепилось в данном значении в русском языке, но чаще употребляется метафорически: «ментор» – «нравоучительный зануда, педант». Несмотря на то, что производное заимствование «менторинг» переводится на русский язык как «наставничество или партнерство», в российском управленческом дискурсе данный вид наставничества понимается как более жесткий, авторитарный тип отношений, тогда как наставничество как таковое предполагает отношение партнеров. На основании вышеизложенных фактов мы можем сделать вывод также о метафоричности данного англицизма.

«...Ведут обучение преподаватели – коучи, сертифицированные в ICF. В комплекс курсов включены тренинги, практика, менторинг, супервизия, работа с реальными клиентами, экзамен» (С. Чумакова, УП № 20, октябрь 2007 г.)

Еще один англицизм, связанный с методами управления, «коучинг» (от англ. *coaching*), перенес в русскую речь свое метафорическое значение из своего этимона. В определениях этого понятия царит удивительное многообразие: «сопровождение клиента по жизни во всех ее проявлениях», «наставничество», «тонкая грань между философией и искусством». Еще одно из значений данного заимствования – «тренировать, заниматься репетиторством, готовить к чему-нибудь». Также существует значение англицизма «coach» – «каре́та, повозка», поэтому в переносном смысле «коучинг» – это способ доставить человека туда, где он хочет быть. В сущности, это новая стратегия работы с человеком, которая используется в менеджменте не столько для консультаций

и профессионального обучения, сколько для развития творческого потенциала, помощи в постановке новых целей, выходящих за рамки привычного восприятия действительности. В некотором смысле «цель» – это самое важное в коучинге, ведь, в принципе, все подчинено ее достижению.

«...Правда ли, что коучинг – это все вместе: и ситуационное руководство, и тренинг, и ассесмент и процессное консультирование, и, наконец, откровенное манипулирование словом, каждый консультант что умеет делать, то и предлагает в качестве коучинга?» (С.Чумакова, УП № 20, октябрь 2007 г.)

Англицизм «баддинг» в своем образно-переносном значении постепенно начинает осваиваться в российском управленческом дискурсе. *Баддинг* (от англ. *buddy* – приятель) как направление англо-американского менеджмента – это разновидность наставничества или «друг по назначению», поддержка, которую дает компания новому сотруднику в лице коллеги. Если *коучинг* направлен на развитие сотрудника, а *менторство* – на освоение конкретных навыков, то основная задача *баддинга* – поддержка.

«...Отдел молодой, и необходимым опытом владею только я», – объясняет Путинцев. Он не ограничивается поддержкой на первом этапе, и баддинг постепенно перерастает в коучинг...» (А. Острогорский, Ведомости № 6 (2028) 16.01.2008).

Одним из методов управления организацией является *секондмент*. Заимствование «*секондмент*» (от англ. *second* – другой, второй; *secondment* – командирование) обозначает достаточно новое направление в российском менеджменте.

Являясь изначально метафорой, англицизм «*секондмент*» означает временный перевод сотрудника в другой отдел внутри организации. Однако, в последнее время, данный метод шире и включает в себя не только временное перемещение сотрудника в другое подразделение организации, но также и стажировку в совершенно другой компании. В России, как и на Западе, *секондмент* получает всё более широкое распространение и считается весьма эффективным средством обучения и развития персонала

«...В конце сентября на сайте группы компаний «Агентство Контакт» добавилась новая услуга – секондмент. Суть в том, что компания А, желая сохранить до лучших времен ценного сотрудника, но при этом сократить расходы, с помощью агентства ищет компанию Б, которой сейчас нужны его услуги...» (А. Занегина, <http://ibk.ru/47010/html>, 22.08.2011).

Необходимо отметить, что, в отличие от англицизма «*менторинг*», заимствования «*коучинг*», «*баддинг*» и «*секондмент*» не подверглись процессу метафоризации на русской почве. Это может быть связано

с тем, что у метафорического заимствования «*менторинг*» в русском языке уже существовало похожее мотивирующее слово «*ментор*» и данная метафора, как и само понятие менторинга, воспринимается российскими руководителями намного легче.

Английское существительное «*фриланс*» (от англ. *freelance* – свободный, независимый) в последнее время достаточно часто встречается в речи российских руководителей всех рангов. Заимствование «*фриланс*» состоит из слов «*free*» – свободный и «*lance*» – копье, пика.

В средних веках так называли копьеносцев, наемников, вольнонаемных воинов, которые за определенное вознаграждение могли служить любому нанимателю. Часто их нанимали для выполнения определенных краткосрочных задач – на время военной кампании, сопровождения торговых караванов и т.д.

В наше время все изменилось, *фриланс* обрел позитивный оттенок в оценке общества, и все больше людей становятся *фрилансерами* по самым различным направлениям. Например, самые популярные направления фриланс работы это: фриланс дизайн, фриланс программирование, написание текстов (тоже фриланс). Отчасти это происходит благодаря развитию коммуникаций, ведь теперь можно найти удаленную работу через интернет, не выходя из дома. А для многих специалистов это становится настоящей альтернативой постоянной работе в штате какой-либо компании.

«...Часто во фриланс уходят люди, которые удовлетворили три базовые потребности, а именно: материальную – в получении средств, которые им необходимы; духовную – в удовлетворении от того, чем они занимаются; статус» (Т. Базаров, УП № 24, декабрь 2006).

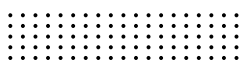
Метафорическое производное данного заимствования «*фрилансер*» также нашло свою нишу в российском управленческом дискурсе.

«...Все больше наемных работников, особенно из числа занятых в крупных структурах, устав «работать на дядю», выбирают более свободный образ жизни. То есть переходят в категорию фрилансеров...» (Н. Архангельская, Эксперт № 7 (596) 2008).

Так, например, короткая и удобная для русского языка англо-американская метафора «*бренд*» или как иногда пишут «*бренд*» (от англ. *brand* – торговая марка, фирменный знак) вошла в наш лексикон сравнительно недавно, но успела в нем прижиться – главным образом, благодаря своей емкости.

Кроме того, выражено иностранный характер заимствования прибавляет ему весомости, солидности, что прекрасно подходит для той среды, в которой оно употребляется.

Что касается емкости – это метафорическое заимствование обозначает совокупность продукта/услуги, товарного знака и дополнительных ценностей в восприятии целевой аудитории. *Бренд* – это некий образ,



Юдина О. Л.

зачастую персонифицированный, который возникает в сознании потребителя при упоминании определенного названия товара или услуги.

Изначально слово *бренд* произошло от староанглийского слова *brand* – «факел, головешка». Трудно представить, но когда-то англицизм «*brand*» вызывал совсем иные ассоциации, нежели сейчас. Не красочные щиты на улицах, не глянцевые журналы и не телевизионные ролики шли рука об руку со словом «*бренд*», а американские ковбои и английские зеленые пастбища, потому что слово «*brand*» имеет в английском языке и его американском варианте также значения «*клеймо, тавро*» и «*клеймить*». Причем, как в прямом, так и в переносном смысле. Так что «*бренды*» в то время не закладывались в голову людей, а выжигались каленым железом на боках лошадей и коров. Кстати, эти значения не так уж и разошлись: в современном языке легко прослеживается связь, если прибавить промежуточное звено – значение «*отпечатываться в памяти, оставлять неизгладимое впечатление*». От последовательной и тщательной реализации бренда во многом зависит успех компании, чей товар или услуга продвигается на рынок.

«...При выборе компании необходимо ориентироваться не на бренд, а на ее персонал...» (Анна Рыжкова, УП № 19, октябрь 2006).

Дериваты «*брендный*» или «*брендовый*», образованные от данного англицизма, развили на русской почве собственное образно-переносное значение – модный, популярный, совершенно новый.

«...Одна из фирм, выпускающих брендовые ноутбуки, – компания *Asus*. Ноутбуки *Asus* отвечают самым модным тенденциям как по оформлению, так и по качеству...» (А. Гудко, <http://www.newagetechnologies.ru>, 10.12.2010).

Кроме прилагательных, образованных от англицизма «*бренд*» и имеющих метафорическое значение, толковыми словарями русского языка и толковыми словарями иностранных слов закреплены значения таких производных, как «*брендинг*» и «*ребрендинг*». «*Брендинг*» (от англ. *branding*) означает разработку торговой марки, а также маркетинговую стратегию выработки предпочтения потребителями данной торговой марки.

«...В 2009 году Генеральный директор *ArtGraphics* и Андрей Пуртов ... был приглашен читать свой авторский курс “Брендинг” в Британской высшей школе дизайна» (А. Пуртов, <http://artgraphics.ru/about>, 14.11.09).

Дериват «*ребрендинг*» (от англ. *rebranding*) подразумевает комплекс мероприятий по изменению бренда, либо его составляющих: названия, логотипа, визуального оформления бренда с изменением позиционирования, изменение целостной идеологии бренда.

«...Мы рассматриваем ребрендинг, как насущную необходимость... Основная задача ребрендинга – выделить два самостоятельных сильных бренда по направлениям подбора среднего менеджмента и топ-менеджмента...» (Сергей Ражев, УП № 11, июнь 2006).

Приведенные выше примеры доказывают, что метафоричность является одной из институциональных черт как русского, так и англо-американского управленческого дискурса, требующего, помимо прочего, его филологического осмысления. Также необходимо отметить, что метафоризация англоязычных управленческих заимствований на русской почве является одним из способов пополнения лексического состава русского языка и, в частности, русского языка управления.

Литература:

1. Володарская Э. Ф. Заимствование как отражение русско-английских контактов // Вопросы языкознания. 2002. № 4. С. 96–118.
2. Батуркин К. А., Захаров В. С. Роль английских заимствований в формировании компьютерной культуры // Язык в современных общественных структурах (социальные варианты языка – IV): материалы международной научной конференции 21–22 апреля 2005 года. Нижний Новгород: Нижегородский гос. лингвистический ун-т им. Н. А. Добролюбова, 2005. С. 61–65.
3. Ваганова Н. В. Современные заимствования из английского языка: семантико-словообразовательный аспект: на материале англицизмов конца XX-начала XXI в. в современном русском языке: дис. ... канд. филол. наук: 10.02.01. Нижний Новгород, 2005. 279 с.
4. Костомаров В. Г. Языковой вкус эпохи: из наблюдений над речевой практикой масс-медиа. 3-е изд., испр. и доп. СПб, 1999. 320 с.
5. Крысин Л. П. Русский язык конца XX столетия (1985–1995). М., 1996. 220 с.
6. Аристова В. М. Англо-русские языковые контакты Л., 1978. 151 с.
7. Беляева С. А. Английские слова в русском языке XVI–XX вв.: учеб. Пособие. Владивосток, 1984. 107 с.
8. МакКормак Э. Когнитивная теория метафоры // Теория метафоры: сборник научных трудов: пер. с англ., фр., нем., исп., польск. яз. / Вступ. ст. и сост. Н. Д. Арутюновой, общ. ред. Н. Д. Арутюновой и М. А. Журиной. М.: Прогресс, 1990. С. 358–386.

References:

1. Volodarskaya E. F. Borrowing as a reflection of the Russian-British contacts // Voprosy Yazikoznaniya. 2002. № 4. P. 96–118.
2. Baturkin K. A., Zakharov B. S. Role of English borrowings in shaping computer culture // Language in modern



Юдина О. Л.

- social structures (social language options – IV): materials of International Conference April 21–22, 2005. Nizhny Novgorod: Dobrolyubov Nizhny Novgorod State Linguistic University, 2005. P. 61–65.
3. Vaganova N. V. Modern borrowings from the English language: semantic and word-building aspect: based on the material of English borrowings of the late 20th-early 21st century in the modern Russian language: Candidate's Dissertation (Philology): 10.02.01. Nizhny Novgorod, 2005. 279 p.
 4. Kostomarov V. G. Language taste of the era: from observations over mass media speech practice. 3d edition, corr. and added. St. Petersburg, 1999. 320 p.
 5. Krysin L. P. The Russian language at the end of XX century (1985–1995). M., 1996. 220 p.
 6. Aristova V. M. Anglo-Russian language contacts. L., 1978. 151 p.
 7. Belyaev S. A. English words in the English language of XVI–XX centuries: Tutorial. Vladivostok, 1984. 107 p.
 8. McCormack, E. Cognitive metaphor theory // Theory of metaphors: proceedings: transl. from English, French, German, Spanish, Polish / Prolusion and comp. by N. D. Arutyunova; General edition by N. D. Arutyunova and M. A. Zhurinskaya. M.: Progress, 1990. P. 358–386.

УПРАВЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ

МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА КАДРОВ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ МОРСКОЙ ТРАНСПОРТНОЙ ОТРАСЛЬЮ РОССИИ

Митрофанова Н. В.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и менеджмента Государственный морской университет имени адмирала Ф. Ф. Ушакова (Россия), 353909, Россия, г. Новороссийск, ул. Общественная 30 б, e-mail: vovnad7@mail.ru

УДК 338.47
ББК 65.374

Актуальность исследования. Развитие морской транспортной отрасли России в настоящий момент требует формирования инновационных кадров. Такую задачу ставит руководство Росморречфлота на последней «Транспортной неделе» 05.12.2014 г.

Методы. Для оценки предпосылок работы в данном направлении автор проанализировал современное состояние российской экономики и эффективность текущей реализации Транспортной стратегии РФ на период до 2030 года.

Результаты и научная новизна. Автор дает определение инновационного потенциала работника и формирует набор его профессиональных качеств. В работе автором создана система методических подходов, необходимых для подготовки специалистов-новаторов. В частности, предложен коучинг-подход, интерактивные методы, мастер-классы специалистов морской отрасли.

Ключевые слова: транспортная отрасль, инновационные кадры, методические приемы, коучинг, интерактивное обучение, инновационная компетенция.

METHODICAL BASES OF FORMATION OF INNOVATIVE PERSONNEL POTENTIAL FOR EFFICIENT MANAGEMENT OF MARINE TRANSPORT INDUSTRY OF RUSSIA

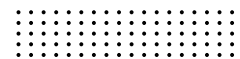
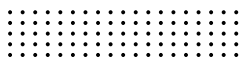
Mitrofanova N. V.

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor of the Economics and Management department, Admiral Ushakov State Maritime University (Russia), 30b Obshchestvennaya str., Novorossiysk, Russia, 353909, vovnad7@mail.ru

The relevance of research. Development of maritime transport industry currently requires development of innovative human resources. This task was formulated by Rosmorrechflot at the latest “Transportation week” dated from 05.12.2014.

Methods. To assess the assumptions work in this direction, the author reviewed the current state of the Russian economy and efficiency of the current implementation of the Transport strategy of the RF for the period up to 2030.

Results and scientific novelty. Then the author gives a definition of innovative potential of an employee and develops a set of his professional qualities. In the work of the author makes a system of methodical approaches that are necessary



Митрофанова Н. В.

for specialists-innovators training. In particular, the author offered a coaching approach, interactive techniques and master-classes of the maritime industry professionals.

Keywords: transport sector, innovative personnel, instructional techniques, coaching, interactive study, innovative competence.

Конкурентоспособность морской транспортной компании и всей отрасли в целом складывается из многих факторов, среди которых особую актуальность в настоящий момент приобретают высококвалифицированные трудовые ресурсы, обладающие специфическими свойствами: готовностью инновационно мыслить, развивать свой потенциал, толерантно относиться к риску.

Актуальность темы исследования связана с необходимостью активизации развития морской транспортной отрасли России, что продиктовано теми обстоятельствами, в которых оказалось наше государство на рубеже XX–XXI вв. Если после окончания второй мировой войны СССР, выбрав стратегию ускоренной индустриализации, достигнул впечатляющих на фоне остального мира показателей, и стал второй державой мира, то проведенная в начале 1990 гг. по рецепту «шокотерапевтов» стратегия ускоренной либерализации, привела к тому, что «Россия из сверхдержавы XX в. скатилась по ряду критериев в разряд стран Третьего мира, а по показателю ВВП оказалась в конце списка первой десятки ведущих государств планеты» [2, с. 23]. Кульминация ситуация достигла в 2014 году с введением санкций рядом важнейших государств мира против России, что поставило под угрозу национальную безопасность страны.

На любом этапе развития цивилизации торговля имела решающее значение в жизни государства, и транспорт всегда обслуживал ее интересы. В настоящее время развитие международных торгово-экономических взаимоотношений России происходит со сменой стратегических партнеров, благодаря проводимой ранее диверсификации рынков.

В действительности только инновационный проект развития экономики способен обеспечить благополучное развитие экономики России [1, с. 6]. Транспортная составляющая процесса по понятным причинам не может быть в стороне от происходящих событий.

Для поддержания независимости государства требуется активное развитие новых портов и морских путей, обновление и совершенствование уже функционирующих транспортных узлов. Поэтому, задача образовательного процесса транспортного ВУЗа состоит теперь не только в формировании специальных знаний и навыков выпускников, но в развитии способности к активной инновационной деятельности на морском транспорте.

Рассматривая роль науки и технологий, следует подчеркнуть, что в настоящее время в мировом

сообществе формируется новый тип экономического роста, сутью которого являются «целенаправленно создаваемые с участием государства и национально ориентированного бизнеса системы воспроизводства и использования знаний, воплощения их в инновации, обеспечивающие экономическую и социальную (в широком смысле) конкурентоспособность национальной экономики» [4, с. 22–23].

Российскими терминами в области инновационной деятельности являются термины, используемые в официальных нормативно-правовых актах. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года [17] разработана на основе положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике».

Помимо указанных документов инновационная деятельность в государстве регулируется Федеральным законом «Об инновационной деятельности и о государственной инновационной политике (от 1.12.1999)». В ближайшем будущем готовится к принятию ФЗ «Об инновационной деятельности», который будет непосредственно регулировать инновационную деятельность. Кроме этого, именно направления развития морской транспортной отрасли России регулируют специально созданные для этого: Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 [14] г и Транспортная стратегия РФ на период до 2030 г [15]. Поэтому, автор пришел к выводу, что в настоящее время в России созданы предпосылки для инновационного развития предприятий морской транспортной отрасли.

Оценить численность и структуру кадров занятых в морской транспортной отрасли можно по статистической информации приведенной автором исследования.

В настоящее время по данным Информационно-статистического бюллетеня Транспорт России (январь-сентябрь 2014 года) [16] среднесписочная численность работников транспортного комплекса составляет 2 111 783 человек и, в частности на морском транспорте – 14 940 человек, что можно увидеть в табл. 1.

Из них персонал компаний на морском транспорте, распределенный по структуре можно увидеть на рис. 1 [16].

Оценивая основные показатели реализации Транспортной стратегии Российской Федерации на период

Таблица 1. Среднесписочная численность работников крупных и средних организаций транспортного комплекса (без внешних совместителей) за январь–сентябрь 2013 и 2014 годов, чел.

	Январь–сентябрь 2013 года	Январь–сентябрь 2014 года	Январь–сентябрь 2014 г. к январю–сентябрю 2013 г., %
Транспортный комплекс – всего	2 121 532	2 111 783	99,5
в том числе:			
деятельность магистрального железнодорожного транспорта	687 197	662 692	96,4
деятельность промышленного железнодорожного транспорта	58 442	57 019	97,6
деятельность автобусного транспорта, подчиняющегося расписанию	203 047	197 144	97,1
деятельность трамвайного транспорта	56 498	56 145	99,4
деятельность троллейбусного транспорта	63 354	60 655	95,7
деятельность метрополитена	60 988	63 589	104,3
деятельность такси и прочего сухопутного пассажирского транспорта	62 204	66 834	107,4
деятельность автомобильного грузового транспорта	283 439	272 259	96,1
деятельность морского транспорта	15 191	14 940	98,3
деятельность внутреннего водного транспорта	33 426	33 913	101,5
деятельность воздушного транспорта	85 785	88 342	103,0
вспомогательная и дополнительная транспортная деятельность	511 961	538 251	105,1
из них: эксплуатация автомобильных дорог общего пользования и дорожных сооружений	108 560	108 678	100,1

По данным формы федерального статистического наблюдения № П-4 «Сведения о численности, заработной плате и движении работников» (месячная).

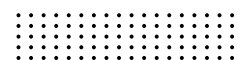
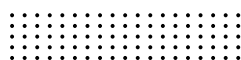


до 2030 годах [15] автор констатирует положительную динамику. В частности, объем перевалки грузов в морских портах Российской Федерации в первом полугодии 2014 года вырос по сравнению с 2013 годом на 6,2 % (табл. 2).

Краткий анализ статистических материалов проведенный автором, также показал благоприятную ситуацию для формирования инновационного подхода в подготовке кадров для морской транспортной отрасли.

Среди основных компонентов трудового потенциала кадров особенно выделяется квалификационная составляющая. Ее формирование сопряжено с приобретением не только специальных знаний и навыков, но, что особенно важно, с развитием способности к инновационной деятельности – инновационной компетенции.

По мнению автора, инновационный потенциал (компетенция) работника это совокупность свойств личности необходимых для создания качественно новой продукции (технологии, услуг), непрерывного профессионального и научного саморазвития, объективной оценки риска.



Митрофанова Н. В.

Таблица 2. Объем перевалки грузов в морских портах Российской Федерации, млн. т.

	Январь– сентябрь 2013 г.	Январь– сентябрь 2014 г.	Январь–сентябрь 2014 г. в % к январю–сентябрю 2013 г.
Всего грузов	438,3	465,4	106,2
в том числе:			
сухогрузы	189,4	214,3	113,2
из них грузы в контейнерах	33,0	35,1	106,3
наливные	248,9	251,1	100,9

В отечественных источниках проблемами управления кадрами и кадровым потенциалом занимались такие ученые как: Александров, Л. М. Гатовский, О. В. Емельянов, А. Г. Журавлев и многие другие, но именно понятие «инновационный кадровый потенциал» впервые раскрыл М. Армстронг.

Автор Е. Ю. Грасс в своей работе [3], предлагает проводить оценку трудового потенциала работника плавсостава по следующим критериям:

- оценку профессиональных качеств (знания, навыки, умения, квалификация, опыт);
- оценку деловых качеств (особенности отношения к работе, целеустремленность, настойчивость и др.);
- оценку личных качеств (психофизические и физические).

Далее, Е. Ю. Грасс [3], высказывает мнение, что долгосрочные стратегии являются основанием для определения перспективных потребностей в персонале, которые определяются путем прогнозирования качественных и количественных характеристик трудового потенциала, необходимого для реализации будущих целей предприятия. При этом не уделяется внимание оценке инновационного потенциала, которая, по мнению автора, данного исследования является не менее важной при разработке стратегии развития транспортного предприятия.

Автор И. А. Киршина [5], в своей работе указывает, что в структуре кадрового потенциала следует выделить: физический, профессионально-квалификационный, социально-психологический, интеллектуально-культурно-нравственный, и инновационный потенциалы.

Подготовка кадров для инновационной деятельности начинается задолго до нее самой. Инновационное сознание формируется в детском возрасте. В настоящее время, в соответствии со Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года [17] происходит «адаптация системы образования с целью формирования у населения с детства необходимых для инновационного общества

и инновационной экономики знаний, компетенций, навыков и моделей...».

Теперь исследовательские работы рекомендованы уже в дошкольных учреждениях. Здесь работы проводятся совместно с родителями, таким образом, инновационное сознание начинает формироваться в семье. Если семья поддерживает юного исследователя, вникает в его деятельность, то инновации становятся определенной семейной ценностью. А ничто так не определяет будущее человека как его семья. Автор, вместе со своей младшей дочерью, воспитанницей детского сада, является непосредственным участником этого инновационного процесса. В 2015 году семья была удостоена золотой медали за участие в конкурсе «Я – исследователь», работа вошла в Золотой фонд г.Новороссийска.

Важным этапом в формировании инновационной компетенции являются и школьные проекты, но, как отмечают специалисты, работающие со школьниками, если в раннем возрасте не привить интерес к исследованиям, то примерно к 5–6 классу дети теряют желание участия в научных конференциях и конкурсах.

Если, дошкольное и школьное образование создает необходимые предпосылки к инновационной активности, то пик раскрытия инновационного потенциала приходится на период получения высшего образования.

ВУЗ, по мнению автора, должен сформировать инновационно активную личность, обладающую вполне конкретными профессиональными качествами(свойствами):

- научным потенциалом;
- экономическими знаниями;
- техническими навыками;
- психологической готовностью.

И если первые три качества не нуждаются в пояснении, т.к. их значимость в инновационной деятельности очевидна, то значение последнего необходимо пояснить. Речь идет о психологических особенностях личности. Для инновационной деятельности необходимо, чтобы новатор имел толерантное отношение

к риску, понимал неизбежность его существования, имел навыки управления риском. Кроме этого, психологически был готов к сопротивлению окружающих коллег, с которым связано продвижение любых идей от формирования до реализации. Способность эффективно коммуницировать также имеет большое значение. Данная компетенция достигается именно в учебном процессе – умение отстоять, обосновать точку зрения, грамотно воспринять критику, конструктивно отнестись к замечаниям, при этом не потерять своей собственной идеи, уметь чувствовать момент для ее реализации.

Приведем слова помощника президента РФ И. Левитина о перспективах транспортной отрасли «...для опережающего развития инфраструктуры, создания эффективной отрасли нужны и новые подходы в образовании» [9, с. 1]. Его мнение сходится с мнением Руководителя Росморречфлота А. Давыденко «Решение актуальных задач инновационного развития требует опережающей подготовки высокопрофессиональных кадров... путем формирования профессиональных компетенций, необходимых для работы на предприятиях отрасли» [9, с. 1–5].

Проведенное автором исследование определило потребность создания системы методических подходов для формирования инновационной компетенции при подготовке кадров для морской транспортной отрасли.

Целенаправленная работа по развитию компетенций в сфере исследований и разработок, а также мотиваций к инновациям [14], должна, по мнению автора, проводиться в морском транспортном ВУЗе в следующих инновационно значимых направлениях:

1. Активизация научных исследований в ВУЗах (работа научно-исследовательских (научно-практических) лабораторий, реализация госбюджетных тем, проведение конференций, круглых столов и т.д.).

Проведение конференций в ВУЗах позволяет студенту получить навыки работы с источниками информации, сформировать научно-структурное мышление (сбор и обработка данных, сравнение и выделение главного, получение первого важного опыта постановки цели, определения задач для ее достижения). Перечисленный алгоритм выводит мыслительный процесс студента на новый уровень, когда формирование и реализация новых идей становится понятным рабочим процессом.

Деятельность научно-исследовательских (научно-практических) лабораторий позволяет привлечь инновационно-мыслящих студентов к продолжению и углублению своих научных изысканий, заявленных на конференциях, круглых столах и просто в учебном процессе. Кроме этого, позволяет обмениваться опытом и идеями с научным руководителем в приближенных к практическим условиям.

Автор считает необходимым рекомендовать создание научно-исследовательских (научно-практических) лабораторий при каждой кафедре ВУЗа. К ним можно привлекать не только студентов и преподавателей, но и специалистов предприятий морского транспорта. Это позволит усилить научно-исследовательский процесс, дополнив его современными практическими тенденциями отрасли. Помимо этого, дополнительно, создавать межкафедральные научно-исследовательские центры, как самостоятельные подразделения в структуре ВУЗа, т.к. многие исследования идут на стыке нескольких кафедр, зачастую снижая качество исследования за счет недостатка информации, знаний, опыта.

Реализация госбюджетных тем по предприятиям морской отрасли создает условия для фактической реализации накопленных руководителями и студентами (могут привлекаться для рутинных расчетов) опыта и знаний, позволяет увидеть студенту значимость научной деятельности для эффективного развития компаний. Поэтому, дополнительным эффектом будет являться усиление мотивации к инновационной деятельности у будущих кадров морской отрасли.

2. Обучение студентов навыкам поиска профессионально значимой информации в периодической литературе – необходимо с целью создания предпосылок для инновационной деятельности. В современном российском обществе и, в частности, в студенческой среде теряется культура чтения, в том числе и профессионально важной литературы.

Автор считает необходимым рекомендовать включение часов обучения навыкам чтения профессиональной периодической литературы в учебный план практических занятий по дисциплине. Возможно, это покажется странным, т.к. специальная периодическая литература всегда присутствует в учебно-методическом комплексе дисциплины, как дополнительно рекомендованная для обучающихся. Но, как показывает пятнадцатилетняя педагогическая практика автора, студенты, не имея навыков работы с периодической литературой, просто игнорируют ее.

Негативную тенденцию усиливает тот факт, что, к сожалению, в настоящее время студенты вообще редко посещают библиотеку. Статистика показывает, что на чтение средний россиянин тратит не более 9 минут в день. «Россия утратила статус самой читающей страны в мире, жители страны в среднем тратят на чтение всего девять минут в день», – признал Президент РФ Владимир Путин [10].

Очевидно, что инновационное развитие невозможно при таких удручающих фактах. Именно поэтому, так важно ввести в дисциплины часы не просто чтения, а обучения навыкам поиска профессионально значимой информации в периодической литературе. Автор

рекомендует преподавателям приносить на занятия образцы профильных журналов, выделять время на просмотр, отбор интересующих статей, чтение и совместное обсуждение, с выделением главного и подведением итогов. Таким образом, будет сформирована компетенция, позволяющая определять необходимую информацию, быть в курсе новых тенденций в профессиональной сфере, формировать толерантное отношение к нововведениям, мотивировать инновационную активность, необходимую для совершенствования деятельности любого предприятия и, в частности, транспортного.

3. Использование активной и интерактивной форм обучения в образовательном процессе транспортного ВУЗа. На интерактивные формы и методы обучения в учебном плане ФГОС третьего поколения рекомендует отводить 20 % аудиторных занятий.

Одной из главных проблем образовательного процесса, которая блокирует инновационную активность обучаемого, автор считает выдачу готовых шаблонов ответов, которые студенту необходимо просто выучить. С внедрением интерактивных технологий учащиеся приобретают возможность обмениваться мнениями и знаниями не только с преподавателем, но и между собой. Важной функцией преподавателя является контроль работы в направлении передачи необходимых знаний и навыков, при необходимости коррекция предложенных студентами решений.

Привыкшие слушать и только изредка отвечать на поставленный преподавателем вопрос, студенты теперь вынуждены самостоятельно разрабатывать идеи, формировать различные варианты решения поставленных задач, уметь их грамотно излагать и, самое главное, аргументированно отстаивать. Окружающая аудитория не всегда готова выслушать и объективно оценить чужую идею. Задача преподавателя приучить аудиторию уважительно относиться к мыслям и высказываниям каждого студента, т.к. любая идея реализуема при определенных обстоятельствах, которые однажды возникнут. Таким образом, создается творческая атмосфера, как предпосылка инновационной активности.

Применение интерактивной формы обучения можно продемонстрировать на примере курса таких традиционно отраслевых транспортных дисциплин, как «Коммерческая эксплуатация судна», «Коммерческая работа на морском транспорте». Автором в [8, с. 50] даны рекомендации по применению интерактивной формы обучения, что позволит проиллюстрировать процесс заключения и реализации договора морской перевозки.

Рекомендуется объединять студентов в группы для решения задач в игровой форме, форме кейсов (case-study) и т.д. Количество участников будет зависеть от эпизода изучаемой работы. Например, при разборе

ситуации с наличием мертвого фрахта при загрузке судна участниками будут грузовладелец, капитан судна, представитель порта, экспедитор груза, агент судна. Участники должны высказать свои мнения по поводу сложившейся с грузом ситуации, а также указать обязанности сторон и произвести необходимый расчет, возможности судовладельца получить сумму мертвого фрахта с использованием залогового права на груз и т.д. [8, с. 50].

4. Применение коучинга, как нового формата взаимодействия в учебном процессе преподавателя и студента. По мнению Н. Г. Михайловой более 90 % студентов не задумываются о том, чего они хотят, лишь единицы ставят себе цели... [12]. Термин «коучинг» имеет английские корни (coaching – обучение, тренировки) – метод консалтинга, который не даёт готовых ответов и жёстких рекомендаций, а ищет решения совместно со студентом. Основа коучинга – особая форма вопросов. Они открытые, то есть обычно начинаются с фраз: «А как, вы считаете это можно было бы сделать, решить...», «Как вы думаете почему не удалось...», что можно исправить, чтобы получилось» и т.д. Применение коучинга позволит преодолеть психологические барьеры затрудняющие реализацию инновационной деятельности.

Методика сильных открытых вопросов коучинга, используемая в учебном процессе, позволит раздвигать рамки сознания, стимулирует поиск ответов и решений, выстраивает логические и причинно-следственные связи, способствует глубокому анализу [13].

Автор [13] в своей работе указывает, что коуч не обучает, а стимулирует интерес и желание обучаться. Это его основное отличие от педагога и наставника. Он раскрывает потенциал человека.

По мнению автора, сочетание интерактивной формы обучения с коучингом в учебном процессе транспортного ВУЗа позволит добиться синергетического эффекта в формировании инновационно активных кадров морской транспортной отрасли. С этой целью автор рекомендует преподавательскому составу пройти повышение квалификации по курсу «Коучинг методы в образовательном процессе».

5. По данным центра прикладных исследований Вортонской школы (Wharton School) университета штата Миннесота (США), человек запоминает около 20 % услышанной информации, 30 % увиденной информации и более 50 % информации, которая была представлена одновременно в форме изображения и звука [11].

Добиться желаемого эффекта позволит активное использование мультимедийного оборудования, которое способствует повышению активизации внимания,

а, значит, увеличивает мыслительную деятельность. А компьютерные симуляции материала (презентации, виртуальные экскурсии) позволяют формирующимся новаторам почувствовать себя внутри происходящего процесса с изучением возможностей и вариантов разработки решений поставленных задач.

6. В структуру лекций, необходимо, включать встречи с представителями транспортных компаний, мастер-классы специалистов-экспедиторов, агентов, логистов, сюрвейеров. Применение мастер-классов является не только источником передачи опыта и знаний, встречи со специалистами позволяют в непосредственной обстановке узнать проблемы с которыми ежедневно сталкиваются специалисты отрасли. Данные факты становятся предпосылками к будущим разработкам. Правильно подобранные специалисты-практики передают бесценную информацию, которая нуждается только в научной проработке.

Сформированная автором система методических приемов, по его мнению, позволит реализовать эффективную подготовку инновационных кадров для транспортной отрасли.

Литература:

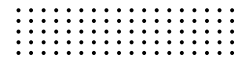
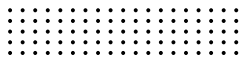
1. Абрамов Р. А. Создание инновационной экономики – обеспечение национальных интересов России // Бизнес: экономика, маркетинг, менеджмент. 2009. № 3. С. 2–13.
2. Бабурина О. Н. Россия в глобальной экономике, или возможность реализации новой инвестиционной стратегии // Финансы и кредит. 2008. № 31(319). С. 23–33.
3. Грасс Е. Ю. Методика оценки трудового потенциала судоходной компании // Экономический анализ: теория и практика. 2012. № 22(277). С. 31–40
4. Гуриева Л. К., Бабурина О. Н. Регрессивная интеграция России в глобальную экономическую систему как угроза ее национальной безопасности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 18. С. 19–29.
5. Киршина И. А. Разработка стратегии и системы оценки кадрового потенциала инновационного предприятия. Дисс. на соискание уч. степени канд. экон. наук. Спб., 2011, 217 с.
6. Киршина И. А. Кадровый потенциал и его структура на различных этапах инновационного процесса // Вестник Инжексона. Серия «Экономика». 2011. № 3(46).
7. Кибалюк И. В. Методы инновационного развития кадрового потенциала организации. Дисс. на соискание уч. степени канд. экон. наук. М.: 2006, 205 с.
8. Коммерческая эксплуатация судна: учебно-практическое пособие. В 2 ч. Ч.1/С. Е. Иванова, Н. В. Митрофанова, Т. Н. Тимченко. 2-е изд., перераб. и доп.

Новороссийск: ГМУ им. адм. Ф. Ф. Ушакова, 2014. 52 с.

9. Сидоров А. Мост между бизнесом и образованием // Морские вести России. 2014. № 17(408).
10. Российская газета. Официальный сайт [электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2013/11/21/chtenie-site.html> (дата обращения 24.04.2015)
11. Технологии интерактивного обучения [электронный ресурс]. URL: <http://klasnaocinka.com.ua/ru/article/tekhnologii--interaktivnogo--obucheniya-.html> (дата обращения 20.04.2015)
12. Коучинг-подход в системе высшего образования. [электронный ресурс]. URL: [http://www.psyanima.ru/Dubna Psychological Journal 3 ноября 2012 года](http://www.psyanima.ru/Dubna%20Psychological%20Journal%203%20noyabrya%202012%20goda) (дата обращения 24.04.2015)
13. Тренинг коучинг в образовании [электронный ресурс]. URL: http://www.eurocoach.ru/training/coaching_in_education/ (дата обращения 20.02.2015)
14. Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 года [электронный ресурс]. URL: http://www.rosmorport.ru/media/File/State-Private_Partnership/strategy_2030.pdf (дата обращения 02.02.2015)
15. Транспортная стратегия РФ на период до 2030 года [электронный ресурс]. URL: http://www.mintrans.ru/upload/iblock/3cc/ts_proekt_16102008.pdf (дата обращения 20.01.2015)
16. Информационно-статистический бюллетень Транспорт России (январь-сентябрь 2014 года) [электронный ресурс]. URL: http://www.mintrans.ru/documents/detail.php?ELEMENT_ID=24252 (дата обращения 12.04.2015)
17. О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.: Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р [электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/> (дата обращения 10.02.2015)

References:

1. Abramov R. A. Creating an innovative economy is ensuring national interests of Russia // Business: economics, marketing, management. 2009. № 3. P. 2–13.
2. Baburina O. N. Russia in the global economy, or the possibility of implementing a new investment strategy // Financi i kredit. 2008. № 31(319). P. 23–33.
3. Grasse E. Yu. Evaluation methodology of labor capacity of the shipping company // Economic analysis: theory and practice. Published by Financi i kredit. 2012. № 22(277). P. 31–40
4. Guriyeva L. K., Baburina O. N. Regressive integration of Russia into global economic system as a threat to its national security // National interests: priorities and security. 2012. № 18. P. 19–29.



Митрофанова Н. В.

