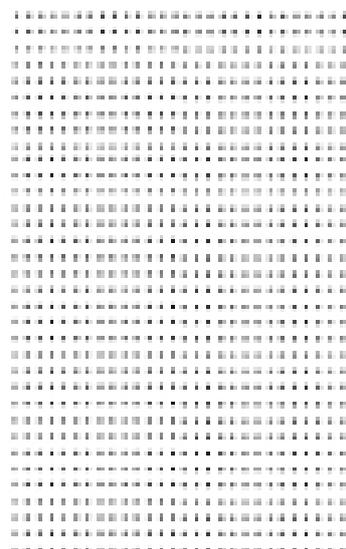


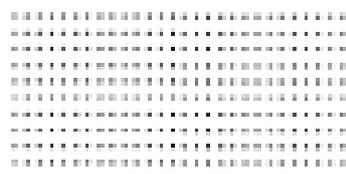
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ



ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ



№ 1(13) февраль 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.э.н., профессор, декан факультета прикладных коммуникаций, заведующий кафедрой менеджмента массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

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

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

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

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИНСТИТУТЫ ВЛАСТИ

Федоровских А.А.

«Цветная революция» как разновидность государственного переворота: административный ресурс бюрократии versus манипулятивной демократии групп давления 7

Киселева Н.Н., Орлянская А.А.

Инновации в системе государственного управления в регионах Северо-Кавказского федерального округа 18

Альхимович И.Н.

Активизация функционирования управленческих структур администраций муниципальных образований в Архангельской области 24

Скоробогатова В.И.

К вопросу о динамике признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации в Российской Федерации 32

Овчинникова О.П., Лукашов В.В.

Методика оценки результативности управления муниципальным развитием и кадровое обеспечение муниципального управления 37

Третьякова Е.С.

Формирование системы управления внешнеполитической деятельностью российского государства в XIX веке 46

СОЦИАЛЬНЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Семченко О.Р.

Политическая стабильность: сущность, понятие, информационные механизмы 53

Зайцева Е.М.

Специфика патриотического компонента информационного пространства моногорода как средства управления общественным сознанием (на примере г. Магнитогорска) 60

Ковригина Т.А.

Проблематика темы «Арктика» в российских и зарубежных СМИ: управленческий аспект 65

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Соболев А.О.

Зарубежный опыт инновационного развития старопромышленных регионов и возможности его использования в России 73

Зырянова Т.В., Кот Е.М.

К вопросу о реформировании бюджетного сектора экономики в сфере образования 81

Торопова И.В.

Проблемы внедрения системы международных стандартов финансовой отчетности в России 89

Nikitina A., Ibarra Pablo C.

Innovation policies implemented to encourage the generation of renewable energy in Latin America and the Caribbean 94

Фраймович Д.Ю., Мищенко З.В., Морозова О.В.

Применение комплекса индикаторов в анализе модернизационного потенциала федерального округа 100

Котов М.Н.

Проблемы государственного управления рыбохозяйственным комплексом Дальневосточного бассейна 110

Мансуров Р.Е.

Совершенствование системы регионального управления свеклосахарным производством Нижегородской области в контексте необходимости обеспечения продовольственной безопасности региона 116

Богаткина М.С., Крекнин Д.В.

Особенности организации эффективных управленческого и рабочего процессов в малых и средних предприятиях в России на примере продуктового магазина 127

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

Махмудова М.М.

Миграционные процессы в Тюменской области: анализ современных тенденций и возможностей управления 131

Королева А.М.

Регулирование нелегальной миграции в Уральском федеральном округе: современное состояние и тенденции 137

<i>Ростовская Т.К.</i> Роль социальных технологий в формировании семейных ценностей в молодежной среде.	143	<i>Кузнецова Е.В.</i> Основания деятельности органов конституционной юстиции по выявлению и устранению пробелов в праве	160
<i>Калугина Д.А., Самохвалов Ю.П.</i> Социальное самочувствие обучающихся как индикатор оценки функционирования учебных военных центров в структуре гражданских вузов . .	149	<i>Островский Н.В.</i> Эволюция федерального закона «Об отходах производства и потребления»	170
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ		Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в журнале «Вопросы управления»	177
<i>Джахбаров Ю.А.</i> Эволюция зарубежной практики противодействия преступности	156		

CONTENT

PUBLIC MANAGEMENT AND POWER INSTITUTES

- Fedorovskikh A.A.*
«Color revolution» as a kind of putsch: administrative bureaucracy resource versus manipulative democracy of pressure groups 7
- Kiselyova N.N., Orlyanskaya A.A.*
Innovation in the system of public government in the regions of the North-Caucasian federal area 18
- Alkhimovitch I.N.*
Functioning activation of public structures in administrations of municipal entities in Arkhangelsk region 24
- Skorobogatova V.I.*
Revisiting dynamics of foreign entity and (or) foreign qualification recognition in the Russian Federation 32
- Ovchinnikova O.P., Lukashov V.V.*
Methodology of assessment of municipal development management effectiveness and staff provision of municipal management 37
- Tretyakova E.S.*
Formation of the foreign-policy activities system of the Russian state in XIX century 46

SOCIAL AND POLITICAL PROBLEMS OF PUBLIC MANAGEMENT

- Semtchenko O.R.*
Political stability: essence, notion, information mechanisms 53
- Zaitseva E.V.*
Specificity of a patriotic component of mono-city information space as a means of controlling public conscience (exemplified by Magnitogorsk city) 60
- Kovrigina T.A.*
Problematics of the topic “the Arctic region” in the Russian and foreign mass media: managerial aspect . . . 65

ECONOMICS AND MANAGEMENT

- Sobolev A.O.*
Foreign experience of innovative development of old industrial regions and possibilities of its use in Russia . . 73
- Ziryanova T.V., Kot E.M.*
On the issue of reforming a budgeting sector of economy

- in the sphere of education 81
- Toropova I.V.*
Implementation problems with the system of international standards of financial accountability in Russia. 89
- Nikitina A.S., Ibarra P.-Ch.*
Innovative energy policy on development of renewable energy sources in Latin America and the Caribbean . . . 94
- Fraimovich D.Yu., Mishchenko Z.V., Morozova O.V.*
Analyzing modernization potential of a federal district through a complex of indicators 100
- Kotov M.N.*
The problems of public management of fishery complex of the far Eastern basin 110
- Mansurov R.E.*
Improvement of the system of regional management of beet sugar growing in Nizhny Novgorod region in the context of the need to ensure food security of the region 116
- Bogatkina M.S., Kreknin D.V.*
Specific features of the effective administrative process and workflow in SMEs in Russia, exemplified by a food store 122

SOCIAL PROCESSES AND TECHNOLOGYS

- Makhmudova M.M.*
Migration processes in the Tyumen region: analysis of current trends and opportunities of management . . . 131