5. Kirshina I. A. Development of strategy and evaluation system of human resources capacity of an innovative enterprises. Candidate's Dissertation (Economics). StPetersburg: 2011. 217 p.
6. Kirshina I. A. Staff capacity and its structure at different stages of an innovation process // Vestnik Inzhekon. Series «Ekonomika». 2011. № 3(46).
7. Kibalyuk I. V. Methods of innovative development of human resources capacity in an organisation. Candidate's Dissertation (Economics). M.: 2006, 205 p.
8. Commercial exploitation of a ship: educational-practical manual. In 2 parts. P. 1/S. E. Ivanova, N. V. Mitrofanova, T. N. Timchenko. 2-nd ed., revised. and added. Novorossiysk: Ushakov State Marine University, 2014. 52 p.
9. Sidorov A. Bridge between business and education// Morskiye vesti Rossiye. 2014. № 17(408).
10. Rossiyskaya Gazeta. Official site [e-resource]. URL: <http://http://www.rg.ru/2013/11/21/chtenie-site.html> (date of reference 24.04.2015)
11. Interactive study technology [e-resource]. URL: <http://klasnaocinka.com.ua/ru/article/tekhnologii--interaktivnogo--obucheniya.html> (date of reference 20.04.2015)
12. Coaching is an approach in the system of higher education. [e-resource]. URL: <http://www.psyanima.ru> Dubna Psychological Journal November 3, 2012 (date of reference 24.04.2015)
13. Coaching training in education [electronic resource]. URL: http://www.eurocoach.ru/training/coaching_in_education/ (date of circulation 20.02.2015)
14. Development strategy of maritime port infrastructure of Russia up to 2030 [e-resource]. URL: http://www.ros-morport.ru/media/File/State-Private_Partnership/strategy_2030.pdf (date of reference 02.02.2015)
15. Transport strategy of the RF up to 2030 [e-resource]. URL: http://www.mintrans.ru/upload/iblock/3cc/ts_proekt_16102008.pdf (date of reference 20.01.2015)
16. Information and statistical bulletin Transport of Russia (January-September 2014) [e-resource]. URL: http://www.mintrans.ru/documents/detail.php?ELEMENT_ID=24252 (date of reference 12.04.2015)
17. On the Strategy of innovative development of the Russian Federation for the period up to 2020: The RF Government Decree dated December 8, 2011 № 2227-r [electronic resource]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/> (date of reference 10.02.2015)

ВОПРОСЫ КАДРОВОГО ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ В ТЭК

Ковригина Т. А.

соискатель, Тюменский государственный нефтегазовый университет, (Россия), 625000, Россия, г. Тюмень, ул. Николая Зелинского д.1, к.1, кв. 135, gulayat@yandex.ru

УДК 338.45:662.7-057.21
ББК 65.305.14-640

Статья посвящена исследованию вопросов кадрового импортозамещения в ТЭК.

Актуальность темы определяется тем, что санкции со стороны ряда стран Запада на данном этапе привели к ограничению работы иностранных компаний в ТЭК на территории России, что снизило заинтересованность к работе в нашей стране иностранных квалифицированных специалистов. Данная ситуация актуализирует подготовку кадров для ТЭК, что требует консолидации усилий органов власти, ВУЗов и бизнеса.

Цель. Определение основных направлений кадрового импортозамещения в ТЭК Российской Федерации.

Методы. Проведен анализ проблем в кадровом импортозамещении ТЭК.

Результаты. Анализ определил наличие препятствий к работе в России иностранных квалифицированных специалистов, а также продемонстрировал снижение заинтересованности к таким кадрам со стороны российских компаний. Были выделены проблемы в профильном высшем и среднем специальном образовании инженерных кадров. Сформулированы рекомендации для органов государственной власти, образовательных структур и компаний ТЭК по их преодолению.

Научная новизна. Научная новизна заключается в анализе проблем кадрового импортозамещения в ТЭК, а также в формулировке разнонаправленных рекомендаций для эффективного протекания импортозамещающих процессов в отечественной экономике.

Ключевые слова: импортозамещение, персонал, квалифицированные специалисты, ТЭК.

PERSONNEL ISSUES OF IMPORT SUBSTITUTION IN FUEL AND ENERGY COMPLEX

Kovrigina T. A.

Post-graduate, Tyumen State Oil and Gas University (Russia), r. 1, 1 Nikolay Zelinsky str., Tyumen, Russia , 89068738818, gulayat@yandex.ru

The article is devoted to the study of human resources substitution in the energy industry.

The relevance of the theme is determined by the fact that sanctions by some Western countries at this stage have limited the work of foreign oil and gas companies on the territory of Russia, which lowered the interest to work in our country for foreign-trained professionals. This situation makes the training to the FEC, which requires consolidation of the efforts of Governments, universities and businesses.

Purpose. Determination of the main directions of personnel substitution in energy of the Russian Federation.

Methods. The analysis of problems in terms of import substitution.

Results. The analysis determined the existence of obstacles for foreign-trained professionals to work in Russia, as well as demonstrated reduction of interest to such personnel by the Russian companies. Problems were highlighted in the specialized higher and middle special education of engineers. Recommendations for public authorities, educational institutions and companies of the FEC to overcome them.

Scientific novelty. Scientific novelty and originality consists in the analysis of the problems of human resources substitution in the energy industry, as well as in the formulation of various recommendations with a view to the effective flow of import substitution processes in the domestic economy.

Keywords: import substitution, staff, skilled professionals, FEC.

Проблеме импортозамещения в России в настоящее время уделяется внимание практически во всех сферах общества и отраслях производства. На данном этапе со стороны ряда государств определены санкции, а, следовательно, процессы, где присутствует западный капитал, минимизируются. Представляется, что результатом импортозамещения должно стать не только повышение конкурентоспособности отечественной продукции, но и формирование отечественной эффективной кадровой базы, способной к осуществлению данных процессов [8]. Реализация установки импортозамещения означает серьезные изменения в политике страны.

Процессы импортозамещения тормозятся широким спектром факторов, учет которых требует комплексного подхода. Складывается ситуация, в которой, с одной стороны, импортозамещение необходимо для поддержания суверенитета государства, а с другой – для решения этой задачи нужны масштабные изменения в основах общественной жизни. Важным критерием процесса импортозамещения, кроме экономической, должна служить и социальная целесообразность. Кадровый дефицит – сдерживающий фактор политики импортозамещения, неременное условие его преодоления – укрепление кадрового потенциала ТЭК, а именно нефтегазовой отрасли, одной из определяющих экономику страны. Данный аспект актуализирует анализ кадрового импортозамещения в ТЭК.

В условиях санкционного давления тема замещения импорта – необходимая мера в развитии компаний данной отрасли. При динамичных изменениях конъюнктуры рынка услуг в нефтегазовой сфере наблюдается отток иностранных компаний и формирование вакуума, в первую очередь, в сфере интеллектуального, высокотехнологичного сервиса. Акцент в сложившихся условиях необходимо сделать на высококвалифицированное кадровое инженерное сопровождение, тем самым обеспечить заполнение данного технологического вакуума.

Во многом из-за торговых ограничений, политика импортозамещения присутствовала еще в СССР, однако на том этапе качество и производительность труда отставали. До распада СССР большинство заводов Министерства химического и нефтяного машиностроения по выпуску нефтепромыслового оборудования располагалась в Азербайджане и Украине, следовательно, кадры, обладающие необходимыми знаниями, в 1990-х остались за границей [6].

В целях равномерного развития инфраструктуры на территории стратегически важной Арктической зоны требуется привлечение дополнительных трудовых ресурсов. Однако эффективное использование российских кадров сдерживается низкой пространственной мобильностью населения России. В данных условиях возрастает потребность в привлечении иностранных квалифицированных работников.

Одной из задач политики является создание адекватных условий для привлечения иностранной высококвалифицированной рабочей силы с учетом потребностей экономики в трудовых ресурсах на перспективу, но на основе принципа приоритетного использования отечественных кадров.

В целом на рынке наблюдается динамика снижения интереса к работе в России со стороны иностранных специалистов и руководителей. Это связано с развитием компетенций российских управленцев, с высокой конкуренцией среди соискателей, а также с необходимостью владения знаниями о специфике российского рынка.

Однако, работа на проектах России иностранным специалистам в то же время выгодна: помимо высокой заработной платы и надбавок, предоставляется компенсация переезда и проживания. Иностранные специалисты чаще всего планируют своё пребывание в России на срок до трех лет. Большая часть иностранных высококвалифицированных специалистов прибывают в Россию из США, Великобритании, Франции и Германии [5].

Для большинства иностранных кадров работа в России выступает промежуточным этапом, молодые специалисты приезжают за быстрым развитием карьеры и высокой заработной платой (до 50 % больше, чем на подобных позициях в своих странах). Сильным фактором мотивации для переезда в Россию выступает низкая ставка подоходного налога (13 %), в то время как во многих странах Запада доходит до 30–45 % и выше. По официальным прогнозам, число высококвалифицированных иностранных специалистов, получивших разрешение на работу в России, к 2020 году вырастет до 23 500 человек.

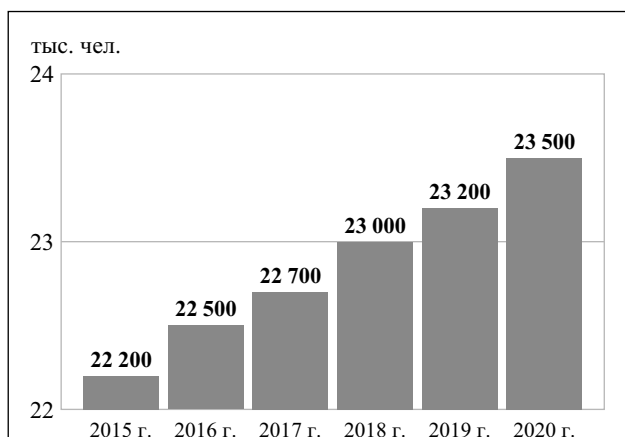


Рис. 1. Прогноз численности высококвалифицированных иностранных специалистов, получивших разрешение на работу в России [1].

Особого внимания в контексте проблемы замещения иностранных кадров заслуживает ЯНАО, как регион Арктической зоны Российской Федерации, где базируется большое количество добывающих и сервисных компаний. Из общего числа иностранных граждан, прибывших в визовом порядке в ЯНАО в 2014 году, большинство составляют граждане Сербии (30,9 %, 3385 человек), Турции (29,3 %, 3218 человек), Болгарии (16,4 %, 1803 человека). Значительно меньшую долю составляют граждане Германии (3,2 %, 359 человек), Франции (2,6 %, 294 человека), Хорватии (2,1 %, 235 человек), Бельгии – (1,7 %, 195 человек), Великобритании (1,2 %, 134 человека), Италии (1,1 %, 118 человек), США (1 %, 112 человек) [4]. Единичны случаи выдачи разрешений на работу гражданам Нидерландов, Германии, Черногории, Канады, Чехии, Македонии. Из общего числа иностранных работников, которые приехали в 2014 году, в ЯНАО оформлено 50 разрешений для высококвалифицированных специалистов, из них – 47 для прибывших в визовом порядке. На учете состоит 32 приглашающих организации, 8 из которых в нефтяном и газовом бизнесе.

Российские компании, принимая западных специалистов, чаще всего приобретают «носителей технологий» с целью обучения сотрудников на местах. Речь идет о наличии узкопрофессионального опыта работы с новейшим оборудованием, обладании современными методами управления и ведения бизнеса. Данные специалисты обходятся компаниям дорого не только по уровню заработной платы, существенно превышающей заработок россиян на аналогичных позициях, но и по размеру компенсационного пакета.

В сложившихся условиях эффективным вариантом создания базы для получения необходимого иностранного опыта на территории России может служить привлечение разумного числа квалифицированных иностранных специалистов. Речь также идет о выпускниках российских высших учебных заведений, оставшихся на постоянное место жительства в России, а также о молодежи из других государств, приезжающей для обучения или стажировки с возможным предоставлением преимуществ в получении российского гражданства по окончании учебы.

В то же время, интерес к иностранным специалистам в отрасли добычи сырья снижается. Причинами служат изменения в экономической и политической сферах, увеличение числа компетентных управленцев среди российских специалистов. Идет развитие системы повышения квалификации и образования в сфере бизнеса, осознание необходимости получения практических знаний и опыта. Руководителям компаний ТЭК требуется опыт работы в конкретном направлении, с начальных должностей, непосредственно приближенных к технологическому процессу. Слабые

способности к установлению контактов с местными жителями, отсутствие желания приспосабливаться к российской действительности, а также комплекс превосходства, присущий иностранным специалистам – вызывают неприязнь со стороны российских руководителей. Однако, по-прежнему, отдельные ключевые компетенции, критически важные для успешности компании, являются одной из причин предпочтения иностранных специалистов российским.

Разработка шельфовых месторождений – один из дорогостоящих способов добычи сырья, удорожание которого оказывает значительное негативное влияние на отрасль. На данный момент идет уменьшение объема инвестиций компаний нефтесервисного рынка и оптимизация политики в отношении кадров. Шельфовая организация строительства скважин подразумевает исполнение части работ иностранными компаниями («Schlumberger», «Halliburton», «Baker Hughes», «Weatherford»). К таким работам относятся услуги спускаемого подводного аппарата, разработка долотной программы, геологические сервисы, приготовление буровых растворов [10]. Компании, о которых идет речь, находятся в юрисдикции стран, поддерживающих введение санкций.

В конце июля 2014 года США и ЕС установили эмбарго на поставку в Россию определенных видов оборудования, предназначенного для нефтяных арктических проектов. Санкции также определяют ограничения на работу иностранных работников с оборудованием. Поскольку международные компании обязаны соблюдать ограничения в отношении российских нефтегазовых компаний, специалисты, работающие с техникой, поставки которой попали под ограничения, оперативно переводятся на работу в другие регионы мира. Иностранные инженеры и рабочие замещаются российскими специалистами. Ранее, к примеру, только компания «Schlumberger», принимала в штат более 600 технических работников в год в российских региональных представительствах.

В случае усиления западного давления на Россию, нефтесервисные иностранные компании могут уйти с местного рынка или предельно минимизировать свою работу ЯНАО. Это повлечет за собой ряд серьезных проблем [7]. Поскольку технологии закупали в странах Запада, вслед за их приобретением следуют закупки европейского оборудования, иностранные кадры для работы на нём. В обслуживании нефтегазового комплекса занято несопоставимое число сотрудников, чем в самих добывающих нефтегазовых компаниях. В последующее время санкции, влекущие отказ от предоставления сервисного обслуживания и поставки запасных частей, угрожают остановкой процесса производства из-за выработки ресурсов основного импортного оборудования. В связи с требованиями

техники безопасности пребывание работников на объектах будет невозможно.

Таким образом, политика поддержки своей кадровой базы, замены иностранной рабочей силы местными специалистами сейчас приоритетна. Конъюнктура требует этих уступок, даже если компетентных россиян на данные позиции сложно найти. Однако полное отсутствие иностранных высококвалифицированных специалистов также создаст проблемы для культуры менеджмента в стране в целом.

Несомненно, в сложившихся условиях, возрождение технологически сложных производств требует координации усилий всех субъектов российской нефтегазовой отрасли. При этом коммерческий интерес максимизации прибыли в короткие сроки зачастую входит в противоречие с необходимостью вклада в образование квалифицированных специалистов на перспективу.

В скором времени кадровый дефицит может стать препятствием для освоения Арктической зоны и шельфа. Специалистов, которые могут принимать эффективные управленческие решения, в регионе на данный момент не хватает. Создание безопасных технологий нефтегазовых работ в экстремальных климатических условиях Арктики диктует новые требования к подготовке специалистов. На ближайшие годы в транспортной отрасли для центров связи в портах ЯНАО также прогнозируется нехватка специалистов, обладающих знаниями о регионе.

На сегодняшний день наблюдается дефицит высококвалифицированных научных, инженерных и рабочих кадров в ТЭК, на подготовку которых требуется не менее десяти лет, с учётом получения ими образования и вливания в высокотехнологичный научно-производственный процесс. Нехватка кадров в ТЭК будет наблюдаться, пока сам комплекс будет расти быстрее, чем на рынке появляются квалифицированные специалисты. Усилия государства на данный момент направлены лишь на механическое количественное увеличение числа работников, отсутствует система образования, способная сформировать спектр специалистов необходимого качества. Проблема также в том, что преподаватели в ВУЗах не принимают участия в крупных проектах, а выпускники профильных учебных заведений не обладают практическим опытом, при этом имея высокие ожидания по заработной плате и не представляя большой ценности на рынке. Анализ показал, что лишь каждая третья компания принимает учащихся на производственную практику. Только каждое седьмое предприятие имеет учебные заведения, в которых представители бизнеса имеют участие в разработке планов подготовки учащихся по профессиям, необходимым производству [3].

Текущие процессы предвещают несколько параллельных сценариев развития: продвижение пожилых

кадров, невостребованных, но знающих технологии; доучивание в полевых условиях молодых специалистов, не имеющих необходимых практических навыков; приток специалистов из соседних дружественных государств.

Не менее острой является проблема дефицита работников средней квалификации. Во многом неразвитость рынка труда в этой сфере определяется тем, что на рабочих профессиях в компаниях трудятся выпускники без практического опыта, следствие – слабая подготовка среднего технического персонала. Очевидно, что средние специальные учебные заведения не могут быстро подстроиться под новые потребности рынка и поменять учебные программы. В сегменте среднего профильного образования утерян интерес к обучению, наблюдается низкий уровень знаний учащихся и преподавательского состава, что приводит к проблемам с воспроизводством кадров.

Помимо проблем в кадровом обеспечении сервиса существует дефицит геологического персонала российских компаний. Добыча сырья невозможна без предварительной разведки, именно поэтому геологическая отрасль – базовая для нефтегазовой промышленности [2]. Ранее государство курировало прирост запасов, теперь разведка возложена на недропользователей, интерес которых состоит в извлечении прибыли и, соответственно, снижении непроизводительных расходов. В конце прошлого века это привело к крупному оттоку кадров из отрасли, результатом которого стал разрыв между специалистами среди молодежи и более опытными работниками. В данной сфере наблюдается старение кадров, средний возраст достигает 50–60 лет. Поскольку геология всегда работает перспективно, окупаясь в течение срока от 5 до 10 лет, отсутствие должного вклада в кадровое развитие этой отрасли может привести к серьезному обвалу в добыче в скорое время.

В России в ближайшие годы наиболее ценными кадрами в ТЭК будут менеджеры с наличием междunarодного опыта, инженеры в строительно-монтажных работах и узкие специалисты, к примеру, в моделировании и сейсморазведке. Ряд крупных проектов, связанных с шельфовыми разработками, требует высококвалифицированных специалистов, знающих специфику иностранных компаний, работу соответствующего оборудования, готовых к вахтовым условиям труда и владеющих иностранными языками.

Для успешного решения проблем кадрового импортозамещения, а, соответственно, повышения конкурентоспособности нефтегазовой отрасли можно выделить рекомендации по ее кадровой поддержке и модернизации.

Государство в сложившихся условиях должно работать над законами, давать директивы компаниям, обеспечивать транспарентность закупок естественных

монополий и информировать поставщиков о перспективных программах компаний в сфере добычи сырья. В данном контексте стратегически важны планы по созданию структур для развития профессиональных обществ и кадров в форме некоммерческих партнерств, не меньшее значение имеет привлечение бизнеса. Государство должно поддерживать профильные образовательные программы, поскольку прежде многие компании сами занимались этим в партнерстве с образовательными учреждениями. Задача органов власти состоит в поддержке сотрудничества нефтегазового комплекса и промышленности, при этом, кадровое импортозамещение во многом должны финансировать сами компании. Государство должно прийти к пониманию, что санкции определяют словосочетание «кадровая безопасность», и излишнее замещение российских специалистов иностранными могло привести к утрате отечественного научно-технического потенциала и последующей технологической деградации страны. На данном этапе резервы в замещении иностранных специалистов есть, например, благодаря специалистам из смежных отраслей. От государства необходима помощь в переобучении данной категории потенциальных кадров на профессии нефтегазового направления.

Органы власти должны больше внимания акцентировать на систему профессионального образования, а также подготовку специалистов, стимулирование их к тому, чтобы оставаться в стране. Необходимо повышение престижности работы инженерных и научных кадров, рабочих специальностей, восстановление и развитие системы специализированной подготовки, в том числе, по заказам предприятий [9]. Должна быть сформирована структура, ответственная за модернизацию ТЭК и работу с поставщиками и подрядчиками.

Поскольку специфика Арктической зоны требует, чтобы персонал имел знания не только в отрасли добычи сырья, но и в транспортном направлении, необходимо начать готовить таких универсальных выпускников в ВУЗах. Кроме этого, при подготовке персонала для развития территорий Арктической зоны необходимо учитывать баланс между культурой и бизнесом. Не единична ситуация, когда специалисты по определенному направлению имеются только в одном НИИ или ВУЗе, в данном случае нужна консолидация таких кадров. Механизмом интегрирования может стать коммуникационная площадка, соотносящая интересы образования, науки и бизнеса. Необходимо создать общий совет для обсуждения программ подготовки кадров, федеральную целевую программу подготовки кадров для арктических территорий, а также структуру, которая сможет прогнозировать кадровую потребность для Арктической зоны, а также вести статистику, работающих там выпускников.

Касаемо профильного высшего образования, программы обучения, финансируемые компаниями для получения специалистов с необходимой специализацией, и сотрудничество с органами государственной власти, позволят на необходимом уровне поддерживать процесс обучения, привлекая опытных преподавателей. Опыт полевой работы дает хорошую профессиональную подготовку: положительное влияние оказывает решение допускать молодых специалистов к буровым и сейсморазведочным партиям. Сами компании должны пробовать новые подходы к найму персонала, набирать лучших студентов без опыта работы. Хорошие результаты могут дать программы, направленные на развитие различных компетенций молодых специалистов, в чьей основе лежит освоение всех уровней профессионального развития, начиная с позиции рабочего. Необходима новая модель деятельности ВУЗов – генерация инжиниринговых и инновационных компаний, способная составить конкуренцию зарубежным учреждениям.

Положительное влияние на систему подготовки кадров компаний оказывают центры разработок. Такие центры создают совместные лаборатории и кафедры, ведут учебные практики и курсы, поддерживают ученых и преподавателей, организуют и спонсируют соревнования специалистов, развивают технологическую культуру и готовят студентов к работе в условиях мировой конкуренции.

Таким образом, для реализации комплексного импортозамещения необходимы крупные изменения в кадровой политике, предполагающие переход на иной принцип обучения и подбора кадров. Условия успешного импортозамещения – модернизация системы образования и кадровое оздоровление, которое позволит не только поддержать отечественных производителей, но и создать рабочие места, способствовать совершенствованию отечественного инженерного образования. Справедливо положение о том, что для решения задач импортозамещения, в том числе кадрового, принимаемых мер, в основном экономического характера, без изменения основ имеющейся социальной системы, недостаточно. Необходимы комплексные масштабные изменения в большинстве сфер жизни общества. Государство должно взять роль регулятора отношений между ВУЗами и бизнесом, иначе, без его вмешательства кадровые проблемы станут серьезным препятствием для реализации стратегических проектов по развитию Арктической зоны Российской Федерации.

Литература:

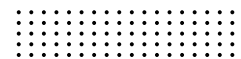
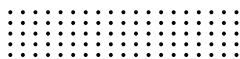
1. Половинкин В. Н., Фомичев А. Б. Основы и перспективы политики импортозамещения в отечественной экономике [электронный ресурс]. URL: <http://www.>

proatom.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=5541 (дата обращения 15.02.2015).

2. ОАО «Ижнефтемаш». Новое оборудование ОАО «Ижнефтемаш» // Нефтяное хозяйство. 2002. № 5.
3. Карачаровский В. В., Шкаратан О. И., Ястребов Г. А. Культура и модернизация в зеркале взаимодействия российских и иностранных профессионалов в мультинациональных трудовых коллективах в России // Экономическая социология. 2014. С. 67–77.
4. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения»: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014 г. № 18 (часть I). Ст. 2147.
5. Информация о состоянии миграционной ситуации на территории Ямало-Ненецкого автономного округа за 2014 год [электронный ресурс]. URL: <http://уфмс-янао.рф/index.php/poleznaya-informatsiya/obzor-migratsionnoj-situatsii-po-itogam-2012-goda> (дата обращения 12.02.2015).
6. Сегодня в Госдуме обсуждают импортозамещение при работах на шельфе [электронный ресурс]. URL: <http://subscribe.ru/archive/industry.eq.oilgasequipment/201411/14022117.html> (дата обращения 25.02.2015).
7. Отечественный нефтесервис немножечко доработанный напильником... // Нефтегазовая вертикаль. 2014. № 1(2). С. 39–44.
8. Импортозамещение без хорошего кадрового потенциала – пустой звук [электронный ресурс]. URL: http://kapital-rus.ru/newscom/news/_aleksandr_rbakov_importozameschenie_bez_horoshego_kadrovogo_potenciala__pustoj_zvuk/ (дата обращения 17.02.2015).
9. Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1039-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010 г. № 26. Ст. 3399.
10. Половинкин В. Н., Фомичев А. Б. Проблемы импортозамещения в отечественной экономике // Экспертный союз. 2014. № 12(42).

References:

1. Polovinkin V. N., Fomichev A. B. Basics and import substitution policy prospects in the domestic economy [e-resource]. URL: <http://www.proatom.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=5541> (date of reference 15.02.2015).
2. ОАО «Izhneftemash» New equipment of ОАО «Izhneftemash» // Neftyanoye khozyaystvo. 2002. № 5.
3. Karacharov V. V., Shkaratan O. I., Yastrebov G. A. Culture and modernization in the mirror of interaction between Russian and foreign professionals in multi-national workforce in Russia // Ekonomicheskaya sotsiologiya. 2014. P. 67–77.
4. On approval of the RF state program “On promotion of employment of the population”: Decree of the Government of the Russian Federation dated April 15, 2014 № 298 // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2014 № 18 (P. I). Art. 2147.
5. Information on the status of the migration situation on the territory of Yamal-Nenets autonomous area for 2014 [e-resource]. URL: <http://уфмс-янао.рф/index.php/poleznaya-informatsiya/obzor-migratsionnoj-situatsii-po-itogam-2012-goda> (date of reference 12.02.2015).
6. Today at the State Duma they discuss import substitution when operated on the shelf [e-resource]. URL: <http://subscribe.ru/archive/industry.eq.oilgasequipment/201411/14022117.html> (date of reference: 25.02.2015).
7. Domestic oil field services slightly modified by a file ...// Neftegazovaya vertical. 2014. № 1 (2). P. 39–44.
8. Import substitution without good human resource capacities is mere words [e-resource]. URL: http://kapital-rus.ru/newscom/news/_aleksandr_rbakov_importozameschenie_bez_horoshego_kadrovogo_potenciala__pustoj_zvuk/ (date of reference 17.02.2015).
9. About approval of Strategy of development of geological industry of the Russian Federation until 2030: Order of the the Government of the Russian Federation dated June 21, 2010 No. 1039-r // Code of laws of the Russian Federation. 2010. № 26. Art. 3399.
10. Polovinkin V. N., Fomichev A. B. Substitution problems in the domestic economy // Ekspertniy soyuz. 2014. № 12(42).



УПРАВЛЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМИ ДЕСТРУКЦИЯМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ (НА ПРИМЕРЕ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ)

Усова О. В.

кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры управления образованием, Институт развития образования (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Академическая, 16, olga.usova@uapa.ru

УДК 159.9:35.08
ББК 88.809

Предметом настоящего исследования является модель профессиональных деструкций и управление ими у государственных гражданских служащих, относящихся к социально-профессиональной группе работников налоговых органов. Особое внимание автор уделяет нескольким аспектам проблемы: (1) теоретическому анализу понятий, (2) выявлению взаимосвязей между элементами профессиональных деструкций в структуре личности государственных служащих налоговых органов.

Результатом исследования является систематизация теоретического и практического опыта в исследовании изучаемого феномена, выраженная в разработке эмпирической модели профессиональных деструкций государственных служащих налоговых органов. В качестве одного из средств управления процессом формирования профессиональных деструкций у служащих налоговых органов выявлены системообразующие факторы, способствующие развитию (или предотвращению) данного явления. К данным факторам относятся: возраст, стаж и показатель тревожности государственных служащих налоговых органов.

Предлагаемая вниманию читателей статья предназначена для целевой аудитории – профессионалов в области управления человеческими ресурсами, развития кадров государственной гражданской службы, психологам, руководителям структурных подразделений Федеральной гражданской налоговой службы России.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, профессиональная деятельность государственных гражданских служащих, управление развитием кадров налоговых органов, профессиональные деструкции.

MANAGEMENT OF PROFESSIONAL DESTRUCTIONS OF PUBLIC SERVANTS (EXAMPLIFIED BY TAX AUTHORITIES)

Usova O. V.

Candidate of Science (Psychology), Assistant Professor, Assistant Professor of the Management of Education department, Institute of Education Development (Russia), 16 Akademicheskaya str., Ekaterinburg, Russia, olga.usova@uapa.ru

Subject. Modeling professional destruction and their management at public servants relating to the socio-professional group of tax authorities employees. The author pays special attention to several aspects of the problem: (1) theoretical analysis of concepts, (2) identifying the interrelationships between elements of professional destructions in the structure of personality of tax authorities' employees.

Results. Systematization of theoretical and practical experience in the study of the studied phenomenon expressed in developing empirical models of professional destruction of tax authorities' employees. The author revealed the major factors contributing to the development (or prevention) of the phenomenon as a means of control over the process of professional destructions formation of tax authorities' employees. Those factors include age, length of service and the rate of anxiety of civil servants of the tax administrations. The proposed article is for the professionals in the field of human resources management, development of civil service personnel, psychologists, and managers of structural units of the Russian Federal Civil Tax Service.

Keywords: civil service, professional civil servants, development management cadres of tax authorities, professional destruction.

Постановка проблемы

Актуальность предлагаемого исследования определяется рядом существенных положений.

Во-первых, государственная служба занимает особое место в общественном устройстве и представляет собой практическое и профессиональное участие в осуществлении целей и функций государства. В данной работе государственная служба рассматривается как обладающая своей спецификой профессиональная деятельность лиц [1, с. 5].

Во-вторых, работники налоговых органов представляют собой особую и многочисленную социально-профессиональную группу, которая формируется для выполнения контрольных функций государства на основании законов и других нормативно-правовых документов. Основной особенностью деятельности государственных служащих налоговых органов заключается в том, что их профессиональная деятельность при всем ее многообразии и сложности регулируется правом. Этот фактор накладывает отпечаток на личностные качества каждого сотрудника налоговых органов, который обязан сопоставлять свои действия, в том числе и принятие решений, с действующими нормами законодательства.

В-третьих, по сути, работник налоговых органов, исполняя государственные функции, «отчуждает» себя в профессии. Более того, работник налоговой службы в процессе своей деятельности реализует, прежде всего, волю государства, а не свою собственную. При этом в отличие от других граждан ограничиваются и некоторые его личные права и свободы (система запретов при занятии должности государственного гражданского служащего).

Кроме того, помимо профессиональных компетенций, (наличие комплекса знаний, умений и навыков по смежным специальностям (бухгалтерский учет, налогообложение, юриспруденция, психология, современные информационные технологии); высокий уровень внутренней коммуникации, обмен профессиональными знаниями и опытом решения нестандартных задач; кооперацию специалистов в процессе профессиональной деятельности для достижения общих целей, объединение совместных усилий работников, обладающих различной квалификацией и профессиональным опытом; высокий уровень ответственности за последствия выполнения профильных функций), профессиональная деятельность специалиста налоговой службы предполагает: формирование общественной оценки результатов выполнения ими профильных функций.

Все вышеперечисленные факторы обуславливают неизбежность формирования и развития у данной профессиональной группы деструктивных явлений. При этом, сущность профессиональных деструкций заключается в том, что под влиянием исполнения

профессиональной роли изменяются центральная Я-функция, деструктурируются свойства здоровья и психики. В таком состоянии человек не работает, а выживает, подвергается переживанию накапливающихся стрессоров [2, с. 17].

Работники, подверженные профессиональным деструкциям и деформациям зачастую не умеют работать в команде, имеют заниженный уровень стрессоустойчивости, профессионализма. Кроме того, при отсутствии у государственных служащих налоговых органов достаточного уровня эмоциональной, психологической и нравственной устойчивости часто наблюдается развитие его профессиональной деформации. При этом профессиональная деформация чиновника негативно влияет на исполнительную власть, формальное общение и эффективность исполнительной государственной деятельности [8].

Теоретическими и прикладными вопросами профессионального развития государственных гражданских служащих ученые и исследователи начали заниматься сравнительно недавно. Социальный механизм налоговой системы, состояние и развитие ее профессиональной среды, специфика профессиональной деятельности налоговых служащих исследованы явно недостаточно. Отчасти это объясняется закрытостью информации для изучения деятельности Федеральной налоговой службы. Потребность в проведении дальнейших научных исследований подтверждают изданные за последнее время многочисленные приказы Федеральной налоговой службы России [7]. Все это свидетельствует об актуальности выбранной темы.

Кроме того, для повышения профессиональных навыков служащих налоговых органов представляется также актуальным проводить профилактику профессиональных деструкций и деформаций и уметь управлять данным процессом.

Теоретические предпосылки исследования

В доступной нам литературе выделяют четыре группы факторов, ведущих к возникновению профессиональной деформации чиновника; (1) факторы, обусловленные спецификой исполнительной государственной деятельности; (2) факторы нравственной зрелости личности; (3) социально-экономические факторы; (4) идеологические факторы (доминирование, например, безнравственной идеологии «решение своих материальных проблем любой ценой») [см., например: 10; 11].

Таким образом, профессиональная деформация чиновника развивается под влиянием факторов, относящихся к внешней среде государственной деятельности (общение с коммерсантами, бизнесменами, лоббирование их интересов и т.д.), а также факторов

внутрисистемного взаимодействия (взаимоотношение с руководством и коллегами-чиновниками, совместное выполнение властных полномочий и т.д.).

Термин «профессиональные деструкции» появился в отечественной психологии сравнительно недавно, и вызвал значительный интерес в исследованиях проблем профессионального становления личности [2; 3].

Несмотря на большое количество эмпирических исследований, посвященных различным сторонам указанной проблематики, обширный круг вопросов остается еще не изученным. Одной из главных причин не изученности указанной проблемы, по мнению В. Е. Орёл, является отсутствие единой теоретической базы, которая бы могла объяснить специфику проявления профессиональных деструкций и механизмы их происхождения, генезис формирования и их место в структуре единого процесса профессионального становления [8].

Попытка систематизировать и обобщить результаты исследования профессиональных деструкций была предпринята Э. Ф. Зеером и Э. Э. Сыманюк [5]. Определение профессиональной деструкции, предложенное Э. Ф. Зеером в общем виде изложено как «изменение сложившейся структуры деятельности и личности, негативно сказывающиеся на продуктивности труда и взаимодействии с другими участниками этого процесса» [5, с. 230]. Он также называет деструкции, которые возникают в процессе выполнения профессиональной деятельности, негативно влияющие на ее продуктивность и порождающие нежелательные свойства человека, «профессиональными деформациями» [5, с. 233]. Различные авторы понимают вышеуказанное явление по-разному: часть авторов рассматривает их как самостоятельные, часть как идентичные, и как находящиеся в родовидовых отношениях [6; 9].

Опираясь на теоретические предпосылки нашего исследования, базовым понятием является: «Профессиональная деструкция – это разрушение, изменение или деформация сложившейся психологической структуры личности в процессе профессионального труда. Возникновение и развитие профессиональных деструкций снижает продуктивность выполнения деятельности, негативно влияет на мотивацию и профессиональную позицию. Наиболее заметны профессиональные деструкции в профессиональной сфере «человек – человек» [3].

Цель исследования – выявить взаимосвязи и структуру профессиональных деструкций государственных служащих налоговых органов.

Предмет – модель профилактики профессиональных деструкций у служащих налоговых органов.

Гипотезой исследования явилось предположение, что в модель профессиональных деструкций работников налоговых органов будут включены факторы возраста, стажа и индивидуальные особенности структуры личности государственных служащих.

Организация исследования

Участники исследования. В исследовании приняли участие государственные гражданские служащие «контрольного блока» Межрайонной ИФНС России № 30 по Свердловской области в количестве 60 человек (средний возраст участников исследования – 34 года ± 9 лет, стаж работы в диапазоне от 1 года до 25 лет). Выборка имела сплошной характер и составила 95 % от всех государственных гражданских служащих в должностях специалисты 1 разряда, инспектора и начальники отделов¹.

Ограничение исследования: Под работниками налоговых органов в настоящем исследовании понимались государственные гражданские служащие Межрайонной ИФНС России № 30 по Свердловской области, в чьи должностные обязанности непосредственно входит активное взаимодействие с физическими и юридическими лицами (налогоплательщиками), а также правоохранительными и другими государственными органами.

Методы. В ходе теоретического и методологического обоснования проблемы и проверки выдвинутой гипотезы использовались теоретические методы аналитического исследования, позволяющие объяснить причинно-следственную связь изучаемых явлений, а также эмпирические методы диагностики.

Архитектура и дизайн исследования. Каждому участнику (индивидуально) было предложено заполнить диагностический материал по 3 методикам: «Акцентуации характера» (Леонгарда), диагностика уровня эмоционального выгорания (Бойко) и опросник «Профессиональная дезадаптация» (О. Н. Родиной, адаптация М. А. Дмитриевой).

В работе был использован описательный и корреляционный дизайн.

Полученные данные обрабатывались методами математической статистики: корреляционный анализ (по Пирсону).

С целью выявления структуры профессиональных деструкций был применен внутригрупповой дизайн.

¹ Выражаю слова благодарности Т. А. Кузнецовой, главному государственному налоговому инспектору отдела выездных налоговых проверок Межрайонной ИФНС России № 30 по Свердловской области, магистру психологии за сбор эмпирических данных, отраженных в результатах настоящего исследования.

Таблица 1. Корреляции показателей возраста и стажа служащих налоговых органов с показателями профессиональных деструкций

Показатели	Стаж	Возраст
Эмоциональное выгорание	-.37*	-.27*
Тревожность		-.34*
Ухудшение самочувствия	-.40**	-.47**
Эмоциональные сдвиги	-.32*	-.34*
Снижение психических процессов	-.33*	-.36*
Снижение активности	-.35*	-.47**
Усталость	-.28*	-.31*
Вегетативные нарушения	-.28*	-.48**
Мотивация к деятельности	-.37*	

Примечание: n = 60, * - $p < .05$, ** - $p < .01$. Незначимые корреляции опущены.

Результаты исследования структуры профессиональных деформаций служащих налоговых органов

Взаимосвязи показателей стажа, возраста и профессиональных деструкций

Корреляционный анализ

Были обнаружены значимые корреляции показателей возраста и профессиональных деструкций у служащих налоговых органов. Значимых корреляций с показателями «Акцентуаций личности» и «Агрессивности» обнаружено не было.

Результаты корреляционного анализа показателей возраста и стажа служащих с показателями профессиональных деструкций у служащих налоговых органов приведены в табл. 1.

Согласно результатам, отображенным в таблице 1, все корреляции имели отрицательные значения. Это означает, что повышение значений показателей стажа и возраста служащих налоговых органов имеет обратно пропорциональную связь с показателями профессиональных деструкций (чем выше стаж работы и возраст служащих налоговых органов, тем менее выражены симптомы их профессиональных деструкций).

Показатель стажа служащих налоговых органов отрицательно коррелировал с показателями: «Эмоциональное выгорание», «Эмоциональные сдвиги», «Снижение психических процессов», «Снижение активности», «Усталость», «Вегетативные нарушения», «Мотивация к деятельности», «Ухудшение самочувствия» ($p < .05 \div .01$).

Показатель возраста служащих налоговых органов также имел отрицательные корреляции на уровне ($p < .05 \div .01$) с показателями: «Тревожность», «Эмоциональное выгорание», «Эмоциональные сдвиги», «Снижение психических процессов», «Снижение активности», «Усталость», «Вегетативные нарушения», «Ухудшение самочувствия».

Взаимосвязи показателей профессиональных деструкций

Корреляционный анализ

Для определения структуры деструкций служащих налоговых органов был проведен корреляционный анализ показателей профессиональных деформаций. Были обнаружены значимые корреляции между следующими показателями, отраженными в таблице 2.

Согласно результатам, отображенным в таблице 2, все корреляции имели положительные значения ($p < .05 \div .01$). Это означает, что значения показателей профессиональных деструкций у служащих налоговых органов: во-первых, имеют прямо пропорциональную связь между собой. Следовательно, чем выше значение

Таблица 2. Корреляции показателей в системе профессиональных деструкций служащих налоговых органов

Показатель	Ухудшение самочувствия	Эмоциональные сдвиги	Снижение психических процессов	Снижение активности	Эмоциональное выгорание
Эмоциональное выгорание	.51**	.41*	.35*	.34*	
Ухудшение самочувствия		.87**	.67**	.67**	
Эмоциональные сдвиги	.49*		.49*	.41*	
Снижение психических процессов				.38*	
Усталость	.83**	.67**	.35*	.41*	.44*
Вегетативные нарушения	.56**	.47*	.41*	.36*	.26*
Мотивация к деятельности	.50**	.36*	.56**	.52**	.46*

Примечание: n = 60, * - $p < .05$, ** - $p < .01$. Незначимые корреляции опущены.

Таблица 3. Корреляции показателей профессиональных деструкций и показателя «Тревожность» (в терминах методики Леонгарда)

Показатель	Ухудшение самочувствия	Эмоциональные сдвиги	Снижение психических процессов	Усталость
Тревожность	.38*	.37*	.31*	.26*

Примечание: n = 60, * – $p < .05$.

показателей эмоционального выгорания, тем выше значения показателей профессиональных деструкций у служащих налоговых органов. Во-вторых, наиболее тесные взаимосвязи были обнаружены между показателями: «Ухудшение самочувствия» и «Эмоциональные сдвиги», «Снижение психических процессов», а также «Снижение активности» ($p < .01 \div .01$). В-третьих, между показателями «Усталость» и показателями «Ухудшение самочувствия» и «Эмоциональные сдвиги» ($p < .01 \div .01$), также эти корреляции имели более высокий уровень тесноты. Это означает, что в системе профессиональных деструкций данные показатели имеют вероятностные характеристики системообразующих факторов. Однако данное предположение также требует дополнительной эмпирической проверки посредством дисперсионного факторного анализа.

Взаимосвязи показателей профессиональных деструкций и акцентуаций характера служащих налоговых органов

Как уже отмечалось в пп. 3.1.1 не было обнаружено значимых корреляций между показателями эмоционального выгорания и акцентуаций характера у служащих налоговых органов. Однако нами были выявлены значимые корреляции между показателями профессиональных деструкций служащих налоговых органов и «Тревожностью» как показателем акцентуаций характера. В таблице 3 представлены результаты корреляционного анализа между данными показателями.

Согласно таблице 3, корреляции между показателями: во-первых, имели положительное значение. Из этого следует, что повышение значения показателя «Тревожность» имеет прямую связь с повышением значений показателей «Профессиональных деструкций» и показателем «Усталости». Во-вторых, теснота взаимосвязей данных показателей имеет уровень ($p < .05 \div .05$). Следовательно, можно предположить, что показатель «Тревожности» будет выполнять роль

«дополнительного фактора» (или медиатора) в структуре профессиональных деструкций служащих налоговых органов.

Проведенный нами корреляционный анализ позволяет составить следующую гипотетическую модель, отраженную на рис. 1.

Выявленные нами корреляции позволяют сделать промежуточные выводы, что:

1) показатели возраста и стажа представляют единую систему с показателями профессиональных деструкций у служащих налоговых органов. Показатели возраста и стажа у служащих налоговых органов не составляют единой системы с показателями акцентуаций характера и агрессивности.

2) Были также обнаружены различия в корреляциях по показателям возраста и стажа и показателям профессиональных деструкций. Теснота связей с показателем возраста и профессиональными деструкциями была выше, чем теснота связей с показателем стажа и профессиональными деструкциями. Это означает, что показатель возраст имеет большее значение в профессиональных деструкциях служащих налоговой службы, чем их стаж работы в данной системе.

3) Также нами было обнаружено, что среди коррелирующих факторов отсутствуют взаимосвязи между показателем стажа и «Тревожностью». В то же время, с фактором возраста имеют место корреляции с показателем «Тревожность».

Также нами выявлен факт, что, с показателем возраста не коррелирует фактор «Мотивация к деятельности», в то время, как эта корреляция имеется с показателем стажа служащих налоговых органов. В связи с тем, что корреляционный анализ не позволяет выявить каузальность полученных нами результатов, механизмы, лежащие в основе полученных данных, будут подробно рассмотрены нами в процессе дисперсионного факторного анализа, что является перспективой нашего дальнейшего исследования.

Обсуждение результатов исследования

Полученные нами результаты можно обсуждать по нескольким линиям:

Во-первых, литературный анализ свидетельствовал, что профессиональные деструкции являются многофакторным и многоаспектным образованием. В общем понятии – это нарушение уже усвоенных способов деятельности, разрушение сформированных профессиональных качеств, появление стереотипов профессионального поведения и психологических барьеров при освоении новых профессиональных технологий, новой профессии или специальности.

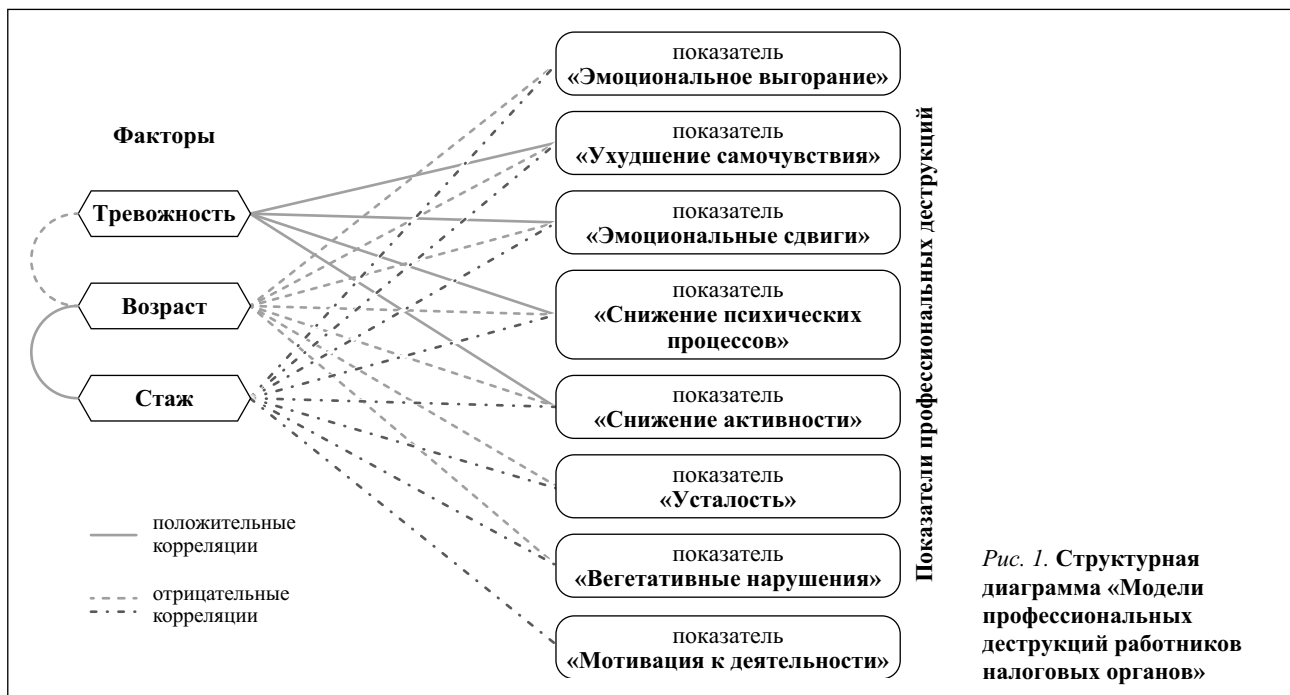


Рис. 1. Структурная диаграмма «Модели профессиональных деструкций работников налоговых органов»

В структуру профессиональных деструкций включают: эмоциональное выгорание, конфликты профессионального самоопределения, кризисы профессионального становления и профессиональную дезадаптацию. Проявление профессиональных деструкций заключается в психической напряженности, психологическом дискомфорте, а в отдельных случаях конфликтах и кризисных явлениях.

Во-вторых, по линии структуры профессиональных деструкций государственных служащих налоговых органов. Нами было определено, что данные деструкции работников налоговых органов взаимосвязаны с факторами возраста, стажа и их тревожности. Э. Ф. Зеер отмечает, что степень выраженности профессиональных деформаций зависит от характера, содержательности деятельности, стажа работы и индивидуально-психологических особенностей личности [5]. В этом смысле наши данные согласуются с утверждениями Э. Ф. Зеера. Кроме того, мы получили эмпирическую поддержку выдвинутого нами гипотетического предположения.

В-третьих, по линии определения системообразующих факторов формирования профессиональных деструкций у служащих налоговых органов: Нами было определено, что: фактор «Тревожности» играет роль медиатора в системе профессиональных деструкций (см.: модель – рис. 1) и входит в категорию системообразующих факторов «профессиональных деструкций». В отличие от факторов «Возраст» и «Стаж» данный фактор может быть подвергнут осознанным

изменениям. Таким образом, наше воздействие на фактор «Тревожности» будет иметь высокий уровень целесообразности. Следовательно, модель профилактики профессиональных деструкций будет обладать характеристиками эффективности (в терминах воздействия на показатель «Тревожности»). Исследование данного аспекта является перспективой нашей дальнейшей работы в этом направлении.

Литература:

1. Акимова Е. Ю. Проблемы психологии профессионального становления государственных служащих. Рыбинск: Принт-Сервис, 2011. 165 с.
2. Казакова А. Ю. Акмеологическая профилактика профессиональных деструкций: Автореф. дисс. ... канд. псих. наук. М., 2012.
3. Бузовкина Н. Ю. Профессиональные деструкции у специалистов социомических профессий // Психология и социология [электронный ресурс] http://rusnauka.com/7_DN_2007/Psihologia/20672.doc.htm (дата обращения 15.09.2015)
4. Дергачев С. В. Управление профессионально-квалификационным развитием персонала государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. социол. наук. М. 2008.
5. Зеер Э. Ф., Сыманюк Э. Э. Психология профессиональных деструкций: Учебное пособие для вузов. М.: Академический Проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2005.

6. Казакова А. Ю. Деформации профессионального здоровья служащих и их профилактика. М.: РАСН. 2011.
7. Концепции кадровой политики Федеральной налоговой службы: Приказ ФНС России от 11.07.2011 г. № ММВ-7-4/436 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
8. Орёл В. Е. Синдром психического выгорания личности. Москва : Ин-т психологии РАН, 2005. 330 с.
9. Стрекалова Н. Д., Семенов В. А., Рогова Г. И. Профессиональная среда как фактор развития государственных служащих налоговой службы // Управленческое консультирование. 2014. № 2.
10. Тихонина С. А. Профессиональная среда государственной гражданской службы как объект управления: социологический анализ: Автореф. дисс. ... д-ра социол. наук. Н. Новгород: Изд-во ВВАГС, 2006.
11. Усова О. В. Взаимосвязи социальных установок и лояльности к организации государственных гражданских служащих // Управление корпоративной культурой. 2015. № 1(22). С. 46–52.
3. Buzovkina N. Yu. Professional destruction at specialists of socio-economic professions // Psychology and sociology [e-resource]. http://rusnauka.com/7_DN_2007/Psihologia/20672.doc.htm
4. Dergachev S. V. Office occupational and qualification development of civil service personnel of the Russian Federation: Abstract of the Candidate's Dissertation (Sociology). M. 2008.
5. Zeer E. F., Symanyuk E. E. Psychology professional destruction: Textbook for Universities. M.: Academic Project; Ekaterinburg: Business book, 2005.
6. Kazakova A. Yu. Deformation of occupational health of employees and their prophylaxis. M.: RASN. 2011.
7. The concept of personnel policy of the Federal tax service: Order the FTS of Russia dated 11.07.2011 № ММВ-7-4/436 [e-resource]. Access from reference-legal system "KonsultantPlus".
8. Oryol V. E. Syndrome mental burnout of identity. Moscow: Institute of psychology of the Russian Academy of Sciences, 2005. 330 p.
9. Strekalova N. D., Semenov V. A., Rogova G. I. Professional environment as a factor of development of the tax service employees // Upravlencheskoye konsultirovaniye. 2014. № 2.
10. Tikhonina S. A. Civil service professional environment as an object of management: sociological analysis: Abstract of the Candidate's Dissertation (Sociology). N. Novgorod, Published by VVAGS, 2006.
11. Usova O. V. Relationship of social attitudes and loyalty to the organization of public servants // Upravleniye korporativnoi kulturoy. 2015. № 1(22) February. P. 46–52.

References:

НЕПРЕРЫВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ ВЗРОСЛЫХ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ: ПРОГРАММНО-MОДУЛЬНЫЙ ПОДХОД

Резинкина Л. В.

кандидат педагогических наук, заместитель директора, Колледж технологии, моделирования и управления Санкт-Петербургского государственного университета технологии и дизайна (Россия), 196084, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Цветочная, дом 8

УДК 378.046.4

ББК 74.40

Цель. Разработка методических рекомендаций по построению целостной системы непрерывного образования.

Методы. В статье анализируются ведущие стратегии проектирования и создания полифункционального института непрерывного образования специалистов широкого профиля муниципального района.

Результаты. Автор предлагает использование программно-модульного подхода в целях повышения эффективности образовательного процесса в современных условиях.

Ключевые слова: непрерывное образование, стратегии образования взрослых, ресурсный центр, инновационные школы, муниципальный район.

CONTINUOUS ADULT EDUCATION IN MUNICIPAL SYSTEM: SOFTWARE-MODULAR APPROACH

Rezinkina L. V.

Candidate of Science (Pedagogics), Deputy Director, College of Technology, Modeling and Management, St. Petersburg State University of Technology and Design (Russia), 8 Tsvetochnaya str., St. Petersburg, Russia, 196084

Purpose. Development of methodical recommendations on the construction of an integral system of continuous education.

Methods. This article analyzes leading strategies of design and implementation of a polyfunctional institute of continuing education of generalists of a municipal district/

Results. The author proposes the use of software and modular approach in order to improve the effectiveness of the educational process in modern conditions/

Keywords: continuing education, adult education strategy, Resource Center, innovative schools, municipal district.

Актуальной проблемой в современном образовании является организация в рамках муниципального района целостной системы непрерывного образования взрослых, охватывающая подготовку и переподготовку специалистов широкого спектра профессий.

Традиционно формальное образование эффективно действовало как монофункциональная система, преимущественно подготавливая специалистов узкого профиля. К их числу относятся также ресурсные центры, создаваемые на базе проявивших себя в какой-либо форме инновационной деятельности учреждений в области общего и профессионального образования,

профильной подготовки учащихся, обучения педагогов ИК-технологиям, в ряде случаев являлись центрами сетевого взаимодействия [2].

Проблемное поле этих организаций и центров было ограничено узкой профильностью подготовки и переподготовки педагогов, что с экономической и социально-культурной точки зрения для муниципальных систем было недостаточно эффективно. Возникает необходимость создания полифункциональной системы непрерывного образования взрослых, ориентированной на такие профессии, как педагоги, социальные работники, специалисты служб

занятости, работники производства и общественных организаций.

Как показывает эксперимент на базе Киришского лицея (руководитель к.п.н. Л. В. Резинкина), развитие такой полифункциональной системы оправдано, если она создается на базе инновационного образовательного учреждения. В этом случае весьма существенным является разработка исходной стратегий развития полифункциональных систем непрерывного образования специалистов.

В соответствии со взглядами видных ученых в области образования взрослых академиков и членов-корреспондентов РАО Ю. Н. Кулюткина и В. Г. Онушкина непрерывное образование взрослых рассматривается как процесс обогащения творческого потенциала личности на разных этапах его жизненной и профессиональной карьеры. В связи с этим нами предлагаются следующие стратегии проектирования непрерывного образования разных категорий взрослых в условиях муниципального района [5].

К числу этих стратегий мы относим андрагогическую и акмеологическую стратегии, стратегии роста профессиональной карьеры и развития форм социального партнерства, стратегию повышения качества семейного воспитания.

Одной из ведущих стратегий, как показывают наблюдения в муниципальном образовании и анализ его кадрового потенциала, является **андрагогическая** стратегия, выражающаяся в подготовке специалистов сферы производства, социальной, культурной и профессиональной сферы для обучения взрослого контингента. Это касается преподавателей учебно-профессиональных центров при производстве, кадров сферы занятости населения, преподавателей колледжей и техникумов, осуществляющих переподготовку взрослых. Преподавателей в этой области в настоящее время специально не готовят, их андрагогическая подготовка институционально не оформлена и реализуется отдельными образовательными организациями, занимающимися непосредственно обучением взрослых людей.

Реализация этой стратегии успешно осуществляется в рамках деятельностно-аксиологического подхода, который предполагает построение системы непрерывного образования взрослых, опирающейся на актуализацию деятельностной позиции взрослой личности, стремление её к самореализации на основе нового видения профессиональной и социокультурной действительности, широкое использование профессионального и жизненного опыта как опоры для самосовершенствования, мотивации и рефлексии своих достижений, стремление к коммуникативному взаимодействию, к утверждению ролевых функций и передачи опыта. Аксиологическая составляющая организации деятельности взрослых специалистов выражается

в максимальной реализации ценностных ориентаций, смыслов деятельности как проявление ведущих черт и качеств взрослой личности.

Данная стратегия может быть реализована на базе образовательного учреждения, которое уже осуществляет профессионально-педагогическую подготовку. Это могут быть не только ВУЗы, но и средние профессиональные учебные заведения (колледжи, техникумы), и инновационные школы. В этом случае подготовку преподавателя как андрагога можно рассматривать как специалиста конкретной роли, причем имеющего специальную базовую подготовку по профессии. Это обусловлено тем, что андрагог – это не профессия, а обобщенное название различных информационно-образовательных ролей. При обучении специалист-андрагог выступает в роли учителя, преподавателя, при формировании духовно-нравственных ценностей личности – в роли воспитателя, в процессе сопровождения или консультирования рассматривается роль тьютора или консультанта. Фактически андрагог выступает как социальный посредник в образовательном процессе, направляя свою деятельность на обеспечение доступности и значимости передаваемой им информации, на увеличение всесторонности и глубины знания и потенциала взрослого человека [4].

Содержательным смыслом **акмеологической** стратегии организации непрерывного образования взрослых является учет этапов профессионального становления педагогов – вхождение в профессию, формирование индивидуального стиля деятельности, самоактуализация педагога в профессии, профессиональная зрелость. Такое понимание акмеологической стратегии особо важно для проектирования индивидуальных траекторий повышения квалификации специалистов. Концепции профессионального становления педагога рассматриваются в трудах С. Г. Вершловского, И. А. Колесниковой, А. Е. Марона и др. [1].

На этапе вхождения в профессию характерно развитие элементарной и функциональной грамотности. Так, например, для педагога это освоение содержания обучения предмету в соответствии с новыми стандартами образования, индивидуализация образования (на основе индивидуальных учебных планов при профильном обучении на старшей степени); новая система оценки качества образования; участие общественных институтов в управлении общим образованием (на школьном, муниципальном и региональном уровнях); система дошкольного образования и др. На данном этапе функциональная грамотность выступает как способ социальной ориентации личности, интегрирующий связь образования с многоплановой человеческой деятельностью. Эта ее особенность четко просматривается в ее определении как умения решать жизненные задачи в различных сферах деятельности на основе

прикладных знаний, необходимых всем в быстро меняющемся обществе.

Становление педагогов на данном этапе эксперимента происходит на основе деятельностного подхода с использованием технологии коллективных занятий посредством конструирования понятий и смыслов.

Развитие функциональной грамотности с последующим перерастанием в профессиональную компетентность и освоение проектировочной деятельности осуществляется через решение профессиональных задач на основе моделирования инновационной образовательной среды, выстраивания собственной траектории профессионального движения путем проектирования собственной деятельности и индивидуальной образовательной программы. Эти элементы не выстраиваются хронологически, на каждом периоде профессионального становления педагога один из них становится ведущим.

Этап формирования индивидуального стиля деятельности и самоактуализации педагога в профессии предусматривает освоение и развитие базовых компетенций – информационной, коммуникативной, рефлексивно-оценочной, проектировочной, выбор собственных траекторий самосовершенствования, индивидуальных технологий организации работы с детьми на основе психолого-педагогических знаний и умений и т.д. Педагог на данном этапе проявляет себя как специалист по призванию. Этот период окончательно формирует учителя как диагноста и самодиагноста, педагог проявляет себя как новатор и активный участник педагогического сообщества.

Этап профессиональной зрелости становления педагога достаточно противоречив. С одной стороны, это проявление позитивных черт опыта деятельности, формирование учителя как мастера, творца и исследователя, который освоил акмеологические технологии перехода от одного уровня профессионализма и зрелости к другому. С другой стороны, у педагога проявляются признаки профессионального выгорания.

В современной ситуации деятельность педагога переполнена факторами, которые вызывают профессиональное выгорание – большое количество социальных контактов за рабочий день, предельно высокая ответственность, недооценка среди руководства и коллег профессиональной значимости, необходимость быть все время в «форме».

Это обусловило выбор акмеологической стратегии, которая учитывает такие аспекты педагогической акмеологии как выбор индивидуально выбранной педагогом траектории роста, развития профессиональной зрелости и зоркости, достижения профессионализма и определение форм преодоления профессиональных затруднений педагога. Данная проблема в настоящее время очень актуальна, учеными-акмеологами

разработаны акмеографические описания и первые варианты акмеограмм педагогов, которые находят все большее практическое применение [4].

Ряд исследователей (А. Деркач, В. Зазыкин, Н. В. Кузьмина) подчеркивают значение непрерывного образования взрослых как **стратегии роста профессиональной карьеры**, что достигается в процессе сопровождения и поддержке педагогов в качественной реализации идей в реальной практике по внедрению инноваций в области актуальных проблем – новые стандарты, учет муниципальных потребностей и др. [2].

Одной из наиболее актуальной для государства и общества является стратегия повышения качества воспитания через развитие родительской культуры и ответственного родительства, содействие в организации детско-родительского сообщества. В исследованиях И. В. Гребенникова приведены данные о том, что педагогическая культура значительного большинства современных родителей крайне низка, что негативно сказывается на результатах их воспитательной деятельности, выражаясь в низком уровне воспитанности подрастающего поколения.

Поэтому считаем данную стратегию одним из главных условий повышения воспитательного потенциала современной семьи, актуализации аксиологической составляющей семейного воспитания. В этой логике аксиологического подхода ответственное родительство можно определить как интегрированное психологическое образование взрослой личности, которое включает совокупность ценностных ориентаций, установок и ожиданий, родительских чувств, отношений, позиций и убеждений субъекта относительно себя как родителя.

Родительская культура имеет сложную структуру, поэтому наиболее перспективной стратегией развития родительской культуры считаем ориентацию на отечественные цивилизационные ценности, а приоритетной тактикой – введение современной семьи в культурно-педагогическую практику через деятельное освоение и интеграцию воспитательного потенциала традиционной культуры с динамикой современности, которые осваиваются родителями через приобщение к смысловым ценностям и идеалам, структурирующим жизнь современного общества. Поэтому все чаще педагоги и родители совместно пытаются найти наиболее эффективные механизмы решения данной проблемы, создают новое содержание и инновационные формы современного педагогического просвещения. Педагогов необходимо специально готовить к организации взаимодействия с родителями, обеспечивающего им педагогическую поддержку, обучать формам работы, построенным на диалоге с родителями или ориентированные на развитие у родителей практических умений – дискуссии, круглые столы, семейные гостиные, деловые игры, мастер-классы.

Стратегия развития социального и профессионального партнерства основана на интеграции деятельности образовательных (дошкольных, школьных, дополнительных), социальных, производственных, муниципальных, общественных систем. В основе проектирования данной стратегии лежат исследования теории становления и деятельности образовательного кластера. В исследованиях О. Е. Яворского образовательный кластер рассматривается как форма социального и профессионального партнерства образовательного учреждения и производственного предприятия, позволяющая соединить учебные, воспитательные, информационные и материально-технические ресурсы для эффективной и практикоориентированной подготовки будущего специалиста.

Рассматривая профессиональное партнерство в широком смысле, определяем составляющую образовательного кластера как разнообразные формы сотрудничества на основе координации образовательных систем с другими производственными системами, новые формы отношений. В исследованиях Л. А. Высоцкого и А. Моштакоса профессиональное партнерство представлено как конструктивное взаимодействие учебного заведения с субъектами рынка труда и рынка образовательных услуг, с работодателями, для удовлетворения интересов и запросов всех взаимодействующих сторон [3].

Для работы в образовательном кластерном пространстве необходима специальная подготовка педагогов, которую возможно осуществить в условиях муниципального ресурсного центра. По мнению ученых (Т. С. Кабаченко и В. В. Крыжко), у преподавателей должны быть сформированы такие качества как общительность, практичность ума, активность, настойчивость, инициативность, организованность, работоспособность, самостоятельность и способность работать автономно.

Данная стратегия логично вплетается во все вышеперечисленные стратегии, способствуя их максимальной эффективности. В работах исследователей проблематики образовательного кластера выделено положение о том, что данный подход стимулирует не только развитие, но и предполагает качественные изменения деятельности профессионального преподавателя, содержательные компоненты деятельности, структура и технологии, кадровой потенциал участников совместной деятельности и др.

Таким образом, исследования ведущих стратегий непрерывного образования взрослых предусматривают проектирование и создание многопрофильного ресурсного центра как института непрерывного образования специалистов широкого профиля муниципального района.

Литература:

1. Андрагогическая компетентность преподавателя системы постдипломного педагогического образования: монография / под ред. С. Г. Вершловского, Г. С. Сухобской. СПб: СПбАППО, 2011.
2. Ковальчук О. В., Марон А. Е., Резинкина Л. В. Муниципальный ресурсный центр непрерывного образования педагогов. СПб.: ЛОИРО, 2014. 175 с.
3. Моштакос А. А. Формирование профессиональной компетентности преподавателей колледжа на основе кластерного подхода // Человек и образование. 2013. № 2(35).
4. Образование взрослых: цели и ценности/ под ред. Г. С. Сухобской, Е. А. Соколовской, Т. В. Шадринной. СПб.: ИОВ РАО, 2002.
5. Онушкин В. Г., Кулюткин Ю. Н. Непрерывное образование – приоритетное направление науки // Советская педагогика. 1989. № 2. С. 12–18.

References:

1. Andragogic competence of a teacher of post degree pedagogical education system: monograph / edited by S. G. Vershlovskiy, G. S. Suhobskaya. St.P.: SPbAPPO, 2011.
2. Kovalchuk O. V., Maron A. E., Rezinkina L. V. Municipal resource center of continuing education of teachers. StP.: LOIRO, 2014. 175 p. – (Innovative projects in education).
3. Moshtakov A. A. Development of professional competence of college teachers on the basis of cluster approach// Chelovek i obrazovaniye. 2013. № 2(35).
4. Adult education: goals and values / Edited by G. S. Suhobskaya, E. A. Sokolovskaya, T. V. Shadrina. StP.: IOV RAO, 2002.
5. Onushkin V. G., Kulyutkin Yu. N. Continuing education is a priority science // Sovetskaya pedagogika. 1989. № 2. P. 12–18.

УПРАВЛЕНИЕ ГАРАНТИЯМИ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫМИ ВОЕННОСЛУЖАЩИМ И ЧЛЕНАМ ИХ СЕМЕЙ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ

Зарубецкий А. М.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов и управления банковской деятельностью в Вооружённых Силах РФ, Военный университет Министерства обороны РФ (Россия), 123001, Россия, Москва, ул. Большая Садовая, д. 14, A2467798@yandex.ru

Приветкин А. А.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов и управления банковской деятельностью в Вооружённых Силах РФ, Военный университет Министерства обороны РФ (Россия), 123001, Россия, Москва, ул. Большая Садовая, д. 14, agent770@yandex.ru

УДК 35.088.36
ББК 68.426

Цель. Обобщение и систематизация социальных гарантий, предоставляемых военнослужащим и членам их семей в сфере охраны здоровья.

Методы. Исследование базируется на детальном рассмотрении действующего законодательства в сфере охраны здоровья, системном рассмотрении социальных гарантий, предоставляемых военнослужащим.

Результаты. Сфера медицинского обеспечения военнослужащих и членов их семей регулируется значительным количеством нормативных правовых актов, Однако в настоящее время не проведен достаточно полный анализ всей их совокупности. В статье сделан анализ системы социальных гарантий военнослужащим и членам их семей, предоставляемых в сфере охраны здоровья.

Ключевые слова: социальные гарантии; военнослужащие; охрана здоровья; медицинское обеспечение.

MANAGING THE GUARANTEES PROVIDED TO MILITARY PERSONNEL AND MEMBERS OF THEIR FAMILIES IN THE SPHERE OF HEALTH PROTECTION

Zarubetskiy A. M.

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor, Assistant Professor of the Finance and Banking Management in the RF Armed Forces department, Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation (Russia), 14 Bolshaya Sadovaya str., Moscow, Russia, 123001, igorkulema@yandex.ru

Privetkin A. A.

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor, Assistant Professor of the Finance and Banking Management in the RF Armed Forces department, Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation (Russia), 14 Bolshaya Sadovaya str., Moscow, Russia, 123001, igorkulema@yandex.ru

Purpose. Generalization and systematization of the social guarantees provided to servicemen and members of their families in the sphere of health protection.

Methods. Research is based on detailed consideration of the current legislation in the sphere of health protection, system consideration of the social guarantees provided to the servicemen.

Results. The sphere of a medical maintenance of the servicemen and members of their families is regulated by a significant amount of regulations, However rather full analysis of all their set isn't carried out to the present of time. In article

the analysis of system of social guarantees to the servicemen and members of their families provided in the sphere of health protection is made.

Keywords: social guarantees, servicemen, health protection, medical maintenance.

Место социальных гарантий в системе обеспечения военнослужащих

Философ и политолог эпохи Возрождения, Никколо Макиавелли, говорил, что государь должен быть щедрым, иначе за ним не пойдут солдаты. Поэтому любое государство, чтобы быть сильным и управляемым, должно заботиться о своих служащих – тех, кто проводят государственные решения в жизнь. Из обязанности государства предоставлять государственным служащим необходимые социально-экономические условия вытекает обязанность государственного органа, компенсировать ему все издержки, связанные со службой, в том числе в форме социальных гарантий.

Под гарантиями понимаются различного рода денежные возмещения дополнительных затрат и ограничений, возникающих в связи с выполнением служебных заданий или с установлением правоограничений, запретов и требований, которые предъявляются к государственному служащему при прохождении службы. Посредством этих гарантий происходит уравнивание условий труда и жизни по сравнению с другими категориями работников.

Военнослужащим социальные гарантии, предоставляются как и другим государственным служащим. Вместе с тем, имеется ряд отличий. Основная цель государственных гарантий военнослужащих является обеспечение их социальной защищенности в силу более опасных условий труда, нежели у гражданских государственных служащих.

Социальные гарантии военнослужащим могут предоставляться в следующих формах:

- денежное обеспечение;
- натуральное обеспечение;
- общественные преференции (привилегии).

Основные виды социальных гарантий военнослужащим:

- гарантии оплаты за труд (подразумевается не само денежное довольствие, а гарантии его получения);
- специальные гарантии за особые условия военной службы (дополнительные выплаты, льготное исчисление выслуги лет и другие);
- компенсационные выплаты, в т. ч. в преимущественных размерах по сравнению с гражданскими работниками;
- пенсионное обеспечение на льготных основаниях (после увольнения с военной службы);

- преимущества супругам военнослужащим при устройстве на работу, предоставлении отпусков, детям военнослужащих при устройстве в детские сады;
- гарантии в сфере охраны здоровья;
- транспортное обеспечение;
- продовольственное обеспечение;
- вещевое обеспечение;
- гарантии в сфере образования и трудоустройства и другие.

В данной статье рассмотрим социальные гарантии в области охраны здоровья и медицинского обеспечения военнослужащих и членов их семей. Эти гарантии можно разделить на две группы:

- гарантии охраны здоровья и медицинское обеспечение;
- дополнительные гарантии в жилищной и других сферах в связи с ущербом для здоровья военнослужащих.

Гарантии охраны здоровья и медицинского обеспечения включают в себя:

- ежегодную диспансеризацию военнослужащих;
- бесплатную медицинскую помощь, в т. ч. на изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов), бесплатное обеспечение лекарствами, изделиями медицинского назначения по рецептам врачей в медицинских организациях, подразделениях и воинских частях МО Российской Федерации;
- получение бесплатной медицинской помощи в государственных или муниципальных медицинских организациях при отсутствии по месту военной службы или месту жительства военнослужащих медицинских организаций МО Российской Федерации или соответствующих отделений в них либо специального медицинского обслуживания, а также в неотложных случаях;
- оказание медицинской помощи в медицинских организациях МО Российской Федерации членам семей офицеров (супруг, несовершеннолетние дети, дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения), лицам, находящимся на их иждивении и проживающим совместно с офицерами;

Члены семей военнослужащих, не являющихся офицерами, имеют право на медицинскую помощь в государственных или муниципальных медицинских

организациях и подлежат обязательному медицинскому страхованию на общих основаниях с другими гражданами.

- бесплатную медико-психологическую реабилитацию военнослужащих продолжительностью до 30 суток после выполнения ими задач, неблагоприятно отражающихся на состоянии здоровья, при наличии показаний к ней;
- предоставление бесплатных путевок военнослужащим и членам их семей при направлении в санатории для продолжения госпитального лечения в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии;
- внеочередное предоставление путевок в санаторно-курортные и оздоровительные организации Министерства обороны Российской Федерации военнослужащим, получившим увечье (ранение, травму, контузию) или заболевание при исполнении ими обязанностей военной службы, после госпитального лечения;
- предоставление в первоочередном порядке детям военнослужащих по месту жительства их семей места в государственных и муниципальных общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях и летних оздоровительных лагерях;
- обеспечение бесплатным санаторно-курортным лечением в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии военнослужащих по призыву и курсантов военных образовательных организаций, выплата им в качестве дотации на лечение в размере 400 руб. при убытии в отпуск по болезни;
- оплата курсантами военных образовательных организаций не более 30 % стоимости путевки на военные туристские базы;
- организация отдыха продолжительностью до 30 суток (реабилитационного отпуска) вместо дополнительных суток отдыха для проведения медико-психологической реабилитации и восстановления здоровья военнослужащим, участвовавшим в походах кораблей (судов, подводных лодок), дальних полетах воздушных судов, космических полетах либо выполнявшим более 1 месяца специальные задачи по восстановлению конституционного порядка, принимавшим участие в выполнении мероприятий чрезвычайного положения, в ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций;
- санаторно-курортное лечение в санаторно-курортных и оздоровительных организациях продолжительностью до 24 дней, а для военнослужащих с заболеваниями и последствиями травм спинного мозга в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии до 45 дней, бесплатно (для продолжения госпитального лечения) и за плату в размере 100 % стоимости путевки в иных случаях для военнослужащих по контракту в соединениях и воинских частях постоянной готовности на должностях, подлежащих

комплектованию солдатами, матросами, сержантами и старшинами, и поступивших на военную службу по контракту после 01.01.2004 г.

К дополнительным гарантиям относятся:

- досрочное увольнение с военной службы по состоянию здоровья с сохранением всех льгот, предусмотренных при увольнении по достижении предельного возраста пребывания на военной службе;
- изменение места военной службы, в т. ч. на перевод в другую местность в связи с состоянием здоровья военнослужащего или членов его семьи;
- плановая замена военнослужащих по контракту, проходящих военную службу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями или в местностях, где установлен срок военной службы, с учетом семейного положения, состояния здоровья военнослужащих и членов их семей, при этом военнослужащие заменяются в те географические районы, в которых военную службу они не проходили (военнослужащие, направляемые в порядке плановой замены, и члены их семей подлежат медицинскому освидетельствованию военно-врачебной комиссией для определения годности к прохождению военной службы в местностях, где установлен срок военной службы, по направлению командиров (начальников), члены семей обследуются на основании рапортов военнослужащих о наличии у членов их семей заболеваний, препятствующих проживанию в этих местностях);
- назначение с согласия военнослужащего (за исключением военнослужащих по призыву) на другую воинскую должность, обязанности по которой он может исполнять с учетом состояния здоровья, или увольнение с военной службы военнослужащего, признанного военно-врачебной комиссией по состоянию здоровья годным к военной службе или годным к военной службе с незначительными ограничениями, но негодным к военной службе по избранной военной специальности;
- зачет времени прохождения военной службы военнослужащими на воинских должностях, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья, в специальный трудовой стаж при установлении пенсии по старости в связи с особыми условиями труда или пенсии за выслугу лет;
- увеличение основного отпуска военнослужащим по контракту, проходящим военную службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в т. ч. отдаленных, а также на воинских должностях, исполнение обязанностей военной службы на которых связано с повышенной опасностью для жизни и здоровья;

- предоставление отпуска по личным обстоятельствам в случаях тяжелого состояния здоровья или смерти (гибели) близкого родственника военнослужащего (супруга, отца (матери), отца (матери) супруга, сына (дочери), родного брата (родной сестры) или лица, на воспитании которого находился военнослужащий и другие гарантии.

Детям военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, проходящих военную службу на космодроме «Байконур» и в г. Байконур, в возрасте до 16 лет и инвалидов с детства независимо от возраста обеспечивается ежегодное бесплатное пребывание (по медицинским показаниям) в специализированных организациях лечебного, санаторного типа или других оздоровительных организациях Российской Федерации.

Денежные выплаты военнослужащим, связанные с ущербом здоровью

Данные выплаты, осуществляются после совершения факта нанесения ущерба здоровью военнослужащего. Все выплаты, военнослужащим, связанные с ущербом здоровью, можно классифицировать:

по объекту выплаты условно можно поделить на три категории:

- выплаты, установленные всем военнослужащим, независимо от их служебного положения и места прохождения военной службы;
- выплаты, установленные отдельным категориям военнослужащих, например, военным прокурорам и следователям, сотрудникам органов внешней разведки;
- выплаты, установленные всем гражданам страны, например, участникам ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, ветеранам подразделений особого риска.

по источнику выплаты можно классифицировать:

- выплачиваемые за счет средств федерального бюджета;
- выплачиваемые за счет средств субъектов Российской Федерации;
- выплачиваемые за счет страховых фондов;
- выплачиваемые за счет средств Пенсионного фонда Российской Федерации;
- выплачиваемые за счет причинителя вреда здоровью.

по связи с исполнением обязанностей военной службы или специальных обязанностей можно классифицировать:

- связанные с исполнением обязанностей;
- несвязанные с исполнением обязанностей;
- несвязанные с военной службой.

по периодичности выплат можно классифицировать:

- единовременные выплаты;
- ежемесячные выплаты.

Виды денежных выплат, связанных с ущербом здоровью

Жизнь и здоровье военнослужащих подлежит обязательному государственному страхованию.

В случае установления застрахованному лицу инвалидности в период прохождения военной службы или военных сборов либо до истечения одного года после увольнения с военной службы, после отчисления с военных сборов или окончания военных сборов вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы или военных сборов, ему выплачивается:

- инвалиду I группы – 1 753 014 руб.;
- инвалиду II группы – 1 168 676 руб.;
- инвалиду III группы – 584 338 руб.

В случае получения застрахованным лицом в период прохождения военной службы, службы или военных сборов увечья (ранения, травмы, контузии) ему выплачивается:

- тяжелого увечья – 233 735 руб.;
- легкого увечья – 58 434 руб.

В случае увольнения военнослужащего по призыву с военной службы, отчисления гражданина, призванного на военные сборы на воинскую должность, для которой штатом воинской части предусмотрено воинское звание до старшины (главного корабельного старшины) включительно, с военных сборов в связи с признанием их военно-врачебной комиссией не годными к военной службе или ограниченно годными к военной службе вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения военной службы или военных сборов, ему выплачивается 58 434 руб.

Размер указанных страховых сумм ежегодно увеличивается (индексируется) с учетом уровня инфляции в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Решение об увеличении (индексации) указанных страховых сумм принимается Правительством Российской Федерации. Указанные страховые суммы выплачиваются в размерах, установленных на день выплаты страховой суммы.

Если в период прохождения военной службы, службы или военных сборов либо до истечения 1 года после увольнения с военной службы, со службы, после отчисления с военных сборов или окончания военных сборов застрахованному лицу при

переосвидетельствовании в федеральном учреждении медико-социальной экспертизы вследствие указанных в настоящем пункте причин будет повышена группа инвалидности, размер страховой суммы увеличивается на сумму, составляющую разницу между страховой суммой, причитающейся по вновь установленной группе инвалидности, и страховой суммой, причитающейся по прежней группе инвалидности.

При увольнении военнослужащего с военной службы или отчислении с военных сборов гражданина, призванного на военные сборы, в связи с признанием его не годным к военной службе вследствие военной травмы ему выплачивается единовременное пособие в размере:

- военнослужащему по контракту – 2 337 352 руб.;
- военнослужащему по призыву или гражданину, призванному на военные сборы – 1 168 676 руб.

Принципиальное отличие страховых выплат от единовременных состоит в том, что:

- 1) они регламентируются разными нормативными правовыми актами;
- 2) страховые выплаты не зависят от исполнения обязанностей военной службы во время смерти (гибели) военнослужащего (гражданина, проходящего военные сборы).

Военнослужащему и гражданину, призванному на военные сборы, в возмещение вреда, причиненного его здоровью в период прохождения военной службы (военных сборов) либо после увольнения с военной службы (отчисления с военных сборов или окончания военных сборов) инвалидности вследствие военной травмы, ежемесячная денежная компенсация в размере:

- инвалиду I группы – 16 362 руб.;
- инвалиду II группы – 8 180 руб.;
- инвалиду III группы – 3 272 руб.

Для определения права на получение страховых и единовременных выплат воинские части или военнослужащие (граждане, призванные на военные сборы) в зависимости от вида страхового случая и выплат оформляют и представляют в страховую компанию документы по установленным формам.

Как и всем гражданам страны, военнослужащим возмещается вред, причиненный здоровью в полном объеме лицом, причинившим вред. Законом обязанность возмещения вреда может быть возложена на лицо, не являющееся причинителем вреда, а также может быть установлена обязанность причинителя вреда выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда и обязанность лица, не являющегося причинителем вреда, выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда.

Денежные выплаты, связанные с ущербом здоровью, отдельным категориям военнослужащих

Отдельным категориям военнослужащих в связи с особенностями их служебной деятельностью установлены выплаты в ином размере, чем для всех военнослужащих. При одновременном возникновении в соответствии с законодательством Российской Федерации нескольких оснований для указанных единовременных выплат выплата осуществляется по одному основанию по выбору получателя.

Военнослужащим, принимавшим участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, выплачивается единовременное пособие в размере:

- 300 000 руб. – в случае получения увечья, повлекшее за собой наступление инвалидности, и назначается пенсия в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 100 000 руб. – в случае получения ранения, не повлекшее за собой наступления инвалидности.

Данные выплаты распространяются на военнослужащих и других граждан, в т. ч. членов семей военнослужащих.

К лицам, которые имеют право на эти выплаты, относятся военнослужащие, сотрудники и специалисты федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом; лица, содействующие на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористических актов и минимизации их последствий; сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, принимающие участие в выездах на места происшествия и документальном закреплении следов совершенных преступлений на территориях (перечне объектов), в пределах которых (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции; члены семей этих лиц, если ущерб здоровью вызван участием указанных лиц в борьбе с терроризмом.

Ветеранам боевых действий Пенсионным фондом Российской Федерации осуществляется ежемесячная денежная выплата в размере 2 465 руб. 67 коп., который индексируется ежегодно.

Военнослужащим – инвалидам III группы Пенсионным фондом Российской Федерации осуществляется ежемесячная денежная выплата в размере 1 793 руб. 74 коп., который индексируется ежегодно.

Если гражданин одновременно имеет право на одну из указанных выше выплат и выплату по другому федеральному закону или иному нормативному

правовому акту независимо от основания, по которому она устанавливается (за исключением случаев установления ежемесячной денежной выплаты в соответствии с Законом Российской Федерации 1991 г. № 1244-I «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федеральным законом 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»), ему предоставляется одна ежемесячная денежная выплата по выбору гражданина.

Литература:

1. Макиавелли Н. Государь. / пер. Г. Муравьева. М.: Эксмо, 2006. 176 с.
2. Иванова Л. Е. Особенности медицинского обеспечения военнослужащих-женщин [электронный ресурс]. URL: <http://voenprav.ru/docs/20-0002.doc> (дата обращения 20.07.2015).
3. Петров О. Ю. Медико-психологическая реабилитация военнослужащих в санаторно-курортных учреждениях Министерства обороны Российской Федерации на современном этапе строительства Вооруженных Сил // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2015. № 1.
4. Корякин В. М., Скулакова О. В. Социальные гарантии, предоставляемые семьям военнослужащих. М.: За права военнослужащих, 2010. 288 с.
5. Медицинское и санаторно-курортное обеспечение [электронный ресурс]. URL: <http://sc.mil.ru/social/health.htm> (дата обращения 20.07.2015).
6. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть 2: Федеральный закон от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
7. О ветеранах: Федеральный закон от 12.01.1995 г. № 5-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
8. О внешней разведке: Федеральный закон от 10.01.1996 г. № 5-ФЗ (в ред. от 23.06.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
9. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
10. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Федеральный закон от 20.04.1995 г. № 45-ФЗ (в ред. от 03.02.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
11. О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат: Федеральный закон от 07.11.2011 г. № 306-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
12. О единовременных выплатах сотрудникам кадрового состава органа внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации и членам их семей: Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 16.06.2005 г. № 243 (в ред. от 20.04.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
13. О мерах по обеспечению социальной защищенности военнослужащих, гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, проходящих военную службу или работающих на космодроме «Байконур» и в г. Байконуре, и членов их семей: Постановление Правительства Российской Федерации от 01.10.1994 г. № 1122 (в ред. от 01.08.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
14. О мерах по обеспечению социальной защищенности военнослужащих, гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, проходящих военную службу или работающих на космодроме «Байконур» и в г. Байконуре, и членов их семей: Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 17.08.2002 г. № 315 (в ред. от 25.06.2012) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
15. О порядке возмещения расходов, связанных с оказанием медицинской помощи, санаторно-курортным лечением и отдыхом военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, санаторно-курортным лечением членов их семей, а также медико-психологической реабилитацией военнослужащих: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.09.1994 г. № 1093 (в ред. от 09.09.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
16. О порядке возмещения расходов, связанных с перевозкой военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также их личного имущества: Постановление Правительства Российской Федерации от 20.07.2000 № 354 (в ред. от 24.12.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
17. О прокуратуре Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 17.01.1992 г. № 2202-I (в ред. от 13.07.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
18. О противодействии терроризму: Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
19. О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ (в ред.

- от 22.12.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
20. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Российской Федерации от 15.05.1991 г. № 1244-I (в ред. от 29.06.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
21. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
22. О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
23. Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 52-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
24. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 30.09.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
25. Об утверждении порядка выдачи справки о травме в Вооруженных Силах Российской Федерации, формы справки о травме и правил ее заполнения: Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 20.10.2014 г. № 765 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
26. Перечень документов, необходимых для принятия решения о выплате страховой суммы застрахованным по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.1998 г. № 855 (в ред. от 24.12.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ. правовой системы «Гарант».
27. Перечень увечий (ранений, травм, контузий), относящихся к тяжелым или легким, при наличии которых принимается решение о наступлении страхового случая у застрахованных по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.1998 г. № 855 (в ред. от 24.12.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
28. Положение о военно-врачебной экспертизе: Постановление Правительства Российской Федерации от 04.07.2013 г. № 565 (в ред. от 19.05.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
29. Положение о порядке прохождения военной службы: Указ Президента Российской Федерации от 16.09.1999 г. № 1237 (в ред. от 16.06.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
30. Порядок выплаты в МО Российской Федерации единовременных пособий, предусмотренных частями 8 и 12 статьи 3 Федерального закона от 07.11.2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»: Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 06.05.2012 г. № 1100 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
31. Порядок обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации: Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 30.12.2011 г. № 2700 (в ред. от 01.09.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
32. Порядок организации в Министерстве обороны Российской Федерации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан, призванных на военные сборы: Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 26.04.2013 г. № 325 (в ред. от 20.10.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
33. Порядок проведения медико-психологической реабилитации военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации: Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 10.09.2012 г. № 2550 (в ред. от 17.12.2013) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
34. Порядок санаторно-курортного обеспечения в Вооруженных Силах Российской Федерации: Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 15.03.2011 г. № 333 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

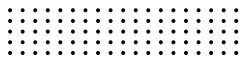
35. Правила возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом: Постановление Правительства Российской Федерации от 21.02.2008 г. № 105 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
36. Правила возмещения учреждениям государственной и муниципальной систем здравоохранения расходов на оказание медицинской помощи военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, уголовно-исполнительной системы, таможенных органов и лицам начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи, а также отдельным категориям граждан, уволенных с военной службы: Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 г. № 911 (в ред. от 09.04.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
37. Правила выплаты ежемесячной денежной компенсации, установленной частями 9, 10 и 13 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, и членам их семей, пенсионное обеспечение которых осуществляется Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 22.02.2012 г. № 142 (в ред. от 06.06.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
38. Правила выплаты ежемесячной денежной компенсации, установленной частями 9, 10 и 13 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, и членам их семей, пенсионное обеспечение которых осуществляется Пенсионным фондом Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 22.02.2012 г. № 142 (в ред. от 06.06.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
39. Правила обеспечения санаторно-курортным лечением военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в соединениях и воинских частях постоянной готовности на должностях, подлежащих комплектованию солдатами, матросами, сержантами и старшинами, и поступивших на военную службу по контракту после 1 января 2004 г.: Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2004 г. № 423 (в ред. от 28.01.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
40. Правила оказания медицинской помощи (медицинского обслуживания) членам семей отдельных категорий военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, уголовно-исполнительной системы, таможенных органов, лиц начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи, лиц, уволенных со службы в федеральных органах налоговой полиции: Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 г. № 911 (в ред. от 09.04.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
41. Правила предоставления сотрудникам кадрового состава органов внешней разведки Российской Федерации и членам их семей единовременных выплат в случае причинения вреда здоровью или гибели (смерти) в связи с осуществлением разведывательной деятельности: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.01.2005 г. № 45 (в ред. от 24.12.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
42. Правила признания лица инвалидом: постановление Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 г. № 95 (в ред. от 06.08.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
43. Руководство по диспансеризации военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации: приказ Министра обороны Российской Федерации от 18.06.2011 г. № 800 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
44. Руководство по оформлению, использованию, хранению и обращению с воинскими перевозочными документами в Вооруженных Силах Российской Федерации: приказ Министра обороны Российской Федерации от 06.06.2001 г. № 200 (в ред. от 11.08.2010) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

References:

1. Machiavelli N. Sovereign. / Per. Murav'eva. M.: Eksmo, 2006. 176 p.
2. Ivanova L. E. Features voennoslu-medical support-containing women [e-resource]. URL: <http://voenprav.ru/docs/20-0002.doc> (date of references 20.07.2015).
3. Petrov O. Medical and psychological rehabilitation of servicemen in sanatoria and health resorts of the Ministry of Defense of the Russian Federation at the present stage of development of the Armed Forces // Right in the Armed Forces – Military legal review. 2015. № 1.

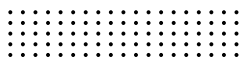
4. Korjakin VM Skulakova OV Social guarantees provided by the families of military personnel. М.: For the rights of servicemen, 2010. 288 p.
5. Medical and spa software [e-resource]. URL: <http://sc.mil.ru/social/health.htm> (date of references 20.07.2015).
6. The Civil Code of the Russian Federation, Part 2: The Federal Law dated January 26, 1996 № 14-FZ (as revised 29.06.2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
7. On Veterans: The Federal Law dated January 12, 1995 № 5-FZ (as revised 29.06.2015) [e-resource].]. Access from Ref.-legal system «Garant».
8. Foreign Intelligence: The Federal Law dated October 01, 1996 № 5-FZ (as revised 23.06.2014) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
9. On Military Duty and Military Service: Federal Law dated March 28, 1998 № 53-FZ (as revised 13.07.2015) [electronic resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
10. About the state protection of judges and officials for law-enforcement and controlling bodies: Federal Law dated April 20, 1995 № 45-FZ (as revised 03.02.2014) [electronic resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
11. Military pay and providing them with certain benefits: Federal Law dated November 07, 2011 № 306-FZ (as revised 06.04.2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
12. About one-time payments to employees of the staff of the authority of the Foreign Intelligence of the Defense Ministry of the Russian Federation and their families: Order of the Ministry of Defense of the Russian Federation dated June 16, 2005 № 243 (as revised 20.04.2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
13. On measures to ensure the social protection of servicemen and civil personnel of the Armed Forces of the Russian Federation, military service or work at the cosmodrome "Baikonur" and the city of Baikonur, and their families: Resolution of the Government of the Russian Federation dated October 01, 1994 № 1122 (as revised 01.08.2014) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
14. On measures to ensure the social protection of servicemen and civil personnel of the Armed Forces of the Russian Federation, military service or work at the cosmodrome "Baikonur" and the city of Baikonur, and their families: Order of the Ministry of Defence of the Russian Federation dated August 17, 2002 № 315 (as revised 25.06.2012) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
15. On the procedure of reimbursement of expenses connected with medical care, spa treatment and rest of servicemen and citizens discharged from military service, spa treatment their family members, as well as medical and psychological rehabilitation of servicemen: Government Decree dated September 26, 1994 № 1093 (as revised 09.09.2014) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
16. Reimbursement associated with the transport of military servants, citizens discharged from military service and their families, as well as their personal property: Resolution of the Russian Government dated July 20, 2000 № 354 (as revised 24.12.2014) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
17. On the Procuracy of the Russian Federation: Law of the Russian Federation dated January, 17 1992 № 2202-I (as revised 13.07.2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
18. On Countering Terrorism: Federal Law dated March 06, 2006 № 35-FZ (as revised 31.12.2014) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
19. Investigative Committee of the Russian Federation: Federal Law dated December 28, 2010 № 403-FZ (as revised 22.12.2014) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
20. On social protection of citizens exposed to radial due to the Chernobyl disaster: the Law of the Russian Federation dated May 15, 1991 № 1244-I (as revised 29.06.2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
21. On social protection of disabled persons in the Russian Federation: Fede-General Act dated November 24, 1995 № 181-FZ (as revised 29.06.2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
22. On the Status of Servicemen: Federal Law dated May 27, 1998 № 76-FZ (as revised 13.07.2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
23. On obligatory state life insurance and health of servicemen, citizens called for military training, individual soldiers and officers of law-enforcement bodies of the Russian Federation, the State Fire Service, the bodies for control over the narcotic drugs and psychotropic substances, and employees of penal institutions executive system: the Federal Law dated March 28, 1998 № 52-FZ (as revised 04.06.2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
24. On the basis of the health of citizens in the Russian Federation: the Federal Law dated November 21, 2011 № 323-FZ (as revised 30.09. 2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
25. On approval of the issuance of the certificate of injury in the Armed Forces of the Russian Federation, forms of trauma reference and rules of its filling: Order of the Ministry of Defense of the Russian Federation dated October 20, 2014 № 765 [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
26. The list of documents required for a decision on the payment of the insurance sum insured under the obligatory state life insurance and health of servicemen, citizens called for military training, those soldiers and officers of law-enforcement bodies of the Russian Federation,

- the State Fire Service, government to monitor traffic narcotic drugs and psychotropic substances, the staff of agencies and bodies of the correctional system: Resolution of the Government of the Russian Federation dated July 29, 1998 № 855 (as revised 24.12. 2014) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
27. The list of injuries (wounds, injuries, contusions) related to heavy or light, under which the decision about the accident at the insured on compulsory state insurance of life and health of servicemen, citizens called for military training, individual soldiers and officers of law-enforcement bodies of the Russian Federation, the state fire service, bodies for control over trafficking of narcotic drugs and psychotropic substances, the staff of agencies and bodies of the correctional system: Resolution of the Government of the Russian Federation dated July 29, 1998 № 855 (as revised 24.12. 2014). [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
 28. The position of the military-medical examination: Resolution of the Government of the Russian Federation dated July 04, 2013 № 565 (as revised 19.05. 2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
 29. Regulation on the procedure of military service: Presidential Decree dated September 16, 1999 № 1237 (as revised 16.06. 2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
 30. Procedure for payment of the Russian Federation Ministry of Defense in the lump-sum benefits provided for in paragraphs 8 and 12 of Article 3 of the Federal Law of 07.11.2011 № 306-FZ “On military pay and providing them with specific benefits”: The Order of the Ministry of Defense of the Russian Federation dated May 06, 2012 № 1100 [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
 31. Order of money allowances of servicemen of the Armed Forces of the Russian Federation: Order of the Ministry of Defence of the Russian Federation dated December 30, 2011 № 2700 (as revised 01.09.2014) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
 32. Order of the organization at the Ministry of Defence of the Russian Federation obligatory state life insurance and health of military personnel of the Armed Forces of the Russian Federation and citizens called for military training: Order of the Ministry of Defence of the Russian Federation dated April 26, 2013 № 325 (as revised 20.10. 2014) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
 33. The procedure of medical and psychological rehabilitation of servicemen of the Armed Forces of the Russian Federation: the Order of the Ministry of Defence of the Russian Federation dated September 10, 2012 № 2550 (as revised 17.12. 2013) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
 34. Procedure for spa software in the Armed Forces of the Russian Federation: the Order of the Ministry of Defence of the Russian Federation dated March 15, 2011 № 333 [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
 35. The rules of compensation for harm caused to life and health of persons in connection with their participation in the fight against terrorism: Resolution of the Government of the Russian Federation dated February 21, 2008 № 105 [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
 36. Rules of compensation institutions of state and municipal health systems the costs of providing medical care to servicemen, citizens called for military training, employees of the Interior of the Russian Federation, the State Fire Service of the Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters, the penal system, the customs authorities and those officers of the federal courier communications, as well as certain categories of citizens, discharged from military service: Resolution of the Government of the Russian Federation dated December 31, 2004 № 911 (as revised 04.09.2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
 37. Terms of payment of monthly monetary compensation provided for in subsection 9, 10 and 13 of Article 3 of the Federal law “On military pay and providing them with individual payments”, servicemen, citizens called for military training, and their families, pension benefits which the Ministry Defence of the Russian Federation, the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the Federal Security Service of the Russian Federation Government Decree dated February 22, 2012 № 142 (as revised 06.06.2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
 38. Terms of payment of monthly monetary compensation provided for in subsection 9, 10 and 13 of Article 3 of the Federal law “On military pay and providing them with individual payments”, servicemen, citizens called for military training, and their families, pensions which the pension Fund of the Russian Federation Government Decree dated February 22, 2012 № 142 (as revised 06.06.2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
 39. Rules on the spa treatment soldiers performing military service under the contract in formations and military units of permanent readiness in posts subject to acquisition by soldiers, sailors, sergeants and petty officers, and enlisted in the army on a contract after January 1, 2004: Decision of the Government of the Russian Federation dated August 20, 2004 № 423 (as revised 28.01. 2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
 40. Rules of care (health care), family members of certain categories of military personnel, law-enforcement bodies of the Russian Federation, the State Fire Service of the Ministry of the Russian Federation for Civil Defense,



Зарубецкий А. М., Приветкин А. А.

- Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters, the penal system, the customs authorities, individual officers of the federal courier communications, persons discharged from service in the federal bodies of the tax police: Decree of the Government of the Russian Federation dated December 31, 2004 № 911 (as revised 04.09.2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
41. Terms of the employees of the staff of the Foreign Intelligence Service of the Russian Federation and their families a lump sum in the event of injury or death (death) in connection with the intelligence activities: Decision of the Government of the Russian Federation dated January 29, 2005 № 45 (as revised 24.12. 2014) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
42. The rules for recognizing a person with disabilities: the decision of the Government of the Russian Federation dated February 20, 2006 № 95 (as revised 06.08.2015) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
43. Guidelines for the clinical examination of the Armed Forces of the Russian Federation: the order of the Minister of Defence of the Russian Federation dated June 18, 2011 № 800 [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
44. Guidance on registration, use, storage and handling of military transportation documents in the Armed Forces of the Russian Federation: the order of the Minister of Defense of the Russian Federation dated June 06, 2001 № 200 (as revised 11.08.2010) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».



ПРИНЦИПЫ И СРЕДСТВА УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЫШЛЕНИЯ МЕНЕДЖЕРА

Богунов Л. А.

кандидат психологических наук, экономист, доцент кафедры психологии, Северо-Казахстанский государственный университет им. М. Козыбаева, (Казахстан), 150004, Казахстан, г. Петропавловск, ул. Ауэзова, 180, кв 71, leonid.bogunov@mail.ru

УДК 338.24

ББК 65.050

Цель. Раскрытие содержания понятия экономического мышления менеджера с точки зрения его принципов и средств.

Задачи. Необходимо определить понятие экономического мышления в целом, экономического мышления менеджера в частности и далее, исходя из понимания самой экономической науки и сущности деятельности менеджера, определить принципы и средства экономического мышления менеджера.

Использовались методы анализа и синтеза, сравнения, абстрагирования, обобщения и конкретизации, методы индуктивных и дедуктивных умозаключений, построение на этой основе причинно-следственных связей, а также метод движения от абстрактного к конкретному.

Результаты. Принципами экономического мышления менеджера как системы деятельности по управлению распределением ограниченных ресурсов для удовлетворения неограниченных потребностей, основываясь на организации системы деятельности экономического субъекта и исходя из логики распределения и опредмечивания являются: принцип детерминизма, принцип соответствия, принцип дополнительности. Средствами экономического мышления менеджера выступают: словесно-логические, математические, информационные и материальные средства.

Научная новизна. Определено понятие экономического мышления менеджера, развернутое содержание которого составляют словесно-логические, математические, информационные и материальные средства, а также соответствующие принципы, отражающие обусловленность индивидуального экономического мышления групповым и общественным экономическим мышлением; преемственность в качествах понимания потребности, предмета удовлетворения потребности и всей системы деятельности по удовлетворению потребности; необходимость включения в процесс опредмечивания и распределения множества элементов, в том числе и взаимоисключающих, и на этой основе выстраивать логику системы деятельности по удовлетворению той или иной потребности или группы потребностей.

Ключевые слова: экономическое мышление, менеджер, принципы, средства, деятельность.

PRINCIPLES AND TOOLS FOR MANAGING ECONOMIC THINKING OF A MANAGER

Bohunov L. A.

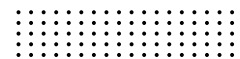
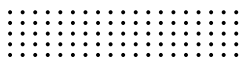
Candidate of Science (Psychology), Economist, Assistant Professor of the Psychology department, Kozybayev North Kazakhstan State University (Kazakhstan), r. 71, 180 Auezova str., Petropavlovsk, Kazakhstan, 150004, leonid.bogunov@mail.ru

Purpose. Disclosure of the content of an economic thinking concept of a manager in terms of its principles and tools.

Tasks. It is necessary to define the notion of economic thinking in general, economic thinking of a manager in particular and further understanding of science and economic substance of a manager, to determine the principles and tools of manager's economic thinking.

The author used methods of analysis and synthesis, comparison, abstracting, generalizing and specifying, methods of inductive and deductive reasoning, building causal relationships on this basis, as well as the method of movement from the abstract to the concrete.

Results. Principles of economic thinking of a manager as a management system for allocation of limited resources to meet unlimited needs, based on the organization of the system of an economic subject and proceeding from the logic of



disobjectivation and objectification are: the principle of determinism, the matching principle, the principle of subsidiarity. Means of economic thinking of a manager are: verbal-logical, mathematical, information and assets.

Scientific novelty. The author defined the notion of economic thinking of a manager, detailed the content of verbal-logical, mathematical, information and assets, as well as the relevant principles reflecting conditionality of individual economic thinking of a group and public economic thinking; continuity in the qualities of understanding the needs of a subject for meeting the needs and the whole system responding to the needs; the need for inclusion into the process of disobjectivation and objectification of many elements, including incompatible elements, and on that basis to build a logic of an activity system to meet varying needs or a group of needs.

Keywords: economic thinking, manager, principles, tools, and activities.

Введение

Сегодня как никогда высок спрос на эффективный менеджмент. Это обусловлено не только экономическими, но и социально-политическими факторами. Обеспечить высокий уровень качества управления социально-экономическими системами должны соответствующие компетенции менеджера, которые по нашему мнению могут быть определены с точки зрения качества экономического мышления менеджера, его принципов и средств.

Таким образом, **целью** настоящей работы является раскрытия содержания понятия экономического мышления с точки зрения его принципов и средств.

В этой связи следующие **задачи** должны быть решены. Так необходимо определить понятие экономического мышления в целом, экономического мышления менеджера в частности и далее, исходя из понимания самой экономической науки и сущности деятельности менеджера, определить принципы и средства экономического мышления менеджера.

Для достижения цели и решения поставленных задач мы будем использовать **методы** анализа и синтеза, сравнения, абстрагирования, обобщения и конкретизации, методы индуктивных и дедуктивных умозаключений, построение на этой основе причинно-следственных связей, а также метод движения от абстрактного к конкретному.

Основные результаты исследования.

Поскольку анализ понимания феномена экономического мышления имеющийся в современной экономической литературе представлен нами в более ранних работах [1, 2, 3, 4 и др.], то мы не будем подробно останавливаться на этом вопросе, а лишь кратко напомним нижеследующее.

Впервые понятие «экономическое мышление» встречается у К. Маркса [5, с. 181] в связи с критикой идей Д. Милля и Дж. Р. Мак-Куллоха в главе «Разложение рикардianской школы». Подробное

исследование данного феномена находим у таких авторов, как Л. И. Абалкин, А. Ю. Архипов, Х. У. Астамиров, С. М. Белозеров, Л. С. Бляхман, М. Л. Малышев, В. В. Малыхин, А. А. Прохоренко, Е. В. Путехина, В. В. Радченко, И. Б. Скоробогатов, К. А. Улыбин, В. Д. Чухломин, Н. В. Ярцева, а также из зарубежных П. Хейне, П. Боутке, Д. Причитко и другие.

Таким образом, общее понимание экономического мышления может быть представлено так: это процесс и результат отражения экономической действительности; знания, умения и навыки теоретического и практического оперирования категориальным экономическим аппаратом, реализуемые при решении прикладных экономических задач. Процесс формирования экономического мышления предполагает сочетание экономической теории и практики в деятельности экономического субъекта.

Раскрытия содержания понятия экономического мышления с точки зрения его принципов и средств будет основываться на нижеследующих положениях.

Во-первых, общеизвестно, что экономика это наука о том, как общество распределяет ограниченные ресурсы для производства, распределения, обмена и потребления благ для удовлетворения безграничных человеческих потребностей.

Во-вторых, мы будем исходить из того, что деятельность менеджера заключается в управлении распределением ресурсов. Менеджер принимает решения об определенном варианте использовании ресурсов, вовлечения их в некотором порядке в процесс управления.

Тогда, в-третьих, логика использования ресурсов предполагает, что менеджер понимает логику тех потребностей, которые предстоит удовлетворять, логику системы деятельности экономического субъекта, направленную на удовлетворение некоторой конкретной потребности или группы потребностей. Это последнее обстоятельство предполагает, в свою очередь, соответствующее качество экономического мышления менеджера.

Основываясь на определенных нами ранее [6, 7 и др.] основных смысловых моментов содержания понятия экономического мышления менеджера, мы ниже представим его итоговое понимание.

Экономическое мышление менеджера представляет собой систему деятельности менеджера по управлению распределением ограниченных ресурсов для удовлетворения неограниченных потребностей, основываясь на организации системы деятельности экономического субъекта, исходя из логики распределения и опредмечивания.

Тогда, исходя из известного понимания категорий распределения и опредмечивания [8], концепции опредмечивания потребностей в теории деятельности [9], системного понимания деятельности [9, 10 и др.], анализа деятельности менеджера [11, 12, 13, 14, 15 и др.], а также основываясь на результатах собственных более ранних исследований [1, 2, 3, 4, 6, 7 и др.] далее мы определим принципы и средства экономического мышления менеджера.

Принцип детерминизма применительно к экономическому мышлению менеджера реализуется в аспекте опредмечивания и распределения деятельности по удовлетворения потребностей или, другими словами, опредмечивания и распределения потребностей, определения предметов удовлетворения потребностей. Ведь любой субъект управленческой деятельности это, прежде всего, человек, получивший свое воспитание и развитие в определенной экономической среде. И те понятия, которыми он оперирует в своей экономической жизнедеятельности, выстраивая экономические отношения, имея то или иное качество экономического понимания объектов действительности, являются результатом соответствующей социализации, то есть были освоены им в его индивидуальном развитии и теперь определяют его индивидуальное экономическое мышление.

Следуя принципу детерминизма в понимании экономического мышления менеджера, мы должны исходить из того, что качество этого экономического мышления обусловлено качеством группового и общественного экономического мышления соответствующей среды становления конкретного индивида.

Бесспорно, может и должна иметь место ситуация, когда индивидуальное экономическое мышление оказывает влияние, детерминирует групповое и общественное экономическое мышление. Но это возможно при необходимом и достаточном качестве соответствующих условий. Например, ученый или общественный деятель, имеющий соответствующий вес в обществе. Но в любом случае, это ситуация будет справедлива, когда экономическое мышление данного субъекта имеет достаточную степень развитости.

Изначально же любое индивидуальное экономическое мышление находится на той стадии своего развития, когда оно подвергается формирующим воздействиям и воспроизводит лишь те образцы действий, представлений, понятий, которые были усвоены и часто критически не осмысленны. Так индивид

воспроизводит, прежде всего, то, что имело место в его ближайшем окружении, то есть в семье. Он, как правило, имеет схожие потребности, что обусловлено схожим качеством понимания предметов удовлетворения потребностей и, соответственно, схожие способы удовлетворения потребностей. То есть данный субъект воспроизводит паттерны некоторого группового экономического мышления, а далее и общественного экономического мышления.

Надо, конечно же, учитывать, что воспроизводимые образцы действий, представлений, понятий могут, и будут иметь своим основанием моменты не только обыденного, но и научного экономического мышления. В особенности, если индивидуальный субъект получил свое воспитание в семье, например, экономистов или же имел и использовал возможность изучения экономической науки.

Но любой такой паттерн, будучи неизменным в меняющейся ситуации, превращается в стереотип и обуславливает собой то, что называется инерционным экономическим мышлением. Данное обстоятельство особенно красноречиво для профессиональной деятельности менеджера, которому приходится принимать решения в ситуациях неопределенности, решения о распределении ограниченных ресурсов. И если качество понимания объектов ресурсов неизменно, не имеет своего закономерного развития, то деятельность менеджера становится экономически неэффективной.

Вместе с тем надо понимать, что потребности, предметы удовлетворения потребностей самого менеджера, а значит и способы удовлетворения также детерминированы социально-экономической средой его развития. И эта детерминация во многом проявляет себя часто в неосознанном проецировании субъективного опыта, особенно в ситуациях дефицита времени для принятия решения, на актуальные социально-экономические системы управления данного менеджера.

Таким образом, если менеджер не обладает знаниями и умениями опредмечивания и распределения деятельности по удовлетворения потребностей, другими словами, управляемого анализа и синтеза потребностей, предметов и способов удовлетворения потребностей, развития качества понимания благ, прежде всего, относительно самого себя, а далее, разумеется, относительно иных субъектов экономических отношений, то детерминизм его экономического мышления проявит себя в предсказуемой управленческой неэффективности.

Поскольку, как это определено нами в более ранних работах, объектом экономического мышления менеджера как субъекта управления распределением ресурсов, является деятельность экономического субъекта в целом, а в частности процессы опредмечивания и распределения деятельности экономического субъекта по удовлетворению потребностей;

а предметом экономического мышления менеджера является система деятельности экономического субъекта (экономическим субъектом также является и сам менеджер) по удовлетворению потребностей, которая в случае каждой конкретной потребности или группы потребностей представляет собой комплекс избирательно вовлеченных подсистем и элементов деятельности, организация которых обеспечивает получение полезного результата, то есть удовлетворение определенной потребности, постольку реализация следующего принципа, принципа соответствия в контексте экономического мышления менеджера предполагает учет субъектом управления всех аспектов понимания системы деятельности экономического субъекта. То есть, менеджер должен понимать и учитывать, что у разных субъектов экономических отношений логика системы деятельности по удовлетворению некоторой потребности может быть различным, состоять из различных элементов нижеобозначенных подсистем: потребность, мотив, цель, задачи, формы, методы, средства, действия, результат, оценку результата, а также условия, нормы и принципы.

Эта разница, причем не только с точки зрения быденного экономического мышления, но и с точки зрения научного экономического мышления, отражает различные состояния, этапы процесса познания явления. Где каждое новое качество понимания не должно перечеркивать качество предыдущего понимания, но нести в себе эффект снятия и обогащение понимания. А задача менеджера увидеть целостно соответствующую преемственность в развитии понимания некоторой предметной области и интерпретировать более раннее понимание как частный случай понимания более нового.

Такой подход к предмету экономического мышления менеджера позволит субъекту управления с большей степенью ответственности и объективности говорить о потребностях субъектов хозяйствования, включая и самого себя. Позволит эффективнее учитывать интересы различных сторон, имеющих различные потребности, разное качество понимания предметов удовлетворения потребностей; и соответственно, позволит более выверено подходить к процессу управления распределением ресурсов, вовлечения их в определенном порядке в процесс управления.

Принцип дополнительности является логическим продолжением двух предыдущих принципов. Так, если принцип детерминизма отражает обусловленность индивидуального экономического мышления групповым и общественным экономическим мышлением, то есть средой экономической социализации индивида, и, соответственно, обусловленности некоторого блага как предмета удовлетворения потребностей данного индивида, качества понимания данного предмета. Такой подход создает предпосылки для

множественного понимания одной и той же предметной области у различных хозяйственных субъектов, а, следовательно, и у одного субъекта. В нашем случае, у субъекта управления, менеджера.

Принцип соответствия отражает преемственность в качествах понимания предмета удовлетворения потребностей, не отрицания одного качества другим, но снятие старого понимания в новом, соотносительность различных пониманий, их синтез для получения субъектом управления, по возможности, всестороннего определения объекта. То принцип дополнительности в контексте исследовательской компетенции экономического мышления менеджера исходит из необходимости включения в процесс опредмечивания и распредмечивания деятельности по удовлетворения потребности, в процесс определения предметов удовлетворения потребностей взаимоисключающих, дополняющих друг друга понятий, учет специфики субъектной познавательной деятельности, а, соответственно, и методов используемых данным субъектом.

Таким образом, в соответствии с данным принципом одна и та же предметная область может закономерно иметь разные качества своего понимания и описываться в разных смысловых категориях. Поскольку взаимодействие исследуемого объекта с различными познающими субъектами обуславливает различное проявление свойств объекта, ввиду различных методов, различных условий познания.

Ввиду вышесказанного, менеджер, реализующий исследовательскую компетенцию экономического мышления должен исходить из приоритета правомерности и равноправности различного описания одного и того же предмета удовлетворения потребностей, каждое из которых дополняет друг друга и в своей совокупности дают наиболее целостное представление о данной предметной области.

С помощью каких средств менеджер может осуществить организацию системы деятельности экономического субъекта, прежде реализуя распредмечивание системы? Полагаем, что в качестве таких средств могут выступать: словесно-логические, математические, информационные, и материальные средства.

Словесно-логическими системами мышления являются формы мышления: понятия, суждения и умозаключения, системное свойство которых заключается в логико-семиотической конструкции – «знак – означаемое». Где в качестве знака выступает тот или иной материальных носитель, как, например, звук, графическое изображение и др., но нас, прежде всего, интересует слово – произнесенное или написанное. А в качестве означаемого – содержание понятия и объекты действительности, определяемые в качестве объема понятия.

Так, в понятии отражаются общие существенные признаки предметов. В отличие от представления,

которое включает в себя и существенные и несущественные признаки. К тому же, представление это образ, а понятие – это мысль, это результат понимания предмета, выраженный в слове.

Содержание понятия раскрывается в суждениях через отражение связей между предметами, между их свойствами и признаками. То есть содержание реализуется в качестве суждений, посредством которых мыслящий субъект далее умозаключает те или иных теоретические конструкции. В этом смысле умозаключение есть производство нового содержания понятия.

Как известно, формирование и развитие содержания словесно-логических систем происходит в процессе филогенеза, то есть, развития человеческого общества. Причем здесь мы имеем становление значения, которое может быть определено как филогенетическая система содержания понятия, то есть та компонента содержания, в которой зафиксирован прошлый опыт человечества, которая носит надличностный характер и являет собой условное конвенционально закрепленное обозначение некоторого класса вещей, свойств, связей и отношений. Этими социально и культурно обусловленными значениями индивид овладевает в процессе своего онтогенетического, то есть индивидуального развития. Через эти значения он познает мир, преломляет его в своем сознании.

Но вместе с тем в процессе онтогенеза получает свое формирование и развитие субъективный или личностный смысл, который может отличаться от объективного значения знака. Это различие будет обусловлено теми связями и отношениями, в которые вступает индивид в своей жизни. И для каждого эти связи и отношения индивидуальны. Поэтому и смыслы будут также индивидуальны. Таким образом, синтез значения и смысла и определяет содержание словесно-логических систем, которыми оперирует субъект; содержание, которое являет собой качество понимания объектов экономической действительности, глубину проникновения в их сущность, а значит и вариативность их организации для достижения поставленных целей.

Таким образом, словесно-логические средства реализации исследовательской компетенции экономического мышления менеджера имеют своим основанием формальную логику, диалектическую логику, семиотику. Решают задачи анализа исходных понятий системы деятельности, предметов удовлетворения потребностей, логически выверенного соотношения понимания предмета с системами обыденного и научного знания, раскрытия понятий в виде суждений и умозаключений, соотношения формальных средств логического мышления с логикой развития предмета познания.

Математические средства реализации исследовательской компетенции экономического мышления менеджера используются в качестве методов

математической статистики для использования статистических данных на некоторой совокупности респондентов, осуществляющих выбор характеристики своего экономического мышления.

К информационным средствам относится персональный компьютер, который может быть использован для хранения и обработке баз данных по анализу систем деятельности экономических субъектов, предметов удовлетворения потребностей, анализу персональных предпочтений и аспектов понимания, для обработки полученных данных и синтеза итогового решения.

В качестве материальных средств могут быть представлены:

- бумага и ручка, чтобы субъект смог в виде анкеты, теста изложить, описать, спроецировать на бумагу свое понимание благ и возможностей удовлетворения потребностей, а также предложить это сделать респонденту, контрагенту;
- диктофон, который также может быть использован для фиксации менеджером аспектов понимания благ и возможностей удовлетворения потребностей своих и других субъектов экономической деятельности;
- видеорегистратор, использование которого, при соблюдении всех необходимых этических норм и при условии правильно поставленных целей наблюдения (измерения, эксперимента), может стать богатым источником информации о системах деятельности экономических субъектов, о процессах развития понимания предметов удовлетворения потребностей, определения предметов удовлетворения потребностей.

В последовательности средств исследовательской компетенции экономического мышления менеджера можно проследить логику функционирования видов мышления: словесно-логического, наглядно-образного и наглядно-действенного. При этом словесно-логические и математические средства в большей степени будут характеризоваться работой словесно-логического мышления, математические и информационные – наглядно-образного мышления, а информационные и материальные в большей степени будут характеризоваться работой наглядно-действенного мышления. Однако надо понимать, что во всех обозначенных средствах задействованы все три вида мышления, только лишь в той или иной степени выраженности.

Заключение

На основании проделанной работы, мы можем заключить, что принципами экономического мышления менеджера как системы деятельности по управлению распределением ограниченных ресурсов для удовлетворения неограниченных потребностей,

основываясь на организации системы деятельности экономического субъекта и исходя из логики распределения и опредмечивания являются:

- принцип детерминизма, который отражает обусловленность индивидуального экономического мышления групповым и общественным экономическим мышлением;
- принцип соответствия, который отражает преемственность в качествах понимания потребности, предмета удовлетворения потребности и всей системы деятельности по удовлетворению потребности;
- принцип дополнительности, который отражает необходимость включения в процесс опредмечивания и распределения множества элементов, в том числе и взаимоисключающих, и на этой основе выстраивать логику системы деятельности по удовлетворению той или иной потребности или группы потребностей.

Где в качестве средств экономического мышления менеджера выступают: словесно-логические, математические, информационные и материальные средства.

Литература:

1. Богунов Л. А. Экономическое мышление в социально-экономической модернизации современной России // Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы. Вестник академии. 2011. № 4. С. 137–139.
2. Богунов Л. А. Инновационное в индивидуальном экономическом мышлении: аспекты содержания, формирования и развития // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 3(23). С. 5–10.
3. Богунов Л. А. Этимология субъектного экономического мышления // Экономические и гуманитарные науки. 2012. № 10(249). С. 3–8.
4. Богунов Л. А. Субъектное экономическое мышление как фактор управления мотивацией экономической деятельности // Вестник Саратовского государственного технического университета. 2012. № 3(67). С. 267–270.
5. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М., 1969.
6. Богунов Л. А. Управленческая компетенция экономического мышления: содержание особенности функционирования // Инновационный Вестник Регион. 2014. № 4(38). С. 32–37.
7. Богунов Л. А. Управленческое экономическое мышление как характеристика компетенций субъекта управления (менеджера) // Менеджмент в России и за рубежом. 2015. № 1. С. 126–131.
8. Леонтьев А. Н. Деятельность, сознание, личность. М.: Политиздат, 1975. 304 с.
9. Анохин П. К. Философские аспекты теории функциональной системы: избр. тр. труды. М.: Наука, 1978. 400 с.
10. Друкер Питер Ф. Энциклопедия менеджмента.: Пер. с англ. М.: Вильямс, 2004. 432 с.
11. Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента. М.: ЮНИТИ, 1991. 104 с.
12. Файоль А. Общее и промышленное управление. М.: Контроллинг, 1992. 111 с.
13. Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности. М.: Экономика, 1992. 224 с.
14. Gantt H. L. Organizing for Work. New York: Harcourt, Brace and home, 1919. 120 с.

References:

1. Bohunov L. A. Economic thinking in socio-economic modernization of modern Russia // Moscow Academy of Entrepreneurship under the Government of Moscow. Vestnik Akademiyi. 2011. № 4. P. 137–139.
2. Bohunov L. A. Innovation in individual economic thinking: contents, forming and development // Aktualniye problem ekonomiki i prava. 2012. № 3(23). P. 5–10.
3. Bohunov L. A. Etymology of subjective economic thinking // Ekonomicheskiye i gumanitarnye nauki. 2012. № 10(249). P. 3–8.
4. Bohunov L. A. Subjective economic thinking as a factor of economic activity management motivation // Vestnik SGTU. 2012. № 3(67). P. 267–270.
5. Marx K., Engels F. Writings M., 1969.
6. Bohunov L. A. Managerial competence of economic thinking: content, features of functioning // Innovatsionny Vestnik Region. 2014. № 4(38). P. 32–37.
7. Bohunov L. A. Managerial economic thinking as a characteristic of competences of a management subject (manager) // Management in Russia and abroad. 2015. № 1. P. 126–131.
8. Leontiev A. N. Activity, consciousness, and personality. M.: Politizdat, 1975. 304 p.
9. Anokhin P. K. Philosophical aspects of the functional systems theory: Selected writings. M.: Nauka, 1978. 400 p.
10. Drucker Peter F. Encyclopedia of management: Transl. from Engl. M.: Williams, 2004. 432 p.
11. Taylor F. U. Principles of scientific management. M.: UNITI, 1991. 104 p.
12. Fayol A. General and industrial management. M.: Controlling, 1992. 111 p.
13. Emerson G. Twelve principles of performance. M.: Economics, 1992. 224 p.
14. Gantt H. L. Organizing for Work. New York: Harcourt, Brace and home, 1919. 120 p.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ И ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

Корниенко В. И.

кандидат философских наук, доцент, заведующий кафедрой социологии и социальной работы, Курганский государственный университет (Россия), 640669, Россия, г. Курган, ул. Гоголя, 25, kornienko45@mail.ru

Ваганов А. М.

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Курганский государственный университет (Россия), 640669, Россия, г. Курган, ул. Гоголя, 25, artjom-vaganov@rambler.ru.

УДК 35

ББК 67.401.02

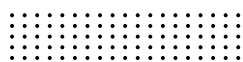
В настоящей статье обозначены рамки научного понимания термина «бюрократия». Проводится интерпретация сферы государственного управления в отечественной юриспруденции. Изучены существующие в государственно-правовой науке представления о системе органов государственной власти, о категориях: механизм государства, аппарат государства; об институте государственной службы. Проанализированы также теоретические взгляды на обусловленность управленческой сферы государственно-правовыми традициями. На основе имеющихся в отечественной юридической науке представлений внесены коррективы в научное понимание термина «государственная бюрократия», с целью адаптации его к юриспруденции. Обозначены теоретико-методологические подходы, позволяющие провести теоретический анализ становления правовых и политических основ российской бюрократии, объяснить проблемы правореализации в данной системе. Подобран теоретико-методологический комплекс, способствующий выявлению преемственности от присущих российской сфере государственного управления и государственной бюрократии характерных черт в контексте анализа самобытности государственности и правовой системы. В статье проводится анализ как юридических, так и общенаучных теоретико-методологических взглядов.

Цель. На основе анализа положений социальных и юридических наук сформировать теоретико-методологический комплекс для объективного исследования государственного управления.

Методы. Работа основана на базовых принципах теории государства и права, социологии, также применяется формально-логический метод теоретического анализа.

Результаты. Приходим к выводу об отсутствии в юридической науке термина обозначающего всю систему государственного администрирования эквивалентного общенаучному понятию «государственная бюрократия». На основе теоретических положений юриспруденции общенаучный термин «государственная бюрократия» оптимизирован к государственно-правовой науке. Выявлена большая значимость для юриспруденции теории развития бюрократической организации, разработанной немецким социологом М. Вебером. Данная теоретическая концепция разрабатывает классическую модель развития, вместе с тем обладает потенциалом адаптации к самобытности государственности и правовой системы конкретного общества.

Научная новизна. Существующее общенаучное определение понятия «государственная бюрократия» на основе теоретических представлений, действующих в юриспруденции, адаптируется к государственно-правовой науке. Выявляется эвристический потенциал теории М. Вебера для юридической науки как теоретической концепции способной исследовать специфику развития правовых основ государственной бюрократии на базе государственно-правовых традиций.



Корниенко В. И., Ваганов А. М.

Ключевые слова: государственная бюрократия, государственная служба, механизм государства, аппарат государства, государственно-правовые традиции, патримониальная бюрократия, рациональная бюрократия.

GOVERNANCE AS AN OBJECT OF STUDY OF SOCIAL AND LEGAL SCIENCES

Kornienko V. I.

Candidate of Science (Philosophy), Assistant Professor, Head of the Sociology and Social Work Department, Kurgan State University (Russia), 25 Gogol str., Kurgan, Russia, 640669, kornienko45@mail.ru

Vaganov A. M.

Candidate of Science (Law), Assistant Professor, Assistant Professor of the Civil-Legal Disciplines Department, Kurgan State University (Russia), 25 Gogol str., Kurgan, Russia, 640669, artjom-vaganov@rambler.ru.

This article provides a framework of scientific understanding of the term «bureaucracy». The authors introduce interpretation of public administration in domestic law. The authors study the existing state-legal scientific view on the system of public authorities, about categories: mechanism of the state, apparatus of the state, about the institute of the public service. Theoretical views on management of public-sphere conditionality legal traditions are analyzed.

On the basis of existing views on domestic legal science the authors change scientific understanding of the term «state bureaucracy» aimed at adapting it to jurisprudence. The authors outline theoretical and methodological approaches that allow conducting a theoretical analysis of the formation of legal and political foundations of the Russian bureaucracy, explaining problems of enforcement of the right in the given system.

The authors selected theoretical and methodological complex, which facilitates identification of continuity from the inherent limitations of the Russian public administration and state bureaucracy characteristic in the context of the analysis of the identity of the statehood and legal system. In the article, the authors analyze both legal and general theoretical and methodological perspectives.

Purpose. To generate a theoretical-methodological complex for objective study of public administration using the analysis of social and legal sciences.

Methods. The research is based on the basic principles of theory of state and law, sociology. The authors also applied a formal logical method for theoretical analysis.

The results. The authors come to the conclusion about the absence of the term denoting the entire system of public administration and equivalent to the general scientific notion «state bureaucracy» in legal science. On the basis of theoretical jurisprudence provisions general scientific term «state bureaucracy» is optimized to legal science. The authors identified a large significance of the theory of bureaucracy development made by German sociologist M. Weber for the jurisprudence. This theoretical concept develops a classic model of development; however, it has some potential to adapt to the identity of state and the legal system of a particular society.

Scientific novelty. The existing general scientific definition «state bureaucracy» on the basis of theoretical notions, existing in law, is adapted to the state and legal science. The authors identified heuristic potential of M. Weber's theory for legal science as a theoretical concept able to explore specificity of the development of the legal framework of state bureaucracy based on state-legal traditions.

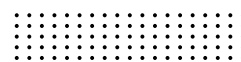
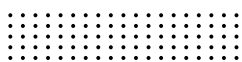
Key words: government bureaucracy, public service, the mechanism of the state apparatus of the state, state-legal tradition, patrimonial bureaucracy, rational bureaucracy.

Для государственно-правовой науки понятие «бюрократия» несет большой методологический потенциал, позволяя выделить из всей государственной системы сферу администрирования и установить ее связь с государственно-правовыми традициями. Уточним научные рамки данного понятия.

Представляется, что существующие научные взгляды в рассматриваемой области можно условно

разделить на два базовых направления: в рамках одного исследуется социально-классовая сущность бюрократии, в рамках другого – общесоциальная сущность данного элемента государства.

Основателем первого теоретического направления является немецкий ученый, заложивший фундамент марксизма, К. Маркс. В соответствии с его точкой зрения бюрократия как государственно-правовой



Корниенко В. И., Ваганов А. М.

институт является орудием угнетения в руках класса собственников, представляет собой надстройку экономического базиса и в Коммунистическом обществе отомрет. В рамках указанной теории рассматриваемое государственно-правовое явление воспринимается крайне негативно, а сам термин «бюрократия» зачастую употребляется в синонимичном значении термину «бюрократизм» [1].

Полагаем, что современное научное восприятие бюрократической организации сформировалось во многом в рамках второго теоретического направления, наибольший вклад в становление которого принадлежит другому немецкому исследователю в сфере социогуманитарного знания М. Веберу. Ученый показал бюрократию как систему администрирования в организациях, порожденную не классовым противостоянием, а неотъемлемо присущей обществу потребностью в самоорганизации, обусловленную далеко не только экономическим базисом, но и соответствующими государственно-правовыми традициями [2]. Теоретические взгляды М. Вебера легли в основу большинства исследований бюрократических систем и развивались многими видными исследователями [3].

В соответствии с научными взглядами большинства представителей рассматриваемого теоретического направления образцом эффективной управленческой системы является классическая легально-рациональная бюрократия. Данную систему администрирования ученые определяют как управленческий аппарат, состоящий из специальных служащих, обладающих профессиональной подготовкой, действующих в соответствии с правовыми (корпоративными) нормами в рамках определенной ими компетенции. При этом следует обратить внимание на то, что в качестве главных признаков рациональной бюрократической системы государства в основном выделяются те, которые носят сугубо юридический характер. К ним можно отнести: правовое закрепление компетенции государственных организаций, юридическую регламентацию внутреннего устройства и работы государственной администрации, правовое регулирование служебных отношений, а также развитый правовой институт государственной службы.

Ученые обращают внимание на различные патологии бюрократической системы [4]. Считаем возможным и необходимым называть недостатки администрации отдельным объединяющим термином, существующим на сегодняшний день в науке – «бюрократизм».

Отметим, что в рамках анализируемого научного направления понятие «бюрократия» помимо самой системы организации управления обозначает профессиональную общность людей, представители которой по долгу своих служебных обязанностей осуществляют функции администрирования. Данное толкование изучаемого понятия ограничивает рамки

исследования исключительно особым видом трудовой деятельности – управленческой.

В контексте рассматриваемого теоретического направления необходимо отметить ряд следующих аспектов:

1. Как доказывал еще американский ученый и государственный деятель XIX века В. Вильсон, следует различать политическую сферу, в рамках которой профессиональные политики принимают судьбоносные решения, касающиеся развития общества, и администрацию (бюрократию), задачей которой является организация реализации государственной власти и исполнения государственных функций [5, с. 582–588].

2. Благодаря трудам таких авторов, как М. Я. Острогорский, С. Липсет, и др., термин «бюрократия» стал использоваться не только для исследования государственной административной сферы, но и для изучения управленческих систем в негосударственных организациях [6]. В связи с этим считаем необходимым отметить, что в настоящей работе исследуется исключительно бюрократическая система государства (государственная бюрократия).

Таким образом, выявив научные рамки термина «бюрократия», считаем возможным приступить к исследованию интерпретации сферы государственного управления в отечественной юриспруденции.

Значимый вклад в разработку теоретических взглядов о системе органов государственной власти, о влиянии государственно-правовых традиций на сферу администрирования внесли представители юридической науки Российской империи второй половины XIX – начала XX века, а также некоторые ученые русской эмиграции первой половины XX века [7, с. 234–240].

Анализ научных работ таких выдающихся ученых юристов как Б. Н. Чичерина, Н. М. Коркунова, В. Е. Романовского позволяет сделать следующий вывод. Учеными-юристами рассматриваемого периода было разработано четкое представление об органах государственной власти как о наделенной государственно-властными полномочиями в законодательно определенных сферах, единой, структурированной системе [8].

Представители юридической науки Российской империи и русской эмиграции, как например Н. И. Палиенко и Э. Берендтс отмечали публично-правовой характер правоотношений в системе органов государственной власти [9]. Некоторые ученые обращали внимание на специфику правового статуса служащих органов государства, которую усматривали в наличии государственно-властных полномочий [10, с. 474].

Учеными-юристами рассматриваемого периода были сформулированы тезисы о самобытности сферы государственного управления каждого общества,

о наличии традиций сильной, централизованной государственной власти в России и слабости начал правового государства, о необходимости ограничения государственной власти институтами гражданского общества, представительной демократии и правом [11].

С 1917 года в Советской России стала формироваться качественно новая государственно-правовая доктрина. Юристы первой половины XX века, такие как Д. И. Курский, М. А. Рейснер, П. И. Стучка, А. Я. Вышинский, выработали официальные позиции советской юридической науки на основе теоретических взглядов идеологов марксизма [12]. Формационная теория развития государственно-правовых институтов считалась единственно верной. В связи с этим предпринимавшиеся в дореволюционной отечественной юридической науке исследования российских государственно-правовых традиций и их влияние на сферу государственного управления не получили широкого развития в советской юриспруденции.

Тем не менее, советской юридической наукой был внесен ощутимый вклад в интерпретацию сферы государственного управления через призму таких категорий, как «механизм государства» и «аппарат государства», а также института государственной службы. Вместе с тем следует отметить, что в современной отечественной юриспруденции существуют разные точки зрения относительно указанных понятий, также можно констатировать разное восприятие института государственной службы в советской и российской юридической науке.

Так, например, таким известным представителем уральской юридической школы, как В. М. Корельским, признаются равнозначными понятия «механизм государства» и «аппарат государства» [13, с. 84]. В свою очередь, другой видный уральский ученый-юрист А. С. Шабуров, в целом поддерживая указанную позицию, полагает неверным включать в понятие «механизм государства» помимо органов государственной власти совокупность государственных учреждений, предприятий. А. С. Шабуров отмечает, что только органы государственной власти вправе осуществлять государственную власть. Признавая, что в реализации функций государства участвуют не только органы государственной власти, ученый предлагает использовать понятие «механизм осуществления функций государства», объединяющее всех задействованных субъектов [14, с. 80].

В свою очередь, в трудах такого выдающегося представителя отечественной государственно-правовой науки, как М. Н. Марченко, отстаивается несколько иная точка зрения, в соответствии с которой, государственный механизм, более широкое понятие, чем государственный аппарат, первое обозначает всю совокупность государственных органов, организаций, а второе, необходимо использовать для определения системы государственных органов [15, с. 342].

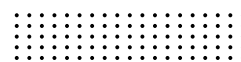
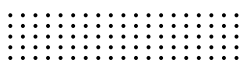
Несмотря на определенные расхождения в понимании таких юридических категорий, как «механизм государства», «аппарат государства», анализ представленных точек зрения позволяет сделать вывод, что орган государства вышеназванными учеными воспринимается как структурная единица рассматриваемых понятий.

Представляют также огромный интерес теоретические взгляды на соотношение рассматриваемых понятий, выработанные ученым, внесшим огромный вклад в советскую и российскую юридическую науку Д. А. Керимовым. Исследователь соглашается с тем, что понятия «аппарат государства» и «механизм государства» не являются равнозначными, но предлагает их различать следующим образом: первое определять как определенную систему, а второе – как функционирование различных элементов государственной системы [16, с. 112]. Д. А. Керимов также подчеркивает, что государственный аппарат состоит из государственных служащих, которые не избираются (как профессиональные политики), а назначаются руководителями соответствующих органов и наделены специальным правовым статусом.

Исследователь предлагает также не отождествлять понятия «государственный аппарат» и «система органов государственной власти», понимая под первым бюрократическую организацию государственных органов [16, с. 112–113]. В данном случае, показывает ученый, исследователь из всей сложной государственной системы сможет акцентировать внимание на бюрократии любого органа государственной власти (исполнительного, законодательного, судебного), которая призвана обеспечивать реализацию его властных полномочий.

Таким образом, изучены основные точки зрения на соотношение понятий «механизм государства» и «аппарат государства». На основе имеющихся восприятий определим наиболее подходящие для настоящего исследования рамки данных понятий.

Прежде всего, исходя из общенаучного восприятия бюрократии как административной системы организаций, состоящей из специальных служащих, по долгу своих служебных обязанностей осуществляющих функции администрирования, необходимо акцентировать внимание на внутреннем бюрократическом аппарате государственных организаций. В связи с этим представляется приемлемым предложение Д. А. Керимова использовать понятие «аппарат государства» для обозначения бюрократии органов государственной власти, обеспечивающей их функционирование и состоящей из государственных служащих, а также отделить его от термина «механизм государства». Считаем также справедливой отстаиваемую А. С. Шабуровым позицию, в соответствии с которой необходимо производить разграничение понятий «механизм государства» и «механизм осуществления функций



Корниенко В. И., Ваганов А. М.

государства». Обозначим первое как систему государственных органов и должностных лиц, наделенных государственно-властными полномочиями, и второе как систему государственных органов, учреждений, предприятий и должностных лиц, целью которой является исполнение функций государства.

Определяя аппарат государства как бюрократическую организацию органов государственной власти, следует отметить, что сфера государственного администрирования не ограничивается организацией реализации властных полномочий органов власти и должностных лиц. Сюда также включается и организация исполнения государственных функций. В свою очередь, исполнение государственных функций – это работа, в которую вовлечены, помимо органов государственной власти, различные государственные организации, не обладающие властными полномочиями (учреждения, предприятия). В данном случае термин «аппарат государства» не охватывает весь объем общенаучного понятия «государственная бюрократия» и не может быть его юридическим эквивалентом.

Изучая представления отечественной государственно-правовой науки об институте государственной службы, сравним два исторических периода: советский и современный (российский). Более подробно остановимся на особенностях определения границ использования понятия «государственный служащий».

Выявляя теоретические положения советской юриспруденции, обратим внимание на два проекта правовых акта, разработанных в 1920-х гг.: «Положение о государственной гражданской службе» и «Временное положение о государственной службе». Анализ рассмотренных документов дает представление о том, что в советскую юриспруденцию было заложено достаточно широкое восприятие термина «государственный служащий». Данное понятие охватывало помимо служащих органов государственной власти административный персонал, иных работников (врачей, учителей, рабочих и т.д.) государственных учреждений, предприятий.

Такие восприятия отличаются от теоретических основ современных российских правовых актов. В соответствии с положениями действующего законодательства государственные служащие – это граждане РФ, несущие службу в органах государственной власти, обеспечивающие исполнение ими властных полномочий, а также лиц, замещающих государственные должности РФ, субъектов РФ [17]. Под указанное определение не подпадают работники государственных учреждений, предприятий, создаваемых в целях осуществления функций государства.

Следует отметить, что сфера государственного администрирования включает в себя два вида деятельности: организацию реализации властных полномочий и организацию исполнения государственных функций.

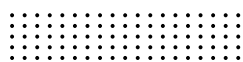
В свою очередь специфика двух видов административной работы образует две категории управленцев: служащих органов государственной власти, осуществляющих сразу же два вида деятельности, и административный персонал государственных учреждений и предприятий, занимающихся только вторым видом деятельности. Анализ соотношения понятий «государственный служащий» и «государственный администратор» позволяет сделать вывод о том, что они не совпадают. Так, в современной юридической науке термин «государственный служащий» уже термина «государственный администратор», в советской юриспруденции первое понятие было шире второго.

Изучив интерпретацию сферы государственного управления в отечественной юридической науке, проанализировав представления о системе органов государственной власти, о таких категориях, как механизм государства, аппарат государства, а также об институте государственной службы, приходим к следующему выводу. В юриспруденции не присутствует понятие, фиксирующее организацию администрирования во всей государственной сфере управления (в органах государственной власти, в государственных учреждениях, предприятиях) и профессиональную общность людей, представители которой по долгу своих служебных обязанностей осуществляют функции администрирования.

Считаем необходимым на основе имеющихся в отечественной государственно-правовой науке теоретических взглядов дать юридическое определение научному понятию «государственная бюрократия» и ввести его в научный оборот юриспруденции. Под «государственной бюрократией» будем понимать неразрывно связанную с самообитностью государственности и правовой системы систему государственного администрирования, включающую в себя аппарат государства как составную часть органов государства, а также администрацию государственных учреждений и предприятий, служащие в которой обеспечивают осуществление государственной власти, исполнение государственных функций.

В настоящей статье выявлены теоретические положения царской юридической науки об обусловленности сферы государственного управления государственно-правовыми традициями и противоположные научные взгляды, выработанные в советской юридической доктрине. Необходимо также отметить, что в современной российской юриспруденции возрастает количество исследований, в которых причины становления и развития государственно-правовых институтов стараются найти в широком пласте традиций конкретного общества.

Полагаем что исследование государственной бюрократии, в том числе и в рамках юридической науки должно опираться на теоретические позиции



Корниенко В. И., Ваганов А. М.

обусловленности сферы государственного управления государственно-правовыми традициями. Исходя из данной установки, обозначим теоретико-методологические подходы.

Прежде всего отметим, что общенаучная категория «бюрократия», обозначающая систему администрирования, обусловленную спецификой конкретного общества, в данном случае наиболее ярко отмечает связь организации управления и государственно-правовых традиций. В свою очередь для исследования государственно-правовых традиций приобретают большое значение такие юридические категории, как «государственность» и «правовая система».

Получающее широкое распространение в отечественной государственно-правовой науке исследование самобытности российской государственности и правовой системы делает значимыми цивилизационную и модернизационную теории. Указанные теории помогут проанализировать российские государственно-правовые традиции, причины их возникновения, но для выявления феномена российской бюрократической организации, особенностей становления и развития ее правовых основ необходима теоретическая конструкция, специализирующаяся на объяснении эволюции государственной бюрократии и ее регуляторов.

Анализ основных теоретических концепций и взглядов о бюрократической организации приводит к выводу о том, что в большинстве своем они представляют собой фрагментарное исследование каких либо конкретных проблем, связанных с государственным администрированием. Непосредственно развитие бюрократической организации и ее регулятивной системы исследует теоретическая концепция М. Вебера. Считаем, что она обладает значительным для государственно-правовой науки потенциалом. Теоретическая концепция раскрывает классическую эволюцию регуляторов системы администрирования от неправовых к правовым, от патримониального господства, функционирующего на неправовых, властных императивах и межличностных отношениях, к легально-рациональной бюрократии в современном понимании данного государственно-правового института, действующей на системе нормативных правовых актов, совокупность которых образует предмет исследования для юридической науки [18, с. 3–8].

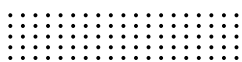
В своей теоретической концепции М. Вебер определил, что в абсолютных монархиях на территории Западной Европы и в государствах Древнего Востока существовало патримониальное господство. Данная система государственного управления отличалась нечетким разделением полномочий между чиновниками, отсутствием специализации, тенденцией к присвоению служащими занимаемых должностей. Но самое главное, указанный тип управленческой

структуры характеризовался не формально-правовыми, а межличностными и властными отношениями между вышестоящими и нижестоящими в бюрократической организации [2, с. 130].

В соответствии с рассматриваемой концепцией модернизационные процессы, включавшие развитие рынка, промышленную революцию, зарождение и развитие капитализма, формирование крупных промышленных фабрик, монополий, захлестнувшие Западную Европу примерно с XVIII века, стали естественной предпосылкой зарождения основ правового государства, а вместе с тем рационализации и, прежде всего, детальной юридизации системы государственного администрирования. Легально-рациональная государственная бюрократия пришла на смену патримониальному господству. Но данный переход был постепенным: на пути к классической бюрократии западноевропейского образца, всецело функционирующей на правовых началах, имеющей развитый правовой институт государственной службы, лежала промежуточная стадия – патримониальная бюрократия. В соответствии с рассматриваемой теоретической концепцией для данного типа управленческой системы характерно сочетание элементов патримониального господства и легально-рациональной бюрократии (рис. 1).

Следует признать, что рассматриваемая теоретическая модель в науке не признается универсальной. Такие ученые, как В. Пинтнер и Д. Роуни, отмечают значительные сложности в применении данной концепции при изучении эволюции государственной бюрократии, ее регулятивной системы во многих обществах, особенно в странах не западного мира. Кроме того, исследователи выражают большие сомнения в возможности практической реализации классической легально-рациональной бюрократии в социуме, где не развиты традиции правового государства [19, р. 3–19].

Тем не менее необходимо обратить внимание на принципиальное положение теории М. Вебера: теоретическая концепция вводит идеально-типические модели, которые требуют приспособления к конкретным государственно-правовым институтам [20, с. 625]. Разрабатывая данную теорию, ученый максимально приблизил ее для объяснения эволюции западноевропейской, и прежде всего немецкой, системы администрирования, становления ее правовых основ. При этом исследователь не отрицал, что эволюция государственной бюрократии в других странах имеет свои особенности в зависимости от самобытности государственности и правовой системы конкретного общества. В связи с этим представляют интерес научные выводы, сделанные в рамках современной модернизационной теории, показавшие, что развитие государственно-правовых институтов, в том числе бюрократической организации преуспевающих в настоящее



Корниенко В. И., Ваганов А. М.

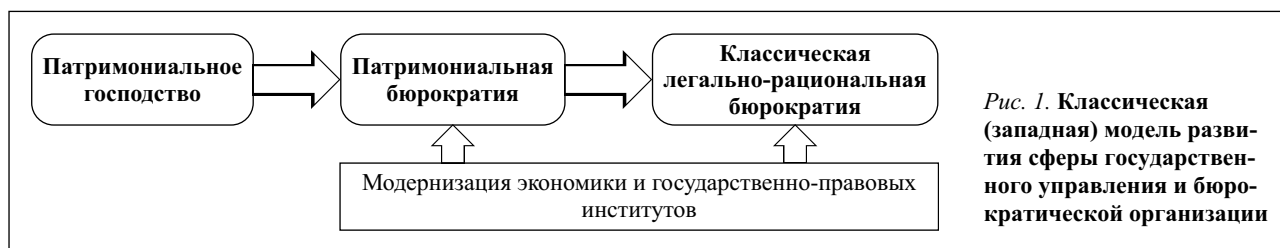


Рис. 1. Классическая (западная) модель развития сферы государственного управления и бюрократической организации

время не западных обществ, обладает определенной спецификой [2, р. 548–559]. Имеет также свою специфику и эволюция российской государственной бюрократии, становление и развитие ее правовых основ.

В заключение отметим, что исследование сферы государственного управления может основываться на следующих общенаучных и юридических теоретико-методологических аспектах.

Бюрократия как научная категория обозначает систему администрирования, обеспечивающую функционирование государственных и негосударственных организаций, происходящую от потребности общества в самоорганизации и обусловленную уровнем его развития, эволюционно сформированными государственно-правовыми традициями. Понятие «бюрократия» содержит в себе две составляющие: систему организации управления и профессиональную общность людей, представители которой по долгу своих служебных обязанностей осуществляют функции администрирования. Отдельным термином «бюрократизм» обозначаются недостатки управленческой системы.

Научные теоретические представления предписывают разделять политическую деятельность по разработке властной стратегии государства и администрацию (бюрократию), служащие которой организуют реализацию государственной власти и исполнение государственных функций. Сделаем также уточнение: в настоящей работе изучаются проблемы, связанные с правовыми аспектами бюрократии государственных организаций.

На основе проведенного анализа интерпретации сферы государственного управления в отечественной юриспруденции считаем необходимым разграничивать понятия «механизм государства» и «аппарат государства». Определим первое как наделенную государственно-властными полномочиями в законодательно определенных сферах, единую, иерархическую, разноразветвленную, сложно структурированную систему органов государственной власти и должностных лиц, действующую на основе правовых норм, имеющих публично-правовой характер. В свою очередь второе обозначим как бюрократическую организацию в системе органов государственной власти и должностных лиц, призванную обеспечивать их функционирование, состоящую

из государственных служащих, наделенных специальным правовым статусом. Считаем также возможным отдельно выделять понятие «механизм осуществления функций государства», определяя всю совокупность государственных органов, учреждений, предприятий и должностных лиц, целью которой является исполнение функций государства.

Объем понятия «государственный служащий» имеет свои особенности применительно к конкретному государству и хронологическим рамкам исследования. В советской юриспруденции понятие «государственный служащий» охватывает всю совокупность трудящихся системы государственных организаций, что выходит за рамки классической административной деятельности. Современная юриспруденция данным термином акцентирует внимание на служебных отношениях в органах государственной власти, что в свою очередь уже за рамки классической административной деятельности.

В отечественной юридической науке отсутствует понятие, обозначающее бюрократию во всей системе государственных организаций, что требует произвести адаптацию научного понятия «государственная бюрократия» к юриспруденции. Под государственной бюрократией в государственно-правовой науке предлагаем понимать неразрывно связанную с самобытностью государственности и правовой системы систему государственного администрирования, включающую в себя аппарат государства как составную часть органов государства, а также администрацию государственных учреждений и предприятий, служащие в которой обеспечивают осуществление государственной власти, исполнение государственных функций.

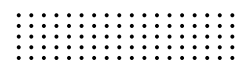
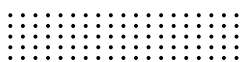
Обозначены теоретико-методологические подходы исследования. Прежде всего, исследование управленческой системы должно основываться на научных представлениях об обусловленности сферы государственного управления государственно-правовыми традициями. Полагаем, что государственно-правовые традиции в управленческой системе в наибольшей степени раскрываются посредством использования общенаучного понятия «бюрократия» и юридических категорий «государственность» и «правовая система».

Большим потенциалом для юридической науки обладает теория М. Вебера, которая объясняет

эволюцию такого неотъемлемого государственно-правового института, как государственной бюрократии и ее правовых основ. Данная теоретическая концепция не является универсальной, вместе с тем выработанные в ее рамках идеально-типические модели, по признанию самого немецкого ученого, можно корректировать применительно к самобытности государственности и правовой системы конкретного общества. В свою очередь, изучить российские государственно-правовые традиции представляется возможным, опираясь на базовые теоретические принципы, выработанные в рамках цивилизационной и модернизационной теорий.

Литература:

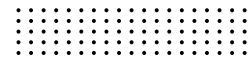
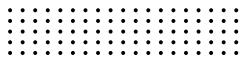
1. Маркс К. Сочинения. М.: Государственное издательство политической литературы, 1954. Т. I–XXXIX. 25160 с.
2. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. Fünfte, revidierte Auflage, besorgt von J. Winckelmann. Studienausgabe. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1972. 764 s.
3. См. напр.: Шумпетер Й. А. Капитализм, Социализм и Демократия / пер. с англ.; предисл. и общ. ред. В. С. Автономова. М.: Экономика, 1995. 540 с.; Мизес, Л. Бюрократия. Челябинск: Социум, 2006. 200 с.; Torstendahl, R. Modernization and loss of governability. European trends in state development in the 20th century // Уральский исторический вестник. 2000. № 5–6.
4. Niskanen W. A. Bureaucrats and Politicians // Journal of Law and Economics. 1975. Vol. 18. № 3. P. 617–643; Паркинсон С. Н. Законы Паркинсона. М.: Эксмо, 2007. 480 с.; Оболенский А. В. Бюрократия для XXI века? : модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002. 165 с.
5. Stillman R. J. Wilson and the Study of Administration // American Political Science Review. 1973. № 67. P. 582–588.
6. Острогорский М. Я. Демократия и политические партии. М.: РОССПЭН, 1997. 640 с.; Липсет С. М. Размышления о капитализме, социализме и демократии // Пределы власти. 1994. № 1. С. 10–26.
7. Ваганов А. М. Феномен бюрократии в отечественной государственно-правовой науке на рубеже XIX–XX веков // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. С. 234–240.
8. Чичерин Б. Н., Пяткина С. А., Кашепов В. П., Мицкевич А. В. Курс государственной науки // История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации. М.: Остожье, 1998; Коркунов Н. М., Пяткина С. А., Кашепов В. П., Мицкевич А. В. Лекции по общей теории права // История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации. М.: Остожье, 1998; Романовский В. Е. Государственные учреждения древней и новой России. М.: Кнебель, 1911.
9. Палиенко Н. И. Учение о существе права и правовой связанности государства. М. Зильберберг и с-вья, 1908; Берендтс Э. Н. Опыт системы административного права: обзор истории административного права и истории его литературы. Ярославль: Типо-лит, 1898.
10. Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М.: Аграф, 1998.
11. Ильин И. А. Основы государственного устройства. Проект основного закона Российской империи. М.: Рарог, 1996; Кавелин К. Д. Собрание сочинений. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1898; Чичерин Б. Н., Бессонов Б. Н., Зотова З. М., Петренко Е. Л. Вопросы политики // Антология мировой политической мысли. М.: Мысль, 1997. Т. 4. С. 129–157.
12. Курский Д. И. На путях развития советского права: статьи и речи. 1919–1926. М.: Юридическое изд. НКЮ РСФСР, 1927. 118 с.; Рейснер М. А. Право: Наше право. Чужое право. Общее право. Л.: Госиздат, 1925. 276 с.; Вышинский А. Я. Конституционные принципы Советского государства: доклад, прочитанный на общем собрании Отделения экономики и права АН СССР 3 ноября 1939 г. М.: ОГИЗ, 1940; Стучка П. И. Революционная роль советского права: хрестоматия-пособие для курса «Введение в советское право». М.: Сов. законодательство, 1934. 160 с.
13. Корельский В. М. Теория государства и права: учебник /отв. ред. В. Д. Перевалов. М.: Норма, 2009.
14. Шабуров А. С. Теория государства и права: учебник. Курган: Изд-во КГУ, 2009.
15. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. М.: ТК Велби, Проспект, 2004.
16. Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства: в 3 т. Т. 1. М.: Современный гуманитарный университет, 2001.
17. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) // Российская газета. 2003. № 104; О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (в ред. от 08.06.2015) // Российская газета. 2004. № 162.
18. Ваганов А. М. Теоретико-методологические аспекты в изучении российской бюрократии // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2015. № 1(30). С. 3–8.
19. Pintner W., Rowney D. Officialdom and bureaucratization: An introduction // Russian officialdom. L., 1980. P. 3–19.
20. Вебер М. Избранные произведения / пер. с нем.; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл. П. П. Гайдено; коммент. А. Ф. Филиппова. М.: Прогресс, 1990.
21. Theobald R. Research note: Patrimonialism // World politics. 1982. Vol. 34. P. 548–559.



Корниенко В. И., Ваганов А. М.

References:

1. Marx K. Compositions. M.: State Publishing House of political literature, 1954. V.I-XXXIX. 25160 p.
2. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. Fünfte, revidierte Auflage, besorgt von J. Winkelmann. Studienausgabe. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1972. 764 p.
3. Ref. e.g.: Schumpeter, J.A. Capitalism, Socialism und Democracy / transl. from Engl.; an introd. and General ed., by V.S. Avtonomov. M.: Ekonomika, 1995. 540 p.; Mizes, L. Bureaucracy. Chelyabinsk: Sotsium, 2006. 200 p.; Torstendahl R. Modernization and loss of governability. European trends in state development in the 20th century // Uralskiy istoricheskiy vestnik. 2000. № 5–6.
4. Niskanen W.A. Bureaucrats and Politicians // Journal of Law and Economics. 1975. – Vol.18. № 3. P.617–643, Parkinson C. N. Parkinson's Laws. – Moscow: Eksmo, 2007, 480 p.; Obolonskiy A. B. Bureaucracy for the twenty-first century? Model of Public Service – Russia, the United States, England, Australia. M.: Delo, 2002. 165 p.
5. Stillman R. J. Wilson and the Study of Administration // American Political Science Review. 1973. № 67. P. 582–588.
6. Ostrogorsky M. Ya. Democracy and political parties. M.: ROSSPEN, 1997. 640 p.; Lipset S. M. Reflections on capitalism, socialism and democracy // Power limits. 1994. № 1. P. 10–26.
7. Vaganov A. M. Phenomenon of bureaucracy in national legal science at the turn of XIX–XX centuries // Vestnik Tyumenskogo Gosudarstvennogo Universiteta. 2010. № 2. P. 234–240.
8. Chicherin B. N., Pyatkina S. A., Kashepov V. P., Mitskevich A. V. Course of public science // History of the Russian legal thought: biography, documents, publications. M.: Ostozhye, 1998; Korkunov N. M., Pyatkina S. A., Kashepov V. P., Mitskevich A. V. Lectures on general theory of law // History of the Russian legal thought: biography, documents, publications. M.: Ostozhye, 1998; Romanovsky V. E. State institutions of ancient and new Russia. Moscow: Knebel, 1911.
9. Paliyenko N. I. Theory of the substance of law and a legal state cohesion. M.: Silberberg and sons, 1908; Berendts E. N. Experience of the administrative law system: an overview of the history of administrative law and the history of its literature. Yaroslavl: Publ. and lit, 1898.
10. Alekseev N. N. Russian people and State. M.: Agrafta, 1998.
11. Ilyin I. A. Structure of the State. The Draft Basic Law of the Russian Empire. M.: Rarog, 1996; Kavelin K. D. Collected works. St. Petersburg: Publ. House M. M. Stasyulevich, 1898; Chicherin B. N., Bessonov B. N., Zotova Z. M., Petrenko E. L. Policy issues // Anthology of the world political thought. M.: Mysl, 1997. V. 4. P. 129–157.
12. Kursky D. I. On the ways of the Soviet law development: articles and speeches. 1919–1926. M.: Legal Publishing House. People's commissariat of justice of the Russian Federation, 1927. 118 p.; Reisner M. A. Law: Our law. Foreign law. Common law. L.: Gosizdat, 1925. 276 p.; Wyshinskiy A. Ya. The constitutional principles of the Soviet state: report read at the general meeting of the Department of Economics and Law of the USSR Academy of Sciences dated November 3, 1939. M.: OGIZ, 1940.; Stuchka P. I. Revolutionary role of the Soviet law: reader-manual for the course «Introduction to the Soviet law». Moscow: Soviet legislation, 1934. 160 p.
13. Korelsky V. M. Theory of state and law: textbook / Editor-in-Chief V. D. P. Perevalov; M.: Norma, 2009.
14. Shaburov A. S. Theory of state and law: textbook. Kurgan: Published by KGU, 2009.
15. Marchenko M. N. Theory of state and law: textbook. M.: TK Velbi, Prospect, 2004.
16. Kerimov D. A. Problems of the general theory of law and state: in 3 v. V. 1. M.: Modern University for Humanities, 2001.
17. On public service of the Russian Federation: Federal law dated May 27, 2003. № 58-FZ (as revised 02.07.2013) // Rossiyskaya gazeta. 2003. № 104; On public civil service of the Russian Federation: Federal law dated July 27, 2004, № 79-FZ (as revised 08.06.2015) // Rossiyskaya gazeta. 2004. № 162.
18. Vaganov A. M. Theoretical-methodological aspects in studying the Russian bureaucracy // Vestnik Uralskogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava. 2015. № 1 (30). P. 3–8.
19. Pintner W., Rowney D. Officialdom and bureaucratization: An introduction // Russian officialdom. L., 1980. P. 3–19.
20. Weber M. Ausgewählte Werke / transl. from German; comp., general edition and afterwards by Yu. N. Davidov; introd. P. P. Gaidenko; commentaries by A. F. Filippova. M.: Progress, 1990. .
21. Theobald R. Research note: Patrimonialism // World politics. 1982. Vol. 34. P. 548–559.



ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА О ФЕНОМЕНЕ ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Берг Л. Н.

кандидат юридических наук, доцент, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия,
г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, mila-berg@mail.ru

УДК 340.1

ББК 67.022.1

Цель исследования. Разработка основ оптимального правового воздействия на процессы, происходящие в обществе и государстве, для достижения высоких конечных результатов в упорядочении социальных отношений.

Метод. Формально-юридический.

Методология. Общие принципы научного познания, подходы и методы, традиционно относящиеся к аппарату юридической науки.

Результаты. Систематизация теоретико-методологических представлений о правовом воздействии в отечественном правоведении.

Научная новизна. Неустойчивость социума достигла таких пределов, что даже незначительное правовое воздействие приводят к весьма быстрым, радикальным и непредсказуемым правовым последствиям.

Ключевые слова: правовое воздействие; функции права; правовое регулирование; юридические подходы; сущность права.

NATIONAL LEGAL SCIENCE ON THE PHENOMENON OF LEGAL EFFECT

Berg L. N.

Candidate of Science (Law), Assistant Professor, Ural State Juridical University (Russia), 21 Komsomolskaya, Ekaterinburg, Russia, 620137, mila-berg@mail.ru

Purpose. Development of the foundations of the optimal legal impact on the processes taking place in society and state, to achieve high final results in the ordering of social relations.

Method. Formal-legal.

Methodology. General principles of scientific knowledge, approaches and methods traditionally related to the apparatus of legal science.

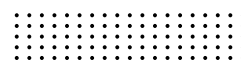
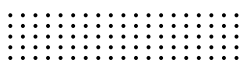
Results. Systematization of theoretical and methodological ideas about legal impact in domestic law.

Scientific novelty. Volatility of society has reached such limits that even modest legal exposure leads to very rapid, radical and unpredictable legal consequences.

Keywords: legal effect; functions of the law; legal regulation; legal approaches; essence of law.

Понятие «правовое воздействие» имеет особое значение для теории права. Формальная определенность, признаки и своевременность его определения в зависимости от смысла, вкладываемого в это понятие, предопределяет допустимые и недопустимые формы и способы регулирования общественных отношений правом. Доктринальное понимание правового воздействия не предусматривает в частности контроль за тем, чтобы воздействие на те отношения, которые

опосредованы правом и влекут образование, движение или преумножение экономических ценностей, не приводило к негативным процессам. Такое понимание правового воздействия вступает в противоречие с нормами Конституции Российской Федерации по следующим причинам. Часть 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации устанавливает запрет на издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина. В части 1 этой же статьи



Берг Л. Н.

устанавливается, что перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина [1].

Зафиксируем, что немаловажную роль в функционировании законодательства, в выполнении нормативными правовыми актами их социальных и специально-юридических функций играет механизм их реализации, который является элементом правового воздействия. В то же время, в отечественной юридической науке данной категории внимания уделяется явно недостаточно. Отметим, что формирование и функционирование этого механизма в российской юридической практике осуществляются по большей части стихийно, без единого плана (а следовательно, без единой конкретной цели), без единого руководства, без научного обоснования. Как правило, законодатели, приняв и утвердив закон, считают свою функцию в правовом регулировании выполненной – а иные субъекты, которые могут эффективно участвовать в таком формировании, не осознают своего долга усовершенствовать механизм правового воздействия на общественную жизнь или же просто не утруждаются сделать это. Отдельные виды юридических предписаний (например, конституционные, определяющие и закрепляющие права и свободы человека) без специального правового организационного механизма реализации вообще превращаются в фикцию, в пустую декларацию, не могут реально воздействовать на общественные отношения [2, с. 63].

Таким образом, одной из главных задач видится обеспечение оптимального правового воздействия на процессы, происходящие в обществе и государстве, дабы избежать возможных отклонений и добиться высоких конечных результатов в упорядочении социальных отношений [3, с. 49].

Для обеспечения данной задачи необходимо рассмотреть такую обобщающую фундаментальную правовую категорию юридической науки, выполняющую гносеологическую и методологическую функции как правовое воздействие. Причем предпринята попытка рассмотреть правовое воздействие как предельно широкую категорию теории права, которая характеризует все направления воздействия права на общественные отношения. Поскольку, несмотря на многовековую историю, до настоящего времени, остается дискуссионным вопрос о содержании понятия правового воздействия [4, с. 11].

Впервые о воздействии права упоминается в социально-юридическом исследовании Н. А. Гредескула «К учению об осуществлении права» [5, с. 8–11]. В частности, Н. А. Гредескул указывает на то, что право стремится воздействовать на общественную жизнь в трех направлениях: 1) дабы кое-что из нее устранить; 2) кое-что в нее вносить; 3) кое-что только

видоизменять и регулировать. Далее Гредескул отмечает, что право являет собой общественную волю в высшей степени возможного для нее напряжения. При этом, воздействие права на общественную жизнь претендует на непосредственное и прямое изменение течения общественной жизни в соответствии с содержанием своих норм. Можно сделать вывод, что автор обращался к биологическому генезису общества, к «биологической материи» социальной реальности.

Исследователь полагал, что биологический фактор является более глубоким и материалистическим, чем собственно социологический. Кстати, именно поэтому, он сам подвергался критике, причем довольно резкой, за сведение социального к биологическому при рассмотрении факторов развития общества [6, с. 26–27].

В. Ф. Тарановский процесс регулирующего воздействия права определял как предъявление определенных требований ко всем участникам общежития и, следовательно, непосредственное руководство их деятельностью, направляющее ее к цели, признаваемой в данном общественном союзе [7, с. 7].

Второй этап разработки понятийного ряда, связанного с категорией «правовое регулирование» тесно связан с развитием новой российской государственности. Уточним, что понятие «правовое регулирование» определялось через категорию воздействия, при этом первичная роль и функция первичного действия принадлежала праворегулирующему или управляющему субъекту, который производил воздействие на регулируемого или управляемого им и должен был приводить его к вожденной цели. По сути, была сформирована догма воздействия, которая лежала в основе, как советской теории правового регулирования, так и теории управления социалистическим народным хозяйством [8, с. 147–148].

Данный тезис позволяет считать оправданными следующие, значимые в методологическом плане утверждения о том, что советское правоведение, целевым образом реализующее в своей предметности марксистскую диалектику, являлось вполне методологизированной исследовательской традицией, как с формальной точки зрения, так и с учетом стоящих перед ним задач. Поскольку подавляющее большинство принципиальных теоретических представлений советской юриспруденции сформировались в соответствии с фундаментальными положениями марксистского учения и развивались в его рамках [9, с. 29].

Содержательно данную проблему обсуждали М. А. Аржанов, С. А. Галунский, Н. В. Крыленко, П. И. Стучка. П. И. Стучка указывал на то, что правовое регулирование представляет собой воздействие на общественные отношения посредством закона. Это принципиальное положение оценивалось неоднозначно. Кроме того, П. И. Стучку можно

отнести к сторонникам узкого подхода в рассмотрении категории «правовое воздействие». Так, например, М. А. Аржанов полагал, что трактовка, предложенная П. И. Стучкой, идеалистична и можно говорить не о правовом регулировании, а о правовом обеспечении: «Содержание отдельных отраслей права это и есть правовое регулирование отдельных групп общественных отношений». В частности, во время первой отечественной дискуссии о системе права в качестве определяющего критерия отраслей права был предложен лишь предмет правового регулирования. Весьма активную позицию в обосновании данного критерия занимал М. А. Аржанов. Суть позиции сводится к пониманию предмета правового регулирования в качестве содержания общественных отношений, способных поддаваться юридическому воздействию [10, с. 121]. Государство в этот период стремилось сосредоточить в своих руках все средства воздействия и управления на общественные отношения. Вероятно, такой подход к пониманию права, а соответственно, и к его роли в упорядочении общественных отношений, обусловил стремление советских юристов ограничиваться исследованием только текстов законов [11, с. 110–111]. Советская правовая доктрина, постулируя регулирование общественных отношений посредством воздействия, установленными юридическими нормами, не усматривала иной сущности правового регулирования. Таким образом, профессиональное и обыденное правосознание, а, следовательно, и юридическая практика, стали прочно связывать правовое воздействие исключительно с юридическими нормами и, как правило, не учитывали иных средств, влияющих на поведение человека [12, с. 131].

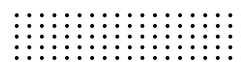
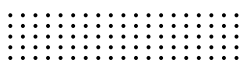
Политические реформы середины 1950-х гг. положили начало новому, третьему этапу и способствовали усилению внимания юристов к категории «правовое воздействие». Первым в советской юридической литературе исследованием, в котором поднимались общетеоретические вопросы правового воздействия, является монография Л. С. Явича. Под правовым регулированием он понимал «все формы юридического воздействия государства на сознательную деятельность людей» [13, с. 35]. В пользу такой точки зрения высказывался В. М. Горшенев, который определял правовое регулирование как «особого рода государственную деятельность по упорядочиванию общественных отношений с помощью норм права» [14, с. 5]. Аналогично определял правовое регулирование Н. Г. Александров [15, с. 57], М. Лакатош [16, с. 15], Б. В. Шейндлин [17, с. 79].

И здесь, прежде всего, необходимо упомянуть основные положения концепции Н. Г. Александрова о «механизме правового воздействия», которая получила широкое признание и в советской, и в современной юридической науке, стала развитием его

концепции правового отношения. Именно Н. Г. Александров детально раскрыл пути воздействия нормы права на поведение субъектов правовых отношений. В отличие от сторонников расширительного понимания правового воздействия, он не включал в содержание «механизма правового воздействия» такие элементы правовой системы, как правосознание и правовая культура. Он доказывал, что главный элемент такого механизма – правовые нормы. Такой подход ориентирует на соблюдение законности в юридической практике, на правильное и единообразное применение норм материального и процессуального права. Он определил основные звенья правового воздействия на условия общественной жизни и те правовые категории, которые фиксируют внутренние взаимосвязи и работу данного механизма. Специфическими чертами, формами воздействия права как системы норм на общественные отношения он считал установление: 1) запретов на совершение определенных действий; 2) правоспособности или правового статуса граждан и юридических лиц; 3) компетенции органов государственной власти, управления, правосудия; 4) правовой взаимосвязи между участниками общественных отношений. В соответствии с данными формами правового воздействия выделялись и их проявления: а) правовые запреты; б) правоспособность или правовой статус; в) правовая компетенция; г) правовые отношения [18, с. 4].

Другие соображения выдвигали сторонники расширительного понимания правового воздействия. Они включали в правовое регулирование не только нормы, но и правоотношения и правосознание [19, с. 32]. Идея единства права и правоотношений выражала стремление найти комплексный подход к трактовке права не только в объективном, но и в субъективном смысле. Соглашаясь с данным положением, Ю. К. Толстой под правовым регулированием понимал воздействие права на поведение людей в процессе реализации норм права в правоотношениях [20, с. 6–7]. Зафиксируем, что в юридической науке вопрос о содержании правового воздействия стал рассматриваться более объемно, т.е. как процесс более широкий, чем правовое регулирование [21, с. 106–107].

Продолжая данную традицию в середине 60-х годов С. С. Алексеев пишет, что под функциями права следует понимать направление правового воздействия, выражающее роль права в организации (упорядочивании) общественных отношений [22, с. 191]. С. С. Алексеев фактически обобщил научный опыт советских юристов и предложил под правовым регулированием понимать «осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны и развития в соответствии



Берг Л. Н.

с общественными потребностями» [23, с. 5]. Регулирование связывалось с действием единого, согласованно функционирующего механизма, состоящего не только из норм права, но и из индивидуальных государственных велений, правовых отношений, актов психического отношения к праву тех или иных лиц.

Определяя правовое регулирование через понятие правового воздействия С.С. Алексеев, уточнял, что последнее – широкое понятие, которое характеризует право в действии, все направления и формы влияния права на общественную жизнь, в том числе и функционирование права в качестве духовного фактора. И хотя функционирование права в этом качестве и правовое регулирование взаимопроникают, влияние права как духовного (идеологического) фактора не является для него специфическим по своей основе. С.С. Алексеев настаивал на том, что юридическое воздействие, основанное на особенностях права как формы общественного сознания, не отличается от влияния на общественную жизнь других духовных, идеологических форм и средств (средств агитации, пропаганды, массовой политической информации, нравственного воспитания, просвещения и т. д.). В то время как правовое регулирование – специфическое воздействие, осуществляемое правом как особым нормативным институциональным регулятором. В качестве основных признаков правового регулирования С.С. Алексеев выделял следующее:

- во-первых, по своей природе правовое регулирование является такой разновидностью социального регулирования, которая строится так, чтобы иметь целенаправленный, организованный, результативный характер;
- во-вторых, осуществляется при помощи целостной системы средств, реально выражающих саму материю писаного права как нормативного институционального образования – регулятора.

Иными словами С.С. Алексеев настаивал на том, что правовое регулирование в отличие от общего духовного идеологического воздействия права всегда осуществляется посредством особого, свойственного только праву механизма, призванного юридически гарантировать достижение целей, которые ставил законодатель, издавая или санкционируя юридические нормы. С.С. Алексеев подчеркивал, что в этом, собственно, и состоит социальный смысл существования права как нормативного институционального образования.

Конечно, общее духовное, идеологическое воздействие права, сочетаясь со специфически правовым регулированием, несет на себе печать последнего и в соответствии с этим обладает рядом достоинств (имеет черты всеобщности, определенности, увязанности с реальными жизненными отношениями, с конфликтными ситуациями и др.). Но все же по своей

основе, по главным особенностям своего содержания оно является не специфически правовым, а именно общим, подчиняющимся единым закономерностям функционирования духовной сферы, идеологии, их влияния на общественную жизнь в данной социальной системе. В соответствии с этим оно осуществляется по двум основным каналам – информационному и ценностно-ориентационному [24, с. 72].

Вместе с тем выделенный третий канал (принудительное воздействие права) относится к иной плоскости функционирования права – к специфически правовому регулированию и, более того, к той его стороне, которая выражает деятельность государства и состоит в государственно-властном нормировании общественных отношений. То же самое относится и к четвертому каналу – стимулированию, выделенному В.Н. Кудрявцевым в другой работе [25, с. 37]. Не говоря уже о том, что стимулирование присутствует также при информационном и ценностно-ориентационном воздействии, оно, как и принуждение, характеризует в основном иную плоскость – собственно юридическое воздействие, т.е. правовое регулирование. И именно в рамках анализа правового регулирования, если связывать стимулирование и принуждение с разнообразным юридическим инструментарием.

Рассмотрение этих средств воздействия на волю, и сознание человека представляет собой значительную научную ценность. Информационное и ценностно-ориентационное воздействие, с одной стороны, и принуждение и стимулирование – с другой, нельзя исследовать в одном ряду: частично перекрещиваясь, они относятся к разным срезам правового воздействия.

Существенное значение для понимания правового регулирования имеет его предмет, а под более широким углом зрения – среда, в которой (и под влиянием особенностей которой) право воздействует на общественные отношения. Предметом правового регулирования являются разнообразные общественные отношения, которые объективно, по своей природе могут поддаваться нормативно-организационному воздействию и в существующих социально-политических условиях требуют такого воздействия, осуществляемого при помощи юридических норм и всех иных юридических средств, образующих механизм правового регулирования [26, с. 210–211].

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, явное преувеличение роли марксистско-ленинской идеологии, с одной стороны, и экономической детерминанты права с другой, не могут перекрыть полезности научных разработок в этой сфере. С.С. Алексеев в своей монографии «Механизм правового регулирования в социалистическом обществе» в наиболее концентрированном виде обосновал его природу. Объективные пределы правового регулирования определяются экономическими

и политическими условиями, особенно базисом общества. Происходит упорядочение и закрепление господствующих общественных отношений, содействие развитию новых отношений, охрана и вытеснение устаревших отношений [27, с. 363–369].

Исследования советского периода являются фундаментом в осознании правового регулирования как такового и одновременно предметом критики и источником дискуссий современных юристов. Не в последнюю очередь это связано с методологической односторонностью. В то же время такая исследовательская односторонность позволила разработать до исключительно высокого уровня юридическую догму, образовать развернутый категориальный аппарат, в значительной мере работающий и в современной исследовательской ситуации, создать ряд оригинальных специально-юридических теорий.

Этот процесс принимает свою активную форму в последние двадцать лет, которые и следует определить как четвертый, современный этап. Данный этап характеризуется плюрализмом мнений и научных подходов к пониманию сущности права и особенностям его воздействия на общественные отношения. В попытках переосмыслить фундаментальные положения юридической науки исследователи обращаются к достижениям своих предшественников, пытаются создавать новые подходы [28, с. 110–111].

Социологический подход, разрабатываемый правоведами во второй половине XIX в., в настоящее время позволяет рассматривать правовое регулирование как многофакторный процесс, разворачивающийся в контексте всей социальной действительности, где преобладает взаимосвязь общественной практики и реальной юридической жизни [29, с. 85]. Продолжающийся развиваться естественно-правовой подход способствует исследованию правового регулирования, опираясь на двойственную природу права – его абсолютную и законодательную стороны [30, с. 79].

На современном этапе активно развивается информационная теория права, в рамках которой раскрывается специфика правового регулирования как процесса передачи и обработки информации. Правовое регулирование понимается как воплощение в доступном восприятии виде для адресатов права информации в той или иной форме единого масштаба (в законах, постановлениях и других нормативных актах) о возможном и должном поведении, о последствиях нарушения этого масштаба [31, с. 92–100].

Культурологический или аксиологический подход способствует пониманию права как общесоциальной ценности, а правового регулирования как феномена культуры, исторически сложившегося механизма распределения и обеспечения социальных интересов, защиты теми или иными нормативными актами

(законы, постановления) имущественных и иных интересов определенных социальных групп [32, с. 91].

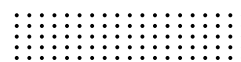
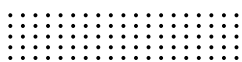
На самостоятельное место претендует либертарно-юридическая концепция, сторонники которой рассматривают правовое регулирование сквозь призму сущностных свойств права: формального равенства, свободы и справедливости. Правовое регулирование определяется как нормативное обеспечение (в виде дозволений и запретов) всех членов общества максимально возможной на данном этапе его развития абстрактно равной,

одинаково справедливой для всех меры свободы [33, с. 29]. В современной юридической науке все большее распространение получает подход, получивший название «инструментальный» или «специально-юридический». Представители этого направления связывают процесс правового регулирования с формированием комплекса юридических средств и правового инструментария [34, с. 154]. С этой точки зрения правовое регулирование – это использование в практической деятельности системы правовых средств, инструментов, юридических механизмов для решения стоящих перед людьми задач.

Вместе с тем проявляется стремление ученых к интеграции процесса познания, реализуемого через диалог различных концепций, школ и направлений. В этой связи разрабатываются коммуникативная [35, с. 372] и интегративная концепции права [36, с. 111].

Доминирующим же подходом к определению и пониманию правового регулирования в современной российской юриспруденции все-таки остается нормативно-этактический подход, в рамках которого правовое регулирование есть деятельность государства, выступающего в качестве единственного официального критерия и определителя правомерного и неправомерного, законного и противозаконного поведения [37, с. 32–42]. Оно рассматривается как процесс целенаправленного воздействия системы правовых средств на общественные отношения.

Итак, все вышеизложенное позволяет проследить формирование и развитие теоретико-методологических представлений о правовом воздействии в отечественном правоведении. Тем не менее, подавляющее большинство принципиальных теоретических представлений советской юриспруденции не дает ответов на вопросы относительного правового воздействия и т.п. Вместе с тем усложнение общественно-политических и экономических отношений требует ответов на них. И в этой ситуации достижения отечественной юридической науки прошлых лет и комплексное их исследование в настоящий момент являются методологическим основанием для более детального и углубленного изучения правового воздействия в рамках системы социальной регуляции.



Берг Л. Н.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 25.12.1993. № 237.
2. Чухвичев Д. В. Создание механизма реализации предписаний законов как неотъемлемая составная часть законотворческого процесса // Гражданин и право. 2014. № 5.
3. Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3.
4. Мешков Д. Н. Эффективность воздействия права на отношения личности и государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007.
5. Гредескул Н. А. К учению об осуществлении права. Интеллектуальный процесс, требующийся для осуществления права. Социально-юридическое исследование. Харьков, 1900.
6. Гредескул Н. А. Происхождение и развитие общественной жизни. Том 1. Биологические основы социологии. Коммунизм в биологии. Его роль, как фактора эволюции. Л.: Сеятель. 1925.
7. Тарановский В. Ф. Энциклопедия права. СПб., 1905.
8. Казанцев Н. М., Бухвальд Е. М., Бахтин А. Р. и др. Экономико-правовые институты регулирования регионального развития Российской Федерации: монография / под ред. Н. М. Казанцева. М., 2013.
9. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург: Из-во Гуманитарного Университета, 2001.
10. Шевырин Е. К. Тип правового регулирования: теоретические и практические проблемы: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01. Самара, 2008.
11. Васильева Н. В. Категория «Правовое регулирование» в понимании советских юристов // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 331.
12. Витченко А. М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974.
13. Явич Л. С. Советское право – регулятор общественных отношений в СССР. Сталинабад, 1957.
14. Горшенев В. М. Возрастание роли общественных организаций и коллективов трудящихся в применении норм советского права на советском этапе // Правоведение. 1963. № 1.
15. Александров Н. Г. Правовые и производственные отношения в социалистическом обществе // Вопросы философии. 1957. № 1.
16. Быстрихина И., Лакатош М. Некоторые вопросы правового регулирования в социалистическом обществе // Советское государство и право. 1964. № 2.
17. Шейншлин Б. В. Сущность советского права. Л., 1959.
18. Сорокин Б. В. Теоретико-правовые концепции Н. Г. Александрова: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01. Волгоград, 2010.
19. Миколенько Я. Ф. Право и формы его проявления // Советское государство и право. 1965. № 7.
20. Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л., 1959.
21. Лазарев В. В. Общая теория права и государства. М., 1996.
22. Алексеев С. С. Общая теория права: Курс в 2 т. Т. 1. М., 1981.
23. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.
24. Кудрявцев В. Н. Право и поведение. М.: Юридическая наука, 1978.
25. Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология. М.: Наука, 1982.
26. Алексеев С. С. Теория права. М.: БЕК, 1995.
27. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2008.
28. Васильева Н. В. Категория «Правовое регулирование» в понимании советских юристов Вестник // Томского государственного университета. 2010. № 332.
29. Гревцов Ю. И. Правовые отношения и осуществление права. Л., 1987.
30. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2002.
31. Берг Л. Н. Информационно-психологический аспект правового воздействия в сфере научной деятельности // Российский юридический журнал. 2013. № 4.
32. Мальцев Г. В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999.
33. Нерсисянц В. С. Философия права. М., 1999.
34. Филиппова С. Ю. Инструментальный подход в науке частного права. М.: Статут, 2013.
35. Поляков А. В., Тимошина Е. В. Общая теория права: учебник. СПб., 2005.
36. Лившиц Р. З. Государство и право в современном обществе: необходимость новых подходов // Советское государство и право. 1990. № 10.
37. Жалинский А. Э. Правовая мысль и профессиональная деятельность юристов // Право и политика. 2005. № 8.

References:

1. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote dated December 12, 1993) // Rossiyskaya Gazeta. December 25, 1993. № 237.
2. Chukhvitchev D. V. Creation of the mechanism for implementing the requirements of the laws as an integral part of legislative process// The citizen and the law. 2014. № 5.
3. Tikhomirov Yu. A. Forecasts and risks in the legal sphere // Jurnal Rossiyskogo prava. 2014. № 3.
4. Meshkov D. N. Effectiveness of the law on the relationship of the individual and the State: Abstract of the Candidate's Dissertation (Law). Vladimir, 2007.

5. Gredeskul N. A. On theory of the law implementation. Intellectual process required for the implementation of the law. Socio-legal research. Kharkov, 1900.
6. Gredeskul N. A. Origin and development of social life. Volume 1. Biological bases of sociology. Communism in biology. Its role as a factor of evolution. L.: Seyatel. 1925.
7. Taranovsky V. F. Encyclopedia of law. St. Petersburg, 1905.
8. Kazantsev N. M., Buchvald E. M., Bakhtizin A. R. and others. Economic and legal institutions regulating regional development of the Russian Federation: monograph. M., 2013.
9. Tarasov N. N. Methodological problems of legal science. Ekaterinburg: Published by Humanities University, 2001.
10. Shevyrin E. K. Type of legal regulation: theoretical and practical problems: Candidate's Dissertation (Law): 12.00.01. Samara, 2008.
11. Vasilieva N. V. Category «Legal regulation» in understanding of the Soviet lawyers // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2010. № 331.
12. Vitchenko A. M. Method of legal regulation of socialist public relations. Saratov, 1974.
13. Yavich L. S. Soviet law – regulator of public relations in the USSR. Stalinabad, 1957.
14. Gorshenev V. M. Increasing the role of public organizations and groups of workers in application of the Soviet law on the Soviet stage // Law. 1963. № 1.
15. Alexandrov N. G. Legal and production relations in socialist society // Voprosy filosofii. 1957. № 1.
16. Bystrikhina I., Lakatosh M. Some issues of legal regulation in a socialist society // Sovetskoye gosudarstvo i pravo. 1964. № 2.
17. Sheindlin B. M. Essence of the Soviet law. L., 1959.
18. Sorokin B. V. N. G. Aleksandrov's theoretical and legal concepts: Candidate's Dissertation (Law). Volgograd, 2010.
19. Mikolenko Ya. F. Law and forms of its manifestations // Soviet state and law. 1965. № 7.
20. Tolstoy Yu. K. On the theory of legal relations. L., 1959.
21. Lazarev V. V. General theory of law and state. M., 1996.
22. Alekseev S. S. General theory of law: A course in 2 v. V. 1. M., 1981.
23. Alekseev S. S. Mechanism of legal regulation of the Socialist state. M., 1966.
24. Kudryavtsev V. N. Law and behavior. M.: Yuridicheskaya nauka, 1978.
25. Kudryavtsev V. N. Legal behavior: norm and pathology. M.: Nauka, 1982.
26. Alexeyev N. N. Theory of law. M.: BEK, 1995.
27. Tikhomirov Y. A. Legal regulation: theory and practice. M., 2008.
28. Vasilieva N. V. Category «Legal regulation» in understanding of the Soviet lawyers // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2010. № 332.
29. Grevtsov Yu. I. Legal relations and law realization. L., 1987.
30. Alekseyev S. S. Climbing to the law. Search and solutions. M., 2002.
31. Berg L. N. Informational-psychological aspect of legal sanctions in the field of scientific activity // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2013. № 4.
32. Maltsev G. V. Law understanding. Approaches and challenges. M., 1999.
33. Nerseyants V. S. Philosophy of law. M., 1999.
34. Filippova S. Yu. Instrumental approach in private law science. M.: Statute, 2013.
35. Polyakov A. V., Timoshina E. V. General theory of law: textbook. Spb., 2005.
36. Livshits R. Z. State and law in modern society: the need for new approaches // Sovetskoye gosudarstvo i pravo. 1990. № 10.
37. Zhalinskij A. E. Legal thought and professional activities of lawyers // Pravo i politika. 2005. № 8.

**УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС ОБЕСПЕЧЕНИЯ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ФОРМЕ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА:
ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Вербицкая Т. В.

аспирант, преподаватель кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21, Aquitania-17@ya.ru

УДК 342
ББК 67.400

Цель. Определение места национальной безопасности в рамках российской правовой системы.

Методы. В статье автор использует метод системного анализа, восхождения от абстрактного к конкретному, моделирование

Результат. Определены содержательные характеристики национальной безопасности, ее предметная сфера существования.

Научная новизна. В статье автор рассматривает проблему характеристики национальной безопасности в качестве комплексного института конституционного права. Вносятся предложения по совершенствованию конституционно-правового регулирования данной сферы общественных отношений.

Ключевые слова: национальная безопасность, комплексный институт конституционного права, юридический режим.

**MANAGEMENT PROCESS TO ENSURE NATIONAL SECURITY IN THE FORM
OF CONSTITUTIONAL-LEGAL INSTITUTE: CONCEPT, SUBJECT OF REGULATION**

Verbitskaya T. V.

Post-graduate student, lecturer of the Constitutional Law department, the Ural State Law University (Russia), 21, Komsomolskaya str., Ekaterinburg, Russia, 620137, Aquitania-17@ya.ru

Purpose. To define a national security place within the Russian legal system.

Methods. In the article, the author uses the method of system analysis, climbing from the abstract to the concrete, and modeling.

Results. Meaningful characteristics of national security, its substantive scope of existence are defined.

Scientific novelty. In the article, the author explores the problem of national security characteristics as an integrated institute of constitutional law; introduces the proposals to improve the constitutional-legal regulation in this sphere of social relations.

Keywords: national security, comprehensive institute of constitutional law, legal regime.

Прежде всего, необходимо отметить, что для правовой системы любого государства характерна системность.

Основой деления правовой системы государства выступает именно юридический режим, поэтому обратимся к содержанию данного правового феномена.

Как отметил Сергей Сергеевич Алексеев, «юридический режим понимается в качестве целостного,

внутренне согласованного правового инструментария. Он необходим для осуществления регулирования той или иной сферы общественных отношений. Он возникает в силу сочетания, с учетом нужд правового воздействия, предопределенного характером данных общественных отношений приемов, способов, типов правового регулирования, приводящих к формированию содержания прав и обязанностей, особенностями

санкций, их применения, общих начал (цели, задач, принципов, направлений развития)» [1]. Юридические режимы могут быть генеральными, видовыми, специальными [1] в рамках соответственно фундаментальных отраслей, их составных элементов, комплексных институтов.

Для конституционного права России, в качестве составной части правовой системы Российской Федерации также характерна указанная структура. Конституционное право в целом является профилирующей (фундаментальной отраслью), так как для него характерны все признаки правового образования данного вида, выделенные С.С. Алексеевым:

1) Исчерпывающе отражает юридический режим. Субъектами только конституционного права выступают народ, в который входят субъекты, правовой статус которых сформулирован обобщенно – «все», «каждый», «лицо», организационные общности неперсонифицированного типа (этнос, меньшинства) и государство в лице компетентных органов. Предметом конституционного права выступают публичные властеотношения, особый характер возникающих правоотношений – преобладание постоянных правоотношений общерегулятивного типа [2]. Объектом конституционного права выступают публичные блага (власть, в том числе суверенитет, деятельность государственных органов территория, материальные блага (ресурсы, правовые акты), нематериальные блага (поведение людей, их честь, достоинство). Особенность методов конституционного права заключается в том, что оно воздействует как с помощью общерегулятивных средств (целей, принципов, ценностей), но и детальной регламентации (конкретизации по субъектам, объектам, содержанию возникающих в данной сфере правоотношений запретов, обязываний, дозволений, сочетание материальных и процессуальных норм, установление особых мер принуждения, введения специальных сроков, форм правовых актов [2; с. 30];

2) В рамках конституционного права исключена возможность субсидиарного применения входящих в его сферу норм в силу специфики предмета регулирования – публичных властеотношений, обособленное регулирование которых осуществляется в рамках как публичной (властной), так и частной составляющей данной отрасли;

3) Конституционное право юридически первично, создает основы для формирования иных отраслей права, а также разрешения возникающих между ними коллизий на основании статей 71, 72 Конституции России;

4) Имеет строгую, законченную структуру в рамках своей публичной (властной), составляющей, устанавливает ядро правового регулирования в частной сфере [1].

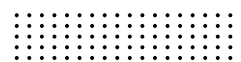
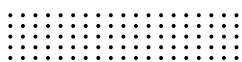
В рамках данной фундаментальной отрасли выделяют общую (принципы конституционного права) и особенную (состоит из государственного права и гражданско – публичного права) [2], обеспечивающих видовой режим в рамках конституционного права. В рамках государственного права раскрываются все аспекты осуществления государственной власти (суверенитета, территории, статуса и деятельности органов государственной власти, в том числе порядок их избрания, процессуальных аспектов обеспечения их функционирования государственных атрибутов), в рамках гражданского права – правовой статус личности и организационных общностей неперсонифицированного типа.

В силу специфики регулируемых общественных отношений возникает необходимость в существовании в рамках конституционного права одного из комплексных правовых образований, обладающего специальным юридическим режимом – института национальной безопасности.

В сферу обеспечения национальной безопасности входят все виды политической деятельности органов государственной власти, по спасению и сохранению мира на территории соответствующего государства. В разных странах данный термин имеет разное содержание в зависимости от потребностей и положения населения, состояния человеческих и финансовых ресурсов, но также и от участия в региональной системе обеспечения безопасности. Содержание указанного направления политики зависит от конституционных ценностей страны и соблюдения международных договоров, конвенций и правил, которые государство ратифицировало.

В понятие национальной безопасности включаются все виды внутригосударственной стратегии по внедрению или восстановлению мира и его поддержанию на соответствующей территории, предоставлению невластным субъектам средств, необходимых для того, чтобы обеспечить надежность жизни, работы, инвестирования и планирования. Таким образом, национальная безопасность представляет собой единство как национальных, так и международных элементов.

Национальная безопасность также обозначает состояние результативности применения средств политического планирования и возможностей страны для защиты своей территории и ее жителей от внешней агрессии, то есть состояние защищенности территориальной целостности от внешних угроз, которые приобретают все более острый характер, в связи с терроризмом и гражданскими войнами на отдельных территориях, которые, в силу единства мира, не могут не быть отражены во внутреннем правовом пространстве каждого государства. Соответственно, в его рамках регулирование основополагающего



Вербицкая Т. В.

(конституционного) характера должно носить гибкий и открытый характер. С одной стороны, это позволяет обеспечить необходимое состояние стабильности правопорядка в стране. С другой стороны, возможно создание механизмов, позволяющих быстро реагировать на различные внутренние и внешние угрозы. Кроме того, современные международные тенденции, которые, прямо или косвенно, предлагают механизмы устранения подобных угроз. Очевидно, что в этом контексте, определение национальной безопасности должно включать как внутригосударственные, так и международные элементы, реализуемые на территории отдельного государства.

Определение безопасности дается и в рамках Европейского союза – «К компетенции внешней политики и безопасности Евросоюза, относятся все области внешней политики и все вопросы, относящиеся к безопасности Союза, включая постепенное формирование общей оборонной политики, которая может привести к созданию системы коллективной обороны» (статья 24-1 Договора о Европейском Союзе).

Таким образом, вопросы национальной обороны охватывают внешнеполитические аспекты, в то время как национальная безопасность – в основном внутреннее, в которых, однако, отражаются и современные международные тенденции.

В отечественной доктрине существуют разные подходы к пониманию национальной безопасности. В соответствии с точкой зрения О. А. Белькова национальная безопасность может быть определена как «состояние, тенденции развития (в том числе скрытые, потенциальные) и условия жизнедеятельности социума, его институтов, структур, и установлений, при которых обеспечивается сохранность их качественной определенности с объективно обусловленными инновациями в ней и свободное, соответствующее собственной природе и ею определяемой, функционирование» [3]. Таким образом, сфера национальной безопасности им понимается широко – она включает в себя как правовые, так и иные общественные аспекты, и определяет субъекта национальной безопасности – как общество в целом, там и его отдельные институты.

Согласно мнению Н. Д. Матрусова, национальная безопасность включает в себя «достаточную по характеру и уровню степень защищенности национальных ресурсов и ценностей, а также государственных, общественных и личных интересов от внутренних и внешних угроз» [4]. Следовательно, Н. Д. Матусов является сторонником концепции единой и неделимой национальной безопасности, определяет еще одну составляющую данного института конституционного права – объект – внутренние и внешние угрозы существования национальных ресурсов и ценностей. Однако данные категории являются достаточно расплывчатыми,

в их содержание можно включить слишком большое число феноменов. Все же защита жизненных интересов нации представляет собой более емкое отражение объекта национальной безопасности нового вида.

Похожее по содержанию определение выработано А. В. Возжениковым: национальная безопасность – «...состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства во всех сферах их жизнедеятельности от внутренних и внешних опасностей и угроз, характеризующееся таким состоянием государства, при котором обеспечивается его внутренняя стабильность и целостность, суверенное и прогрессивное развитие, возможность являться самостоятельным и полноправным субъектом международных правоотношений» [5]. Объект национальной безопасности определен достаточно точно, однако само определение слишком обширно, включает и неправовые, следовательно, и трудно реализуемые и контролируемые элементы. Однако в нем подчеркивается роль индивидов, социальных структур и институтов, общества в целом в качестве субъектов обеспечения национальной безопасности. При этом нельзя не отметить схожесть понятий угроза и опасность, а также то, что суверенное и прогрессивное развитие более четко определяется как право на самоидентификацию нации. Кроме того, государство как самостоятельный субъект международного права определен на основании принципов данной правовой системы, следовательно, на внутригосударственном уровне предметом регулирования уже быть не может.

Исходя из позиции М. В. Александрова, национальная безопасность понимается как «совокупность факторов, обеспечивающих жизнедеятельность страны в системе внешних связей, ее способность противостоять возникающим внешним угрозам и действовать в соответствии со своими национальными интересами» [6]. Данное определение отражает лишь внешнюю составляющую единой национальной безопасности, отражен лишь один субъект обеспечения национальной безопасности – государство, также слишком широким по объему является понятие национальные интересы, ведь речь идет даже не о ключевых, фундаментальных, жизненно важных интересах в качестве объекта национальной безопасности, а о любых интересах.

Таким образом, для целей доказательства того, что национальная безопасность является комплексным институтом конституционного права, более четким является определение, выработанное на общеевропейском уровне, которое также должно быть отражено в Стратегии национальной безопасности России.

Исходя из указанного определения, можно использовать признаки правового образования, предложенные С. С. Алексеевым, но применительно к национальной безопасности:

1) Национальная безопасность носит комплексный характер, так как включает в себя как внутреннее (обеспечения защищенности личности, общества, государственной территории как в целом, так и отдельных частей), так и внешние (создание на национальном уровне целей, направлений, инструментов, условий сотрудничества с иными субъектами международного права) в силу единства внутренних и внешних аспектов национального суверенитета (соответствующих механизмов осуществления публичной власти в обеих сферах), как элементы государственного права (деятельность органов государственной власти по обеспечению национальной безопасности на основе суверенитета), так и гражданского права (информационное взаимодействие государства, личности, общества по проблемам, возникающим в данной сфере) субъектами национальной безопасности выступают как государство в целом [7] (при определении направлений обеспечения защиты), так и органы государственной власти, обладающие как общей (Президент России, органы исполнительной власти во главе с Правительством России), специальной (Конституционный Суд в силу статьи 125 Конституции России посредством толкования Конституции России вырабатывает определение национальной безопасности, баланс между режимом прав и свобод и ограничениями, налагаемыми для целей обеспечения национальной безопасности, составными элементами национальной безопасности [8]), дополняющей компетенцией (Федеральное Собрание должно будет привести в соответствие с позицией, которую изложит Конституционный суд России по указанным вопросам действующее законодательство в данной сфере, оно осуществляет парламентское расследование в случае, если посчитает, что органы исполнительной власти не справляются с возложенными на них обязанностями, в том числе в сфере обеспечения национальной безопасности [9]), так и народ в целом – носитель суверенитета как части национальной безопасности (часть 1 статьи 3 Конституции России), а также невластные неперсонифицированные субъекты (общество, «лица», «все», «каждый»); предметом выступает деятельность государства в лице компетентных органов посредством публичной власти по определению направлений обеспечения состояния защищенности личности, общества, территории страны как в целом, так и ее отдельных частей как во внутренней, так и во внешней сфере реализации национального суверенитета (определяемом в зависимости от характера угроз в политической сфере для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства); объектом является жизненно важные интересы

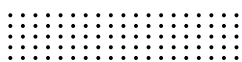
нации; используемый метод – координации как в рамках взаимодействия высших органов всех трех ветвей власти, так и в рамках информационного взаимодействия властных и невластных субъектов, общего нормирования (в рамках определения направлений обеспечения защиты в зависимости от характера угроз), определения принципов обеспечения национальной безопасности (баланса прав человека и ограничений для целей национальной безопасности, конструктивность взаимодействия личности, общества, государства для целей достижения общественного консенсуса в данной сфере, комплексности (в силу взаимосвязанного характера угроз, максимальной концентрации имеющихся ресурсов для обеспечения защиты в рамках единства внутренней и внешней составляющей национальной безопасности), цель – определение направлений развития системы обеспечения национальной безопасности России; используется специфический набор инструментов – введения в действия, добрососедства, дипломатии (в рамках пункта 9 вышеуказанной Стратегии национальной безопасности России до 2020 года [10])

2) В рамках данного правового образования существует возможность субсидиарного применения входящих в его сферу норм как публичной составляющей – вопросы осуществления публичной власти, суверенитета, статуса органов государственной власти, так и частного элементов – в рамках информационного взаимодействия государства в лице компетентных органов, личности, общества;

3) Феномен национальной безопасности юридически вторичен, так как является составной частью конституционного права, институтом, обладающим отраженной выше спецификой предмета и метода правового регулирования на основании статей 4, пунктов к) и м) статьи 71 Конституции России (национальный суверенитет, представляющий собой совокупность внутренних и внешних элементов, является частью национальной безопасности, соответственно, основы участия страны в международном сотрудничестве, условия такого участия должны устанавливаться на внутригосударственном уровне);

4) Институт национальной безопасности имеет четкую структуру в рамках своей публичной (властной), составляющей, устанавливает ядро правового регулирования в частной сфере.

Таким образом, представляется, что феномен национальной безопасности является комплексным институтом конституционного права, что, несомненно, окажет положительное влияние как на становление и развитие данного правового явления, так и защиту основополагающих конституционных ценностей, прежде всего, суверенитета.



Вербицкая Т. В.

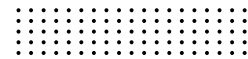
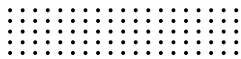
Литература:

1. Алексеев С. С. Общая теория права. М.: Проспект, 2009.
2. Конституционное право России: Учебник/Отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. М.: Юрист, 2003.
3. Бельков О. А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности // Безопасность: Информационный сборник. 1994. № 3 (19), С. 91.
4. Матрусов Н. Д. О необходимости создания целостной системы национальной безопасности России: основные принципы, подходы, элементы // Безопасность: Информационный сборник. 1996. № 3–4.
5. Возжеников А. В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России. М., 2000.
6. Александров М. В. О концепции национальной безопасности нашей страны // Международная безопасность. Национальные и глобальные аспекты: Дайджест. М., 1990. С. 28–29.
7. Шустров Д. Г. Государство как объект конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 13–20.
8. Несмеянова С. Э. О возможном влиянии Конституционного суда Российской Федерации на законодателя // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 6–9.
9. Чепунов О. И. Конституционно-правовые аспекты модернизации государства и общества // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 6–12.
10. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) [электронный

ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Alekseev S. S. General theory of law. M.: Prospekt, 2009.
2. Constitutional law in Russia: Tutorial / Editor-in-Chief A. N. Kokotov and M. I. Kukushkin. M.: Yurist, 2003.
3. Belkov O. A. Conceptual and categorical apparatus of the national security // Bezopasnost: Informatsionniy sbornik. 1994. № 3 (19), P. 91.
4. Matrusov N. D. On the need to establish a coherent system for Russia's national security: basic principles, approaches and elements // Bezopasnost: Informatsionniy sbornik. 1996. № 3–4.
5. Vozzhenikov A. V. Paradigm of a national security reform in Russia. M., 2000.
6. Aleksandrov M. V. On the concept of national security of our country // Mezhdunarodnaya bezopasnost. Natsionalniye i globalniye aspekty: Digest. M., 1990. P. 28–29.
7. Shustrov D. G. State as an object of constitutional-legal regulation // Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo. 2012. № 5. P. 13–20.
8. Nesmeyanova S. E. On possible impact of the Constitutional Court of the Russian Federation on a legislator // Journal of constitutional justice. 2010. N 3. P. 6–9.
9. Chepunov O. Constitutional and legal aspects of modernization of the state and society // Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo. 2012. № 5. P. 6–12.
10. On the National Security Strategy of the Russian Federation up to 2020: Decree of the President of the Russian Federation dated 12.05.2009 № 537 (as revised 01.07.2014) [e-resource]. Access from reference-legal system "KonsultantPlus".



К ВОПРОСУ О НАВЯСТВЕННЫХ ИМПЕРАТИВАХ СОВЕРШАЕМОЙ СДЕЛКИ

Бейтуллаева З. А.

Судья, Верховный Суд Республики Дагестан (Россия), 367000, Россия, г. Махачкала, ул. Даниялова, д. 22,
zarifa.beytullaeva@mail.ru

УДК 347:174
ББК 67.711-71

В статье представлен исторический экскурс взаимосвязи нравственных и правовых принципов и норм и религиозных императивов в процессе совершения сделок. Описаны современные вариации использования принципов нравственности в российской судебно-арбитражной практике.

Методы и методология: использованы общенаучные методы исследования (ретроспективный анализ, сравнительно-правовой, формально-логический, социологический).

Практическая значимость: результаты исследования могут быть использованы в разработке и реализации мер по предотвращению нарушений при заключении договоров и сделок в современной практике.

Ключевые слова: сделка, нравственность, религия, закон.

ON THE ISSUE ABOUT MORAL IMPERATIVES OF THE TRANSACTION

Beitullaeva Z. A.

Judge, Supreme Court of the Republic of Dagestan (Russia), 22 Daniyalov str., Makhachkala, Russia, 367000, zarifa.beytullaeva@mail.ru

The article provides a historical overview of the relationship of moral and legal principles and norms and religious imperatives in the process of transactions. The author describes modern variations using the principles of morality in the Russian judicial-arbitrary practice.

Methods and methodology: the author used scientific methods of research (retrospective analysis, comparative-legal, formal-logical, sociological).

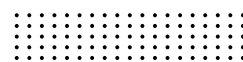
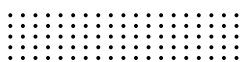
Practical importance: the research results can be used in development and implementation of measures to prevent breaches in contracts and transactions in modern practice.

Key words: bargain, morality, religion, law.

Во все времена смысл нравственности, права и государственного закона мудрыми людьми усматривался в том, чтобы помочь людям говорить на одном и том же языке и действовать единодушно и согласованно, в том числе и при заключении сделок и договоров между собой. Такое взаимопонимание субъектов права достигалось также посредством общих языковых измерений национального права [1, с. 23]. Как и праву вообще, гражданскому праву изначально внутренне присущи определённые нравственные и правовые запреты и ограничения, налагаемые на действия сторон совершаемых сделок. Ещё в древности, указывая на имманентный трёхмерный характер гражданско-правовых отношений, римский юрист Ульпиан

отмечал, что частное право, чтобы поддержать справедливость, обладает также свойствами объективного закона природы, нравственности и разума (*jus privatum tripartitum est: collectum etenim est ex naturalibus praecceptis aut gentium aut civilibus*). Причём все эти духовно-нравственные и социально-государственные измерения гражданского права, по мнению Цицерона, объединены разумом природы, который есть закон Божеский и человеческий [2, с. 18].

В этом контексте по римскому частному праву никакое безнравственное обещание, данное одним лицом другому лицу, не подлежало исполнению (*quid turpi ex causapromissum est non valet*). Кроме этого, всякое искажение воли стороны сделки, всякий обман



Бейтуллаева З. А.

или принуждение изначально считались безнравственными и неправомерными. Даже согласие того лица, которое подчинялось воле своего отца или хозяйина, считалось неправомерным (*velle non creditor, qui obsequitur imperio patris vel domini*). Иными словами, воля несамостоятельной стороны заключённой сделки не могла считаться законным основанием для признания попытки совершить сделку законной и юридически действительной. Попытка совершить сделку под угрозой или посредством принуждения и устрашения (*metus*) другой стороны также признавалась безнравственной и неправомерной. Во всех этих случаях обманутое или принуждённое лицо вправе было получить от виновного лица полную компенсацию за реально понесённый им моральный и материальный ущерб.

Следует отметить, что, как по своему характеру, так и исторически, любые нравственные и правовые принципы и нормы проистекают из соответствующих религиозных императивов [3]. Вовсе не случайно древние мудрецы говорили, что «человеческие дела никогда не процветают, когда Божественные дела находятся в пренебрежении» (*nunquam res humanae prosperesuccedunt ubi negliguntur Divinae*) [2, с. 28]. Как уже было сказано, по римскому частному праву, лицо, обещавшее нечто безбожное, безнравственное или недозволенное, не обязывалось исполнить своё обещание (*promittens illicitum non obligatur*). Из незаконной попытки совершить сделку у стороны, которая имела безнравственный мотив (*turpis causa*), не могло возникнуть право на заявление иска в суде.

Подчёркивая публичный характер самого гражданского права, Цицерон говорил, что содружество людей требует поддержания «всего того, что природа произвела на потребу всем людям, дабы то, что определено законами и гражданским правом, соблюдалось так, как то было установлено самими законами». По мнению другого римского юриста Папиниана, публичное право не может изменяться соглашениями частных лиц (*jus publicum privatorum pactis mutari non potest*), а частные договоры не могут умалять действия публичного закона (*pacta private juri publico derogare non possunt*) [2, с. 17].

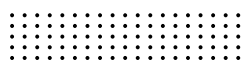
По справедливому мнению некоторых дореволюционных русских правоведов, безнравственные цели сторон сделки, проявляющиеся в таких их действиях, которые прямо не воспрещены законом, но противные «общественному порядку и благочинию», также должны стать объектом гражданско-правового охранения и потому не должны быть допустимы со стороны общественной власти, ни в каком виде, в том числе посредством судебного признания незаконной попытки совершить сделку юридически недействительной [4, 5, 6]. Но и в послереволюционное время некоторые советские цивилисты высказывали свои мнения о незаконности и недействительности попыток

совершить сделку вопреки установившимся в обществе моральным императивам [7, с. 56].

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и ч. 2 ст. 1 ГК РФ гражданские права могут быть ограничены только федеральным законом и лишь тогда и в той мере, когда и в какой мере это оказывается необходимым для обеспечения безопасности, защиты жизни, нравственности и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Примерами нравственной обусловленности законности и действительности регулируемых гражданско-правовых отношений могут служить законодательно установленные запреты и ограничения на выполнение договорных услуг, связанных с содержанием публичных домов и всякого рода «злчных мест» (специализированных ресторанов, кафе, баров, массажных салонов, саун и т.п.) для удовлетворения греховных вожделений и похотей любителей сексуальных оргий и вечеринок. Между тем в Конституции Российской Федерации и других положениях действующего российского законодательства не содержится понятия общественная или традиционная «нравственность».

Однако примечательно то, что связанное с Конституцией РФ Приложение № 2 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 3 ФКЗ «О государственном гимне Российской Федерации» [8, с. 63] содержит в себе выражение «храмимая Богом родная земля!», которое представляет собой официальное признание верховной государственной властью факта надлежащей охраны России Господом Богом. Такое конституционно-законодательное заявление, разумеется, даёт российскому законодателю, судам и правоохранительным органам определённое духовно-нравственное направление и вносит дополнительную ясность для правильного понимания основ общественной нравственности. Оно также подтверждает тот факт, что нравственные принципы и нормы, по сути, совпадают с традиционной религиозной верой, с общей установкой всех мировых религий и религиозных конфессий любого человеческого общества, из которой произрастают определённые общепринятые моральные и этические ценности, цели и принципы повседневного поведения людей [9, с. 20]. Например, все религиозные системы мира (иудаизм, христианство, ислам, буддизм, синтоизм и другие) единодушно осуждают в людях нравственную нечистоту, обман, насилие, блуд, гомосексуализм, однополые браки, инцест, корысть, скупость и другие порочные свойства человеческой души [10, с. 38].

Представляется, что именно общепризнанные нравственные принципы и нормы должны учитываться и применяться в случаях, подпадающих под статью 169 ГК РФ [11, с. 5]. Для предметности наших рассуждений отметим, что, например, противоречащими основам нравственности и правопорядка должны



Бейтуллаева З. А.

считаться соглашения участников предполагаемой сделки о совершении за определенную плату очевидно безнравственных действий, направленных на ограничение гражданских и имущественных прав граждан по религиозному, национальному или половому признаку, публичный показ по телевизору и в кинотеатрах ожесточающих человеческие сердца сцен кровавого насилия и растлевающих души людей, особенно детей, низкопробных половых отношений. В российской судебно-арбитражной практике подобные соглашения участников гражданских правоотношений называются антисоциальными и безнравственными.

Вся история народов и всего человечества показывает, что нравственные принципы и нормы имеют императивный и долговременный характер, поскольку составляют непреходящие ценностно-целевые установки и ориентиры мировосприятия и повседневного поведения людей. Именно поэтому они являются одними из ведущих нормативно-регулятивных и контрольных средств упорядочивания социальных отношений наряду с такими социальными регуляторами, как право, этика, эстетика, языкознание и т.д. Однако, в отличие от права, исполнение нравственных требований санкционируется не государственным принуждением, но совестью каждого духовно и нравственно вменяемого человека, его интеллектуальными и душевными свойствами и понятиями добра и зла [12, с. 981]. Человек может причинить моральный вред не только другим людям, но и сам себе, и этот вред проявляется в известных каждому взрослому человеку нравственных и психических страданиях, проистекающих из утраты его осязаемых душевных, физических, материальных и нематериальных благ [13, с. 268].

Литература:

- Осипян Б. А. Русский язык как ключ к познанию духа русского права. //Современное право. 2007. № 9. С. 23–29.
- Морев М. П. Римское право. М.: Дашков и К, 2011. 256 с.
- Осипян Б. А. О религиозном происхождении и взаимодействии принципов и норм нравственности и права. // Представительная власть – XXI век. 2006. № 6. [электронный ресурс] <http://www.pvlast.ru/archive/index.317.php> (дата обращения 20.09.2015)
- Гамбаров Ю. С. Гражданское право. Общая часть. М.: Зерцало, 2003. 856 с.
- Исаченко В. Л., Исаченко В. В. Обязательства по договорам. Опыт практического комментария русских гражданских законов. СПб.: Типография М. Меркушева, 1914. 732 с.
- Гримм Д. Д. Лекции по догме римского права. М.: Зерцало, 2003. 496 с.
- Перетерский И. С. Сделки, договоры. Институт советского права. М.: Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1929.
- Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М., 2007.
- Осипян Б. А. Соотношение и взаимодействие норм религии, права и закона //Религия и право. 2003. № 3. С. 18–21.
- Осипян Б. А. Влияние различных религий на право и законы народов //Религия и право. 2007. № 2. С. 37–39.
- Эрделевский А. М. Сделки. Исковая давность. М.: Эксмо, 2008. 240 с.
- Большой российский энциклопедический словарь. М.: Большая Российская энциклопедия, 2003.
- Юридический энциклопедический словарь. М.: Большая Российская энциклопедия, 2001. 800 с.

References:

- Osipyan B. A. English language as a key to discovering the spirit of the Russian law. // *Sovremennoye pravo*. 2007. № 9. P. 23–29.
- Morev M. P. Roman law. M.: Dashkov and Co, 2011. 256 p.
- Osipyan B. A. On religious origins and interaction of principles and norms of morality and law. // *Representative power – XXI century*. 2006. № 6. [e-resource] <http://www.pvlast.ru/archive/index.317.php> (date of reference 20.09.2015)
- Gambarov U. S. Civil law. General part. M.: Zertsalo, 2003. 856 p.
- Isachenko V. L., Isachenko V. V. Treaty obligations. Experience of practical commentary of the Russian civil law. St. Petersburg: Publishing House by M. Merkushev, 1914. 732 p.
- Grimm D. D. Lectures on dogma of the Roman law. M.: Zertsalo, 2003. 496 p.
- Pereterskiy I. S. Transactions, contracts. Institute of the Soviet law. M.: Legal Publishing NKYu RSFSR, 1929.
- The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993. M., 2007.
- Osipyan B. A. Correlation and interaction of religious norms, law and justice // *Religiya i pravo*. 2003. № 3. P. 18–21.
- Osipyan B. A. Influence of different religions on the law and the law of peoples // *Religiya i pravo*. 2007. № 2. P. 37–39.
- Erdelevskiy A. M. Deals. Limitation of actions. M.: Eksmo, 2008. 240 p.
- Unabridged Russian Encyclopedic Dictionary. M.: Unabridged Russian Encyclopedia, 2003.
- Legal encyclopedic dictionary. M.: Unabridged Russian encyclopedia, 2001.800 p.

ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ НАДЗОРНОГО ОРГАНА В ПРОСТРАНСТВЕ НЕУРЕГУЛИРОВАННОСТИ ПРОЦЕССОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СТОРОН ТРУДОВОГО КОНФЛИКТА

Шабанов Л. В.

доктор философских наук, кандидат психологических наук, профессор кафедры конфликтологии, Санкт-Петербургский Гуманитарный университет профсоюзов, академик Международной Академии Психологических Наук (Россия), 192238, Россия, Санкт-Петербург, ул. Фучика, д. 15, helenba@yandex.ru

Антонова Е. Б.

Санкт-Петербургский Гуманитарный университет профсоюзов, (Россия), 192238, Россия, Санкт-Петербург, ул. Фучика, д. 15, helenba@yandex.ru

УДК 349.2
ББК 67.405.11

Цель. Исследование направлено на анализ эффективности системы надзорного органа федеральной службы государственной инспекции труда (ГИТ), в предупреждении трудовых конфликтов.

Методы. Исследование базируется на специально-юридическом методе исследования и сравнительном анализе административно-правовых полномочий инспекторов труда в условиях работы по реализации надзора в области трудовых отношений.

Результаты и практическая значимость. Выявлено влияние количества штрафных санкций на заработную плату инспекторов труда, неконкретность трудового законодательства РФ, отсутствие контр-конфликтного иммунитета к неформальной экономике, а также отсутствие профилактических мер надзорных органов в отношении соблюдения охраны труда в общественных интересах.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании влияния надзорного органа на предупреждение трудовых конфликтов с точки зрения оптимизации ГИТ и возможности осуществления реформы, в частности в увеличении числа инспекторов в ГИТ по отношению к численности экономически активного населения конкретного региона.

Ключевые слова: трудовой конфликт; неформальная экономика; государственная инспекция труда (ГИТ); рынок труда; инспектор труда.

THE PROBLEM OF A SUPERVISORY BODY IN THE ENVIRONMENT OF MISREGULATING OF PROCESSES CONNECTED WITH INTERACTION OF LABOUR DISPUTE PARTIES

Shabanov L. V.

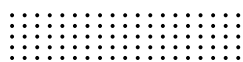
Doctor of Science (Philosophy), Candidate of Science (Psychology), Professor of the Conflictology department, St. Petersburg Humanitarian Trade Union University, Academician of the International Academy of Psychological Sciences (Russia), 15, Fuchika str., Saint-Petersburg, Russia, 192238, helenba@yandex.ru

Antonova E. B.

St. Petersburg Humanitarian Trade Union University (Russia), 15, Fuchika str., Saint-Petersburg, Russia, 192238, helenba@yandex.ru

Purpose. The study is aimed at analyzing the efficiency of the system of supervisory authority of the Federal Service of the State Labor Inspectorate (SLI), prevention of labor conflicts.

Methods. The study is based on a special-legal research method and comparative analysis of legal and administrative powers of labor inspectors in the context of work on realization of supervision in the field of labor relations.



Results and practical value. The authors revealed the effect of influence of the number of penalties on the wages of labor inspectors, the vagueness of the labor legislation of the Russian Federation, the absence of counter conflict of immunity to the informal economy, as well as the lack of preventive measures of oversight bodies regarding compliance with labor protection in the public interest.

Scientific novelty. Scientific novelty and originality consists in the study of the impact of the supervisory authority on the prevention of labor disputes from the point of view of optimization of SLI and the possibility of the reform, in particular, to increase the number of inspectors in SLI with respect to the economically active population of a specific region.

Keywords: labor dispute; informal economy; State Labor Inspectorate (SLI); labor market; labor inspector.

Процесс интеграции современной России в мировую экономику с каждым годом ставит серьезные проблемы перед разными производственно-хозяйственными отраслями экономики: неравенство доходов, высокий уровень безработицы и бедности, уязвимость экономики перед санкциями, а также прогресс «серого сектора» – неформальной экономики.

«Неформальная экономика» относится ко «всей экономической деятельности работников и экономических объектов, которые на основании законодательства или существующей практики совсем не охватываются или не в полной мере охватываются официальными правовыми положениями. На их деятельность не распространяется законодательство, что означает, они находятся за пределами сферы действия официального законодательства. Они не охватываются существующей практикой, когда не применяется и не обеспечивается выполнение положений официального законодательства, в рамках которого они действуют; либо действующее законодательство не способствует его применению, поскольку это нецелесообразно, связано с большими административными трудностями или чрезмерными затратами» [13].

Сфера неформальной экономики не имеет конфликтного иммунитета и является таким же конфликтогеном, как любой другой сложный элемент разного рода социальных институтов. Однако в государственных и негосударственно-контрактных структурах сегодня есть масса конфликтологических служб (от профсоюзов и арбитража, до медиаторов и инспекторов труда), которые в той или иной мере проводят профилактическую работу в секторах своей ответственности. В частности, Федеральная инспекция труда является единой централизованной системой, состоящей из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов (государственных инспекций труда) [11, с. 174].

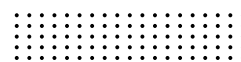
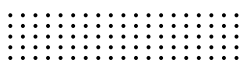
Особенность рынка труда в РФ заключается в том, что малый и средний бизнес зачастую не участвует

в официальной статистике, и контроль со стороны Федеральной инспекции труда возможен на очень низком уровне, из-за несопоставимой численностью данной структуры к количеству предприятий. И если во всем мире элементы рыночной системы возникали и функционировали спонтанно, то мелкий бизнес России страдает от постоянных проявлений сверх-опеки со стороны контролирующих государственных структур, что заставляет бизнесменов везде, где это возможно «уходить в тень». Однако, такое «бегство» не дает возможности работать институтам государственного регулирования трудового права, они не успевают регулировать вопросы прав работника и работодателя со стороны законодательства, что приводит к другой деформации – деградации «официальной» рыночной экономики.

Государственный надзор и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства происходит посредством проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ [9].

В докладе 2013 года «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» Минэкономразвития (далее Доклад), в разделе «Количество проверок на одного сотрудника контрольно-надзорных органов», а именно Роструд показывает высокий уровень проверок – 49,2 на одного инспектора [7].

По данным Гострудинспекции г. Москвы, в 2013 году на рассмотрение поступило 31549 обращений, из них проведено проверок – 3963, что составило 12 % от обращений. В 2014 году поступило 37310 обращений о нарушении прав трудящихся, проверок проведено 2731, что соответствует 7 % от общего количества обращений [8]. По вопросу рассмотрения жалоб работают около 100 инспекторов, следовательно, на одного инспектора фактически приходится около 40 проверок,



не считая инспекторов в отпуске, на больничном, или свободной ставки.

В соответствие с Докладом, Роструд занимает 6 место в разделе «Наложенные и уплаченные штрафы по федеральным органам»: сумма наложенных – 569225, сумма уплаченных – 475959, соотношение уплаченных к наложенным – 83,6 % [7]. Как мы видим, собираемость штрафов в Роструде велика. Однако показатель «12 %» в 2013 году или в 2014 году «7 %» проведенных проверок [8] из общего числа обращений никого не интересует. Количество сотрудников федеральных служб контролирующих соблюдение трудового законодательства слишком мало.

В разделе «Доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения (в процентах от общего числа проведенных плановых и внеплановых проверок)» Роструд лидирует по результативности собственных контрольно-надзорных мероприятий и занимает 3 позицию – 76 %. Доля проверок, по итогам которых были возбуждены дела об административных правонарушениях, составляет 65 % (от общего числа проверок) [7]. Число выявленных правонарушений приближается к числу оштрафованных, т.е. практически каждое предписание влечет административную ответственность в виде штрафа.

Какую цель преследует государство? Наладить трудовые отношения и повысить свой статус, уменьшив несчастные случаи на производстве, увеличить долю малого и среднего бизнеса, или, уничтожив эти категории бизнеса, решить вопросы сиюминутной наполняемости бюджета за счет сбора штрафов в казну.

Например, грубое нарушение требований промышленной безопасности влечет административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток на основании решения должностного лица [4]. В законе нет четкого определения «грубого нарушения охраны труда», т.е. на усмотрение инспектора. Учитывая, что реформы Инспекции труда не было, то «палочная система» там процветает. Инспектор не получает премию, пока не соберёт штрафы на определённую сумму. Эта система действовала и в МВД, но в 2012 году произошло переосмысление. «Глава ведомства Виктор Нилов приказал своим подчиненным не гоняться за служебной отчетностью, не останавливать автомобилистов без веских причин, бросить все силы на борьбу с тяжкими нарушениями и пьяными за рулем и ловить нарушающих скоростной режим только с использованием видеокамеры. Фактически, этим приказом генерал отменил пресловутую «палочную» систему, которая отравляла жизнь не только водителям, но и самим гаишникам» [1].

«Трудовая инспекция Петербурга потребовала от Кировского завода отстранить от работы 435 офисных сотрудников из-за того, что они «не прошли обучение

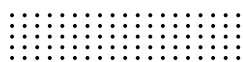
и проверку знаний по охране труда». Эти сотрудники контролируют работу всех дочерних предприятий, которые в 2014 году принесли выручку 17 млрд. рублей» [3]. Получается, работающее предприятие, которое платит налоги с прибыли, а так же отчисления в фонды с заработной платы сотрудников – не интересно государству. Инспекция труда, приостановила работу целого предприятия на 20 дней, и дала предписание на устранение нарушений. «В случае не устранения выявленных нарушений требований охраны труда в установленные сроки ОАО «Кировский завод» может быть привлечено к административной ответственности в виде штрафа на сумму до 50.000.000 рублей в соответствии с частями 1 и 3 статьи 5.27, частями 1, 3 и 4 статьи 5.271 КоАП РФ» [6]. Предприятие получает двойное наказание, сначала в виде приостановки деятельности, следовательно, оплата простоя сотрудникам, и при этом не избегает штрафа.

В проведенном эмпирическом исследовании среди инспекторов труда в городе Санкт-Петербурге (1/2 от общего количества инспекторов города) удовлетворенности рабочего процесса, заработной платы и влияние инспекторов на решение трудовых конфликтов, мы выяснили:

- все инспекторы имеют высшее образование, общий стаж работы от 3 до 10 лет, основной возраст от 26 до 45 лет, гендерное равенство;
- 68 % инспекторов работают менее года в инспекции;
- на вопрос об эффективности работы инспекторов по защите прав работников, большинство респондентов (более 90 %) ответили положительно;
- на вопрос, удовлетворены ли вы системой оплаты труда, 55 % ответили положительно
- на вопрос, удовлетворены ли вы размером оплаты труда, 75 % респондентов ответили отрицательно.

Исследование показало, что инспекторы высоко оценивают свой вклад в решение трудовых конфликтов, сколько они успевают провести проверок, это уже другой вопрос. Так же исследование показало, что 69 % инспекторов не дорабатывают в Гострудинспекции до 2 лет, 48 % до года. Получается, когда готовый специалист может рассматривать больше обращений, работать самостоятельно, курировать более широкие направления трудовых споров с более высоким коэффициентом эффективности труда, такой работник увольняется. Низкая заработная плата, текучка кадрового состава и высокий объем рассмотрения обращений стимулируют инспектора не на защиту прав трудящихся, а на сбор штрафов, для получения премии.

В то же время (2013 г.) Роструд провел исследование мнения работников, работодателей о качестве



взаимодействия с Гострудинспекциями. Каждый пятый респондент (представители малого и среднего бизнеса) заявлял, что проверки государственных инспекций труда направлены только на выявление нарушений и наложение санкций, и их деятельность не способствует решению проблемных вопросов организации труда. Лишь 29,8 % представителей работодателей считают, что в ходе осуществления проверок инспекторами труда выдаются понятные рекомендации, позволяющие предотвратить нарушения трудового законодательства в дальнейшем. При этом 96,2 % респондентов опроса Роструда отметили, что консультационная и методическая поддержка со стороны федеральной инспекции труда в необходимом объеме и качестве в настоящее время не осуществляется. Из числа работников, только 52,3 % удовлетворены качеством реализуемых федеральной инспекцией труда функций и услуг [5].

В том виде, в котором в настоящее время Инспекция оказывает услуги населению неэффективно с точки зрения правозащиты со стороны и работника, и работодателя. Основная деятельность направлена на санкции против работодателей без предоставления в необходимом объеме консультаций или элементов системы профилактической работы.

Закон в правовом формате не урегулирован, одни нормы противоречат другим, консультации получить не возможно, т.к. инспекция труда «карает» а не предупреждает. Сама система штрафов не градуирована, необоснованно завышена, учитывая, что в законе нет четкого определения к кому, эти штрафы применять, т.е. кто является «грубым» нарушителем, а кого можно отнести к негрубым нарушителям трудового законодательства. В приведенном выше примере санкция в виде штрафа примененная к ОАО «Кировский завод» в качестве предупредительной меры в размере 50 млн. рублей, учитывая что завод относится к среднему бизнесу, это наказание явно не соразмерно нарушению. Такие штрафы наносят серьезнейший урон среднему бизнесу, и уничтожают малый. Развитие свободного предпринимательства невозможно, если государство не просто пытается «поймать» недобросовестных исполнителей закона, но ставит в зависимость от штрафов бюджеты организаций контроля и зарплаты их сотрудников.

С точки зрения общей эффективности, необходимо также сказать, что только инспекция успевает проверить не более 7 % обращений граждан, т.к. инспекторов мало, и на остальные обращения граждане получают стандартный ответ – «трудовой спор относится к компетенции суда». Но те, кто попал под эти 7 %, получают штрафы в полном объеме. Статистики по предупреждению нет, т.к. профилактика в данной системе не предусмотрена. Увеличение структуры

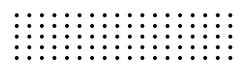
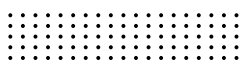
ГИТ, повышение ее статуса среди населения, обеспечит государственную правовую поддержку работающим гражданам, а также заставит работодателей относиться к инспекции труда, как к организации имеющей высокий, подтвержденный государством статус.[12, с. 208]

Кстати, финансовый статус инспектора, как представителя одного из низших слоев общества не располагает к объективному и независимому мнению. Судите сами: штраф налагаемый на предприятие – 50 млн.рублей, а заработная плата инспектора около 17 тысяч рублей [2]. При этом пресекая возможность коррупции «внешнего воздействия», остается коррупция «внутреннего решения», т.к. денежно-премиальное стимулирование инспектора привязано к размерам и количеству выписанных им штрафов. Проводя проверку в организации, и обнаруживая нарушения – выписывается предписание и сразу штраф, что противоречит даже логике процессуального действия. Предписание – это необходимое время для устранения недостатков, шанс работодателю сделать все в соответствии с законом.

Владимир Владимирович Путин 04.12.2014 в своем ежегодном Послании к Федеральному Собранию РФ обозначил, что необходимо искать новые подходы в работе надзорных органов, ведь в настоящий момент по-прежнему доминирует обвинительный уклон. Вместо того чтобы пресекать отдельные нарушения, закрывают дорогу, создают проблемы тысячам законопослушных, инициативных граждан. По мнению президента необходимо отказаться от тотального контроля, и отслеживать ситуацию там, где действительно есть риски или признаки нарушений. «Проверяющих органов так много, что если каждый из них хоть один раз придёт – всё, можно любую фирму закрывать». Президент РФ обратился к Правительству о необходимости принятия мер в 2015 году для перехода к системе ограничений, что касается проверок [10].

Инспекция труда не может быть тем связующим звеном в поддержании баланса в системе надзора охраны труда, находясь между двумя противоречивыми целями, ведь с одной Роструд – вышестоящая организация, которая требует статистику максимальную по проверкам и штрафам, с другой стороны народ и президент, которые видят, что статистика губит бизнес.

Получается, что исполнительной функцией Инспекций труда недоволен как работодатель, так и работник – обе стороны не ощущают защищенности своих прав. Обе стороны постепенно меняют чисто экономическое недовольство своим положением на недовольство политического характера. Обе стороны оценивают политику государства, в лице своих фискально-проверочных органов, как особый вид экстремизма, направленный



на удушение малого и среднего бизнеса, что приведет к бегству работодателей-бизнесменов в другие структуры, с одной стороны, и обнищанию населения, с другой. Таким образом, получается, что реформирование инспекции труда необходимо даже не с позиции усиления сферы превентивности и профилактики трудовых конфликтов, но в первую очередь, изменения важны уже с точки зрения государственной и правовой защищенности граждан.

Литература:

1. В ГИБДД ликвидируют «палочную» систему показателей: Информационно-правовой портал. // Интернет-газета Известия [электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/537198> (дата обращения 13.04.2015).
2. Государственный инспектор // Вакансия: Информационно-правовой портал. [электронный ресурс]. URL: <http://gosszluzhba.gov.ru/Vacancy/Details/0002c39a-0000-0000-0000-000000000000> (дата обращения 13.04.2015).
3. Кировский завод заказала Москва // Интернет-газета Фонтанка [электронный ресурс]. URL: <http://www.fontanka.ru/2015/04/09/101/> (дата обращения 13.04.2015).
4. Кодекс об Административных правонарушениях РФ: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ [электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. Об утверждении Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015–2020 годы): Распоряжение Правительства РФ от 05.06.2015 № 1028-р [электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
6. ОАО «Кировский завод». Итоги проверки Государственной инспекции труда в городе Санкт-Петербурге // Информационно-правовой портал «Роструд» [электронный ресурс]. URL: <http://git78.rostrud.ru/news/288595.html> (дата обращения 13.04.2015).
7. Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора): Доклад Минэкономразвития [электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depGosRegulirInEconomy/doc20130520_04 (дата обращения 13.04.2015).
8. Официальный сайт Федеральной инспекции труда РФ в городе Москве [электронный ресурс]. URL: <http://git77.rostrud.ru/osnov/> (дата обращения 05.06.2015).
9. Положение о Роструде [электронный ресурс]. URL: <http://www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/polozhenie-o-rostrude.php> (дата обращения 13.04.2015).
10. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 04.12.2014 [электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47173> (дата обращения 13.04.2015).
11. Трудовой кодекс РФ: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ: (в ред. от 23.07.2013) [электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
12. Шабанов Л. В. Антонова Е. Б. Соотношение экономического и политического факторов в трансформации социально-трудовых конфликтов современной России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. №
13. The transition from the informal to the formal economy: Report V(1) // International Labour Conference [e-resource]. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_302539.pdf (date of reference 13.04.2015)

References:

1. In GIBDD eliminate the “ticket quota” system of indicators: Information-legal portal // Online newspaper Izvestiya [e-resource]. URL: <http://izvestia.ru/news/537198> (date of reference 13.04.2015).
2. State Inspector. // Vacancy. Information-legal portal [e-resource]. URL: <http://gosszluzhba.gov.ru/Vacancy/Details/0002c39a-0000-0000-0000-000000000000> (date of reference 13.04.2015).
3. Kirovsky plant was ordered by Moscow // Online newspaper Fontanka [e-resource]. URL: <http://www.fontanka.ru/2015/04/09/101/> (date of reference 13.04.2015).
4. The Code of Administrative offences of the Russian Federation: The Federal law dated 30.12.2001 № 195-FZ [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant»..
5. The concept of improving the effectiveness of enforcement of labor laws and other regulatory legal acts containing rules of labor law (2015–2020): The decree of the RF Government from 05.06.2015 № 1028-R [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
6. ОАО «Kirovsky Zavod». The results of the verification of the State Labor Inspectorate in St. Petersburg // Information-legal portal «Rostrud» [e-resource]. URL: <http://git78.rostrud.ru/news/288595.html> (date of reference 13.04.2015).
7. On implementation of state control (supervision), municipal control in their respective spheres of activity and on efficiency of this control (supervision): report. of Ministry of Economic Development [e-resource]. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depGosRegulirInEconomy/doc20130520_04 (date of reference 13.04.2015).



8. Official website of the Federal Labor Inspectorate of the Russian Federation in Moscow [e-resource]. URL: <http://git77.rostrud.ru/osnov/> (date of reference 05.06.2015).
9. Regulation on Rostrud [e-resource]. URL: <http://www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/polozenie-o-rostrude.php> (date of reference 13.04.2015).
10. Message from the President of the Russian federation to the Federal Assembly of the Russian Federation dated 04.12.2014 [e-resource]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47173> (date of reference 13.04.2015).
11. The Labor Code of the Russian Federation: The Federal law dated December 30, 2001 № 197-FZ (as revised 23.07.2013) [e-resource]. Access from Ref.-legal system «Garant».
12. Shabanov L. V. Antonova E. B. Ratio of economic and political factors in transformation of socio-labor conflicts in modern Russia // Article. Historical, philosophical, political and law sciences, cultural and art studies. Problems of theory and practice. 2015. №
13. Transition from informal to formal economy: Report V(1) // International Labor Conference [e-resource]. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_302539.pdf (date of reference 13.04.2015)

КОЛЛЕКТИВНЫЕ СУБЪЕКТЫ В КАЧЕСТВЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ РАБОТНИКОВ В СОЦИАЛЬНОМ ПАРТНЕРСТВЕ: ОПЫТ СТРАН СНГ

Нуштайкина К. В.

старший преподаватель 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, 66, к. 608, kseniya.nushtaikina@uapa.ru

УДК 349.2
ББК 67.405.100

Цель. Рассмотрение правового статуса общего собрания работников в качестве коллективного субъекта работников, сравнение примеров законодательных актов стран СНГ.

Методы. Исследование базируется на сравнении норм законодательства по вопросам представителей работников, анализа примеров законодательного оформления.

Результаты и практическая значимость. Автором сделан вывод о значении общего собрания работников для деятельности организации при обсуждении актуальных вопросов, связанных с текущей деятельностью организации. Усиление полномочий, детализация правового статуса в нормах права общего собрания работников окажет влияние на развитие демократических основ в обществе. Данный коллективный субъект рассматривается автором как наиболее приемлемая форма участия работников в социальном партнерстве на небольших по численности организациях и возможности проведения общего собрания работников в любой организации.

Научная новизна. Наряду с известными субъектами трудовых отношений автор особо выделяет альтернативного представителя работников, как общее собрание работников. Предполагается, что такой представительный орган наиболее адаптирован для работодателей представителей малого бизнеса, в котором не сформированы профсоюзные организации.

Ключевые слова: коллективный субъект, социальное партнерство, общее собрание работников, альтернативный представитель работников.

COLLECTIVE ACTORS AS REPRESENTATIVES OF WORKERS IN A SOCIAL PARTNERSHIP: CIS COUNTRIES EXPERIENCE

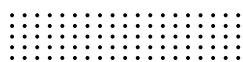
Nushtaikina K. V.

Senior Lecturer, Social Law Department, the Urals 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, kseniya.nushtaikina@uapa.ru

Purpose. Consideration of legal status of a general meeting of employees as a collective subject of workers, comparing examples of legislation in CIS countries.

Methods. The study is based on a comparison of legislation on workers' representatives, analysis of examples of legislative registration.

Results and practical value. The author concludes on the importance of a general meeting of employees in an organization when discussing topical issues associated with the ongoing activities of the organization. Strengthening the authority, detailing the legal status in the law of the general meeting of workers will have an impact on the development of democracy in society. The collective entity is considered by the author as the most acceptable form of participation of employees in the social partnership in a small number of organizations and the possibility of holding the general meeting of employees in any organization.



Scientific novelty. Along with well-known actors in labor relations, the author emphasizes an alternative representative of workers as a general meeting of employees. It is expected that such a representative body of the most adapted for employers of small business, where trade union organizations are not formed.

Keywords: collective subject, social partnership, general meeting of employees, alternative representative of workers.

Современное развитие правового регулирования трудовых отношений в новых политических и социально-экономических реалиях связано с дальнейшим разрешением проблемных вопросов трудового права, в настоящее время мы можем наблюдать определенные тенденции к развитию договорного регулирования в социально-трудовых отношениях, поскольку социальное партнерство позволяет найти основания для наиболее эффективного взаимодействия на локальном уровне. Экономические преобразования в странах Содружества Независимых Государств (СНГ), связанные с переходом к рыночной экономике, привели к существенным изменениям в общественных отношениях, регулируемых трудовым законодательством.

Опыт социально-трудовых отношений стран СНГ представляется наиболее интересным для рассмотрения по ряду причин, прежде всего в системе общего трудового законодательства, сложившегося во времена СССР, существующие единые теоретические подходы, продолжение взаимодействия на уровне транснациональных корпораций, определение единых терминологических аспектов нормативно правовых актов и сходность менталитета.

Интересы стран, входивших ранее в союз социалистических стран, исторически обусловлены сложившейся за многие годы системой производственно-экономических связей и сформировавшейся на этой основе взаимодополняемостью народнохозяйственных комплексов. Именно это стало основой интеграционных процессов стран, важнейшей составляющей которых является создание единого трудового пространства, призванного обеспечить равные права и гарантии всех граждан СНГ в области социально-трудовых отношений.

Единство стран СНГ проявляется также соблюдением единых международных норм, обязательных для участников, среди которых можно выделить: Конвенцию о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. [1], а также Соглашение о регулировании социально-трудовых отношений в транснациональных корпорациях, действующих на территории государств-участников СНГ от 9 октября 1997 г. [2]. Особое место в которых уделяется вопросам социального диалога.

Социальное партнерство отличается своим специфическим составом и разнообразием субъектов. Кроме

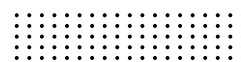
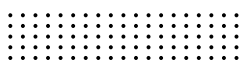
основных субъектов трудовых отношений, таких как работник, работодатель, особого внимания заслуживают коллективные субъекты, например, объединения работодателей и работников. В большинстве нормативных актов стран СНГ имеет место один и тот же перечень субъектов [3] это и профессиональные союзы, и трудовой коллектив и возможность иных субъектов, однако в дальнейшем анализ норм трудового законодательства стран СНГ показывает, что в социально трудовые отношения вмешивается такой субъект как общее собрание работников.

Теория коллективного субъекта была разработана многими учеными в области трудового права [4], полагают, что общее собрание в современных условиях может быть рассмотрено в качестве коллективного субъекта трудовых отношений и отношений непосредственно связанных с трудовыми.

Общее собрание работников в качестве коллективного субъекта наделено определенным правовым статусом, содержание которого включает трудовую правосубъектность (обладание трудовой правоспособностью и дееспособностью). Правосубъектность есть социально-юридическое свойство лица, состоящее в государственном признании за ним в соответствии с потребностями общественного развития возможности участия в правоотношениях в роли носителя прав и обязанностей [5]. Одним из первых теорию коллектива как субъекта права представил профессор А. В. Венедиктов [6] в 1948 г.

Правосубъектность общего собрания работников как субъекта трудового права возникает в момент принятия на работу по крайней мере двух и более работников, которые в свою очередь могут проводить обсуждения и принимать определенные решения. Правоспособность общего собрания возможна в рамках любой организации в случае, если численность работников не позволяет реально провести общее собрание работников, по причине многочисленности, возможно избрание делегатов на общем собрании (конференции) работников, выбор представительного органа работников.

Права и обязанности общего собрания как элемент правового статуса имеют место в нормах трудового законодательства в настоящее время, причем законодатель отводит общему собранию работников исключительные права. В частности на общем собрании работников происходит определение представителей работников в состав комиссии по трудовым спорам



Нуштайкина К. В.

(ст. 384 Трудового кодекса РФ – далее ТК РФ [7]), избирается альтернативный представительный орган работников (ст. 31 ТК РФ), принимается решение об объявлении забастовки (ст. 410 ТК РФ). Вопросы, относимые законодательно к деятельности общего собрания, являются социально значимыми и играют значительную роль в реализации социального партнерства.

Аналогичные полномочия предусмотрены, например, в трудовом законодательстве Кыргызской Республики, работники, не входящие в состав профсоюза имеют возможность организовать на общем собрании работников иной представительный орган работников (статья 31 ТК КР [8]), например, ст. 19 Трудового законодательства Республики Узбекистан [9] законодатель говорит о трудовом коллективе и его совете.

В Трудовом кодексе Республики Казахстан [10] (далее –ТК РК) в статье 12 особое внимание уделяется порядку учета мнения или согласования с представителями работников при издании актов работодателя. Перед изданием акта работодатель представляет его проект и обоснование по нему представителям работников. В соответствии со ст.289 ТК РК предусмотрен порядок оформления и заявления требований работников. Требования работников по вопросам установления и изменения условий и оплаты труда, заключения, изменения и выполнения коллективных договоров и соглашений между работниками и работодателем, объединением работодателей формируются и утверждаются на общем собрании работников. Данный опыт представляется наиболее интересным, поскольку затрагивает формирование такого значимого института трудовых отношений как оплата труда и ее формирование.

Возможности общего собрания работников в представленных нормах имеют огромное значение для деятельности организации, обсуждая вопросы актуальные, связанные с текущей деятельностью организации.

Одним из видов гарантий, в качестве элемента правового статуса общего собрания как субъекта трудового права, может выступать запрет локаутов, увольнения работников по инициативе работодателя в связи с их участием в коллективном трудовом споре или в забастовке (ст. 415 ТК РФ). В случае если общему собранию придётся формировать единый представительный орган, то эти представители будут обладать общими гарантиями при участии в договорном регулировании на равне с иными представительными органами, фактически они могут быть приравнены в запрете увольнения по инициативе работодателя, либо привлечены к дисциплинарной ответственности в период коллективных переговоров.

Работодатель как экономически более сильный субъект, наделенный определенными властными полномочиями, имеет возможность через профсоюз

лоббировать свои интересы. В связи с этим все чаще приходится слышать о «карманных профсоюзах» и «слабом развитии российского независимого профсоюзного движения» [11]. По мнению В. А. Сафонова работодатель, как правило, рассматривает организации работников как предпосылку ограничения его фактического господства в сфере труда и стремится поставить такое объединение под свой контроль [12]. Соответственно, в ряде случаев, сложно говорить о независимости профсоюза и реальном отстаивании интересов работников. В подобной ситуации работники, разочаровавшиеся в профсоюзах, и, не зная об иных формах представления своих интересов, отстраняются от участия в социальном партнерстве.

Говоря о современном положении трудового законодательства, необходимо отметить, что под сомнение ставится вопрос совместного труда работников, в качестве основной отличительной черты трудового коллектива, поскольку такие понятия как «надомный труд», «дистанционный труд», «заемный труд» и другие ставят под сомнение совместность выполнения трудовой функции работниками. Работники в указанных условиях могут находиться на различных территориях. На сегодняшний день с учетом объективно меняющихся форм труда таких как, например, дистанционный труд, в условиях которого крайне затруднительно организовывать профсоюз, поскольку работники могут быть разделены территориально, возможно проведение общего собрания работников по средствам интернет технологий, например, путем видео конференции. Общее собрание работников более адаптировано к современным условиям труда.

Также возникает вопрос касательно общности интересов трудового коллектива, поскольку не всегда работники едины в своих интересах касаясь объединения и представления своих интересов.

По мнению В. Ф. Клепикова, исходной точкой при определении понятия трудового коллектива как разновидности социального объединения людей, которая базируется на совместной трудовой деятельности, должна быть характеристика производительных сил, производственных отношений и тип кооперации труда [13]. Общность работников (социальный организм предприятия) соединяется способом производства (производственные отношения) с идеологическими (правовыми, социально-психологическими) отношениями [14]. По мнению некоторых авторов, понятия «общее собрание работников», «производственный коллектив», «трудовой коллектив», «коллектив предприятия» являются идентичными и используются как синонимы [15], поскольку во всех указанных случаях используется родовое понятие «коллектив», что определяет его привязанность непосредственно к общности людей, работающих на одном предприятии. Общее

собрание работников возможно организовать всеми лицами, осуществляющими деятельность у конкретного работодателя.

Общее собрание работников является наиболее оптимальным субъектом социального партнерства для малого и среднего бизнеса, который является преобладающим элементом, как в нашей стране, так и в странах СНГ. Для организаций с численностью 100–200 работников участие в общем собрании работников представляется оптимальным способом регулирования и участия в социальном партнерстве.

Можно отметить, что общее собрание работников является наиболее приемлемой формой участия работников в социальном партнерстве, для современного трудового законодательства наших стран, поскольку имеет ряд преимуществ и особенностей. Прежде всего, общее собрание работников возможно провести в любой организации. Представляется, что ввиду общего прошлого советской истории Российской Федерации и стран СНГ такой представительный орган психологически адаптирован и во многом напоминает советский трудовой коллектив, идею которого можно применить и сейчас. Сложности с наделением общего собрания работников необходимыми полномочиями возникают из-за отсутствия законодательного закрепления статуса, порядка его формирования, тогда как ранее это было предусмотрено для советского трудового коллектива [16].

Таким образом, общее собрание как коллективный субъект трудовых отношений, должен быть законодательно определен, необходимо закрепить основы правового статуса общего собрания, для возможности работников наиболее эффективно вступать в социальный диалог с работодателем. Предположительно к вопросам, рассматриваемым на общем собрании, должны быть отнесены такие как: нормирование труда, вопросы рабочего времени, время отдыха, оплата труда и другие. Подобная компетенция общего собрания позволит работникам обсуждать вопросы наиболее важные по значимости, касающиеся всех работников в целом.

Общее собрание работников представляется реально существующим коллективным субъектом трудовых отношений. Опыт трудового законодательства стран СНГ показывает, что общее собрание работников является объективно существующим коллективным субъектом трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними.

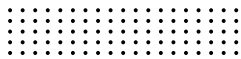
Это позволит надлежащим образом конкретизировать основные государственные гарантии, направленные на реализацию прав работников, кроме того, это сможет повысить уровень правосознания работников и дать новый толчок в развитии социального партнерства, основанный на взаимодействии работников и работодателей.

Литература:

1. О ратификации Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека: Федеральный закон от 4 ноября 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 45.
2. Соглашение о регулировании социально-трудовых отношений в транснациональных корпорациях, действующих на территории государств-участников СНГ от 9 октября 1997 г. // Дипломатический вестник. 1997. № 11.
3. См. например, Трудовой кодекс Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года № 107 // Эркин-Тоо. 2004; Трудовой кодекс Республики Казахстан: Закон № 251-III ЗРК от 15 мая 2007 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2007.; Трудовой кодекс Республики Узбекистан от 21 декабря 1996 г. // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1996. № 1.
4. См. например, Шахов В. Д. Полномочия трудового коллектива: содержание, виды, механизм реализации. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1989. 345 с.; Масленников В. А. Трудовой коллектив и его конституционный статус. М.: Наука. 1984. 234 с.; Цепин А. И. Трудовой коллектив как субъект трудового права // Советское государство и право. 1981. 319 с.
5. См. например, Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Госюриздат, 1958. 267 с.; Красавчиков О. А. Социальное содержание правоспособности советских граждан // Правоведение. 1960. № 1. С. 17; Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. 134 с.; Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. 213 с.; Алексеев С. С. Общая теория права. Свердловск: СЮИ, 1964. Вып. 2. 384 с.; Бегичев Б. К. Трудовая правоспособность советских граждан. М.: Юрид. лит. 1972. 112 с.
6. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. 213 с.
7. Трудовой Кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 179-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
8. Трудовой кодекс Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года № 107 // Эркин-Тоо. 2004.
9. Трудовой кодекс республики Узбекистан от 21 декабря 1996 г. // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1996. № 1.
10. Трудовой кодекс Республики Казахстан: Закон № 251-III ЗРК от 15 мая 2007 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2007.
11. Лютов Н. Л. Коллективное трудовое право Великобритании: монография. М.: Волтерс Клувер, 2009. 216 с.

12. См.: Сафонов В. А. Проблемы реализации принципа свободы объединения в российском законодательстве // Российский ежегодник трудового права. 2006. № 2.
13. Клепиков В. Ф. Социалистическая кооперация труда. М.: Экономика, 1966. 120 с.
14. Бляхман Л. С. Производственный коллектив. М.: Политиздат, 1978. 234 с.
15. Усенин В. И., Жарков Б. Н., Машезерская Л. Я. Рабочий коллектив и коллективные договоры на современном капиталистическом предприятии. М.: Наука, 1972. 250 с.
16. О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями: Закон СССР от 17 июня 1983 г. № 9500-X // Ведомости ВС СССР. 1983. № 25. Ст. 382.
5. Ref., for example, Krasavchikov O. A. Legal facts in the Soviet civil law. M.: Gosyurizdat, 1958. 267 p.; Krasavchikov O. A. Social content of capacity of the Soviet citizens // Law studies. 1960. № 1. S. 17; Tolstoy Yu. K. On the theory of legal relations. L.: Publishing House LGU, 1959. 134 p.; Joffe O. S. Shargorodsky M. D. Issues of law theory. M.: Gosyurizdat, 1961. 213 p.; Alekseev S. S. General theory of law. Sverdlovsk: SYuI, 1964. 384 p.; Begichev B. K. Labor legal capacity of the Soviet citizens. M.: Legal lit, 1972. 112 p.
6. Venediktov A. V. State socialist property. M., 1948. 213 p.
7. Labor Code of the Russian Federation: Federal law dated 30.12.2001 № 179-FZ // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2002. № 1 (p. 1). Art. 3
8. Labor Code of the Kyrgyz Republic: Law of the Kyrgyz Republic dated August 4, 2004 № 107 (as amended and revised) // Erkin-too. 2004.
9. Labor Code of the Republic of Uzbekistan dated December 21, 1996 // Vedomosti Oliy Mazhlis of the Republic Of Uzbekistan. 1996. № 1.
10. Labor Code of the Republic of Kazakhstan: Law № 251-III ZRK dated May 15, 2007 (as amended and revised) // Journal of the Parliament of the Republic of Kazakhstan. 2007.
11. Lyutov N. L. Collective labor law of Great Britain: monograph. M.: Valters Kluver, 2009. 216 p.
12. Safonov V. A. Problems of realization of the principle of freedom of an association in the Russian legislation // Rossiyskiy ezhegodnik trudovogo prava. 2006. № 2.
13. Klepikov V. F. Socialist labor co-operation. M.: Economics, 1966. 120 p.
14. Blyakhman L. S. Production team. M.: Politizdat, 1978. 234 p.
15. Usenin V. I., Zharkov B. N., Mashezerskaya L. Ya. Work collective and bargaining work at the modern capitalistic enterprise. M.: Nauka, 1972. 250 p.
16. On work collectives and enhancing their role in the management of enterprises, institutions and organizations. USSR Law dated June 17, 1983 № 9500-X // Journal of the VS USSR. 1983. № 25. Art. 382.

References:



ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ УСТАНОВКИ НА СОГЛАСОВАНИЕ СВОЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ У СУБЪЕКТОВ РЕАЛИЗАЦИИ КООРДИНАЦИОННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНОЛОГИИ В ПРОЦЕССЕ ОБУЧЕНИЯ ПРАКТИКУЮЩИХ ЮРИСТОВ

Максуров А. А.

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры теории истории государства и права, Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова (Россия), 150000, Россия, Ярославль, ул. Советская, д. 14, Maxurov78@yandex.ru

УДК 340.1

ББК 67.06

Цель. В работе рассказывается о новом подходе к исследованию актуальных аспектов координации в праве. В указанном виде данная проблематика не рассматривалась.

Научная новизна. Впервые отдельные, наиболее теоретически актуальные и практически ценные, элементы юридической координации рассмотрены с позиций юридической деятельности, практики и технологии. Особое внимание обращено на организационные аспекты.

Результаты. Исследование обобщает основные научные позиции в сфере координационного процесса, учитывает последние теоретические достижения в данной области, действующее законодательство и перспективы его изменения. При этом работа основана на личном юридическом опыте автора в координационной сфере. В связи с этим автором предлагается практическое решение возникших правовых проблем.

Ключевые слова: координация, юридическая технология, согласование, практика.

PROBLEMS OF INSTALLATION DEVELOPMENT ON HARMONIZATION OF THE ACTIVITIES IMPLEMENTATION OF THE ACTORS COORDINATING LEGAL TECHNOLOGY IN THE STUDYING PROCESS OF LAW PRACTITIONERS

Maksurov A. A.

Candidate of Sciences, Lecturer of the History Theory of State and Law department, P. G. Demidov Yaroslavl State University (Russia), 14, Sovetskaya str., Yaroslavl, Russia, 150000, Maxurov78@yandex.ru

Purpose. The work describes a new approach to the relevant aspects of research coordination in law. In the specified form this problem was not addressed.

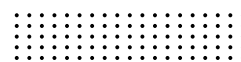
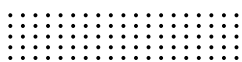
Novelty. It is the first time when separate, the most theoretically relevant and practically valuable, legal coordination elements were considered from the perspective of legal activities, practices and technology. Special attention is given to organizational aspects.

Results. The study summarizes key scientific positions in the sphere of coordination process, takes into account the recent theoretical advances in this area, the existing legislation and the prospects of its changes. This work is based on the personal legal experiences of the author in the coordination sphere. In this connection, the author proposes a practical solution to the legal problems that have arisen.

Keywords: coordination, legal technology, harmonization, practice.

Слово «установка» происходит от латинского «аптус», что означает: а) физическое или умственное состояние подготовленности к действию; б) поза

человека в смысле моторного и умственного предположения. Термин «установка», которым в правоведении обычно обозначается один из структурных



Максуров А. А.

компонентов правосознания, заимствован юристами из психологической науки, а поэтому имеет смысл обратиться к достижениям экспериментальной и социальной психологии для более обстоятельного раскрытия его содержания, а также решения «смежных» проблем [1].

В психологических исследованиях показан процесс формирования фиксированных установок, определяющих поведение личности, выделены составляющие в структуре установок. Так когнитивная подструктура есть образ того, что готов познать, воспринять человек; эмоционально-оценочная подструктура представляет собой комплекс симпатий и антипатий к объекту установки; поведенческая подструктура – это готовность определенным образом действовать в отношении объекта установки, осуществлять волевые усилия [1].

Определяя понятие «социальная установка», современные авторы делают акцент на различных сторонах этого сложного явления. Так, одни говорят о ней как о готовности действовать соответствующим образом, другие – о предрасположенности к определенному способу реагирования, третьи отмечают всесознательную природу установок, четвертые не исключают из структуры установки элементы сознания; пятые определяют установку через категорию «отношение», шестые – через термин «состояние» и т.д. [1]. С. Л. Рубинштейн под установкой личности понимает занятую ею позицию, которая заключается в определенном отношении к стоящим целям или задачам и выражается в избирательной мобилизованности и готовности к деятельности, направленной на их осуществление. Так, моторная установка организма – это рабочая поза, приспособляющая индивида к производству соответствующих движений, сенсорная установка приспособляет организм или орган к наилучшему восприятию. Установка в широком, обобщенном значении включает в себе избирательно отношение к чему-то значимому для индивида и приноровление к соответствующей деятельности или способу действия уже не отдельного органа, а личности в целом, включая ее психофизический настрой [2]. «Установка, – пишет Ю. В. Чуфаровский, – есть психическое состояние человека как субъекта деятельности, определяющее готовность и конкретные особенности его поведения в ответ на воздействия внешней среды» [3]. Социальная установка, возникающая в каком-либо виде деятельности, мыслиться как фактор формирования социального поведения человека, выступающий в форме отношения последнего к условиям его деятельности [4].

Нередко установка определяется как «стереотипная готовность действовать в соответствующей ситуации определенным образом» [5].

Н. Н. Вопленко рассматривает установку как устойчивую положительную реакцию личности на правовую действительность [6].

«Сущность установки в правовой сфере, – по мнению Н. В. Щербаковой, – определяется самым общим образом как предрасположенность личности к восприятию содержания нормы права, его оценке, готовности к совершению действия, поступка, имеющего юридическое значение, или же как вероятность того или иного варианта поведения (деятельности) в сфере правового регулирования» [7].

В. Н. Карташов под установкой понимает «состояние готовности действовать тем или иным образом, предрасположенность субъекта к определенному восприятию фактического и правового материала в конкретной социально-правовой ситуации» [8].

Установка на координацию, согласование действий и усилий – важнейший компонент социально-психологического механизма юридической деятельности [9]. Он является тем звеном, которое связывает правовые чувства, эмоции, мотивы, оценки, отношения личности к ценностям права с поведением, деятельностью в рамках правового регулирования [10]. Основой для формирования правовой установки личности является предшествующий опыт.

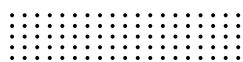
С другой стороны, ошибочным было бы характеризовать правовые установки индивида как статичную категорию. Им присущ и определенный динамизм [1]. Так, П. К. Анохин социальную установку рассматривает как динамичную функциональную систему, регулирующую поведение личности по отношению к социальному объекту [11].

В юридической литературе отмечается, что правовая установка может заключаться в настрое личности на совершение правомерного действия, представлять потенциально позитивное начало в человеке, а может выражаться в готовности противоправного поведения (деятельности), нести антиобщественный, антиправовой заряд [1].

Исследователи социальной установки долгое время ограничивали сферу ее действия областью индивидуального поведения. Впоследствии было признано ее свойство выполнять функции регулятора не только на индивидуальном, но и на групповом уровне [12]. Правовые установки по носителю также классифицируются на индивидуальные и общие (принятые в той или иной социальной группе) [12].

Литература:

1. Вантеева Н. В. Юридические установки: понятие и виды / Психологический механизм юридической деятельности. Монография. Под общ. ред. В. Н. Карташова. Ярославль: ЯрГУ, 2010.



Максуров А. А.

2. Рубинштейн С. Л. Основы общей психологии. СПб., 2005.
3. Чуфаровский Ю. В. Юридическая психология: Учебник. М., 2010.
4. Асмолов А. Г., Ковальчук М. А. О соотношении понятия установки в общей и социальной психологии // Социальная психология: хрестоматия / сост. Е. П. Белинская, О. А. Тихомандрицкая. М., 2012.
5. Еникеев М. И. Основы общей и юридической психологии: учебник для вузов. М., 1996.
6. Вопленко Н. Н. Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983.
7. Щербак Н. В. Правовая установка и социальная активность личности. М., 1996.
8. Карташов В. Н. Теория правовой системы общества: учебное пособие: в 2 т. Т. 2. Ярославль, 2006.
9. Максуров А. А. Психологические основы организации эффективного координационного процесса // Гуманитарные науки. 2009. № 31.
10. Максуров А. А. Проект Федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 25.
11. Психология: учебник для педагогических вузов / под ред. Б. А. Сосновского. М., 2005.
12. Максуров А. А. Формы координационного взаимодействия правоохранительных органов в области борьбы с преступностью. Научно-методическое пособие. Ярославль. 2004.

References:

1. Vanteeva N.V Legal installation: concept and types / Psychological mechanism of legal activity. Monograph. Under General Edition by V. Kardashev. Yaroslavl: YarGU, 2010.
2. Rubinstein S. L. Foundations of General Psychology. St. Petersburg, 2005.
3. Chufarovskiy Yu. V. Juridical Psychology: Tutorial. M., 2010.
4. Asmolov A. G., Kovalchuk M. A. On the ratio of installation concepts in general and social psychology // Social psychology: Reader / comp. E. P. Belinskaya, O. A. Tihomandritskaya. M., 2012.
5. Enikeev M. I. Foundations of general and legal psychology: Textbook for Higher schools. M., 1996.
6. Voplenko N. N. Socialist legality and application of law. Saratov, 1983.
7. Shcherbakova N. V. Legal setting and social activity of the person. M., 1996.
8. Kartashov V. N. Theory of legal system of society: tutorial: in 2 v. V. 2. Yaroslavl, 2006.
9. Maksurov A. A. Psychological basics of effective coordination process // Humanities. Issue. 2009. № 31.
10. Maksurov A. A. Draft Federal Law "On coordination of activities of the Federal Bodies of State Power of the Russian Federation, fundamentals of coordination of activities of bodies of State Power of constituent entities of the Russian Federation and bodies of local self-government in the Russian Federation" // Gosudarstvennaya vlast i mestnoye samoupravleniye. 2011. № 9.
11. Psychology: textbook for teachers / edited by B. A. Sosnovsky. M., 2005.
12. Maksurov A. A. Forms of coordinating cooperation between law enforcement agencies in the fight against crime. Scientific-methodical allowance. Yaroslavl. 2004.

ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ

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 диске (CD диске) в формате .doc или по электронной почте по адресу nvestnik@uara.ru). Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

3. Требования к структуре статьи:

- постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями;
- анализ последних исследований и публикаций, где заложены основы решения данной проблемы, на которые опирается автор;
- выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья;
- формулировка целей статьи (постановка задания);
- изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;
- выводы из данного исследования и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.

4. Объем статьи должен составлять не более 1 п.л. (40 тыс. знаков с пробелами, **шрифт Times New Roman 14 кегль, 1,5 интервала, поле со всех сторон 20 мм, текст должен быть отформатирован по ширине, без переносов, с абзацным отступом 1,25 см**)

5. Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию. Объем представляемых иллюстративных материалов не должен превышать формата А4.

6. Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц – сквозная. 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.: Юрист, 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

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 Еврoзoны 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 Еврoзoны. 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 профиля в условиях реструктуризации. Обоснованы факторы, усиливающие негативное влияние программ реструктуризации на территориальное развитие. Выявлены территории, в наибольшей степени пострадавшие в результате проведения реструктуризации, и ключевые недостатки реализованных программ территориального развития.

Научная новизна. Раскрыты долгосрочные негативные последствия реализации программ реструктуризации при отсутствии четко обоснованных механизмов территориального развития. Обоснована специфика влияния программ реструктуризации градообразующих предприятий на различные элементы сложных пространственных систем расселения.

Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

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» (см. «Примеры структурированных аннотаций»). 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.

- б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти) **с переводом на английский язык;**
- в) пристатейный библиографический список **с переводом на английский язык.**
- г) сведения об авторе в следующей последовательности: ФИО (полностью), место работы (учебы), занимаемая должность, ученая степень, ученое звание, почтовый адрес, рабочий телефон, адрес электронной почты **с переводом на английский язык.**

Дополнительные сведения к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.

13. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами Уральского института-филиала РАНХиГС или других ВУЗов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора/кандидата наук соответствующего профиля. Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия. Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:

- а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала
- б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, установленным редакцией журнала к публикации

Автор информируется об отклонении материалов, не соответствующих требованиям, установленным редакцией журнала.

Авторам бесплатно высылаются 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 Марта, 66, к. 25,
тел. (343) 257-27-68, (343) 251-78-63
e-mail.: nvestnik@uapa.ru

REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL

1. Articles should be written on actual subjects indicated in the title of the journal in the areas of eg (political science, economy, sociology and law), but must be connected with an administrative subject (management of political, social, economic processes, legal regulation of various spheres of society and the state, current problems of state policy of modern Russia and corporate management). The editorial board reserves the right to publish articles in other areas of research besides those listed (for example, on philosophy, history, psychology and problems of higher education).

2. The Author should submit the article in an electronic form (on a diskette or CD disk or by E-mail *nvestnik@uapa.ru*) and on paper (1 copy). Other means of submission are not accepted. The editors do not return manuscripts, CD's and diskettes.

3. Requirements for the structure of the article:

- formulation of the problem in general and its connection to important scientific and practical tasks;
- analysis of recent research and publications, which laid the foundation for solving this problem;
- selection of the unsolved parts of the problem which the article is devoted to;
- formulation of purposes of the article (problem definition);
- basic material of research with full justification of scientific results;
- conclusions of this study and the prospects for further development in this direction.

4. The length of the article should be no more than 1 printed page (40,000 characters including spaces, **font Times New Roman size 14, spacing 1.5, 20 mm margins, the text should be justified without hyphens, with paragraph indentation 1, 25 cm**).

5. Illustrative materials (figures, drawings, schedules, diagrams, schemes) must be submitted in electronic format. All figures should have consecutive numeration.

6. Figures should be presented in the form of a table. Tables should not be large. Each table should have a serial number and a title. Numbering of tables should be consecutive. Abbreviations are not permitted except for units of measure. The electronic version of each table and figure should be submitted as a separate file. **Making tables – font Times New Roman 12 pt single-spaced.**

7. The title of the article should be centered and underlined in bold, font size 14. Only the first letter of the title should be capitalized, the others lower case. In the top right corner above the title, the full name of the author should be written in full. This should be followed

by the author's institutional affiliation, position, degrees if appropriate.

8. Footnotes should be placed in square brackets at the bottom of each page, with the number that corresponds to the number of the source in the bibliography, together with a page reference, the bibliographic list and page or article reference, for example: [8, p. 16], [8, article 16]). Usually the list of references must be at least 8–10 sources.

9. **A bibliography** is essential and is included in the total number of pages. The bibliography must be placed at the end of article in their order of appearance in the text, (not alphabetically and nor hierarchy of sources). Do not duplicate names, do not specify with the same number several sources or sources of literature used. Making the bibliography must meet the requirements of bibliographic description ISBD (International Standard Bibliographic Description), established by February 2013. For example:

- Agafonov N.N. Civil law: a textbook for high schools / Under the editorship of Kalpin A.G. The Ministry of Education of the Russian Federation, Moscow State Law Academy. Second edition, revised and enlarged. M.: Jurist, 202. 542 p.
- Gonthmaher E. The fate of the Russian state depends on will the new presiden be able to update the Russian political elite [E-resource]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (date of access 23.01.2008).
- Orekhov S.I. Hypertext way of organizing virtual reality [E-resource] // Vestnik of Omsk State Pedagogical University: electronic scientific journal. 2006 [website]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (date of access 10.01.2007).
- Abramov A.M. Silence of professionals // Neza-visimaya 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.

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.

3 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 socioeconomic 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!

- 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.

- 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

13. Articles are subject to external review and by members of the editorial board and Ural institute branch 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.



Журнал выходит 6 раз в год

Учредитель и издатель:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего 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 журнал «ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ» обязательны.

Дизайн-макет

А. А. Панов

Компьютерная верстка

Е. В. Чернавская

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки

Е. В. Макеева и О. Ю. Ефимова

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 28.08.2015

Формат 60 × 84/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 12. Тираж 999.

Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.

Заказ № 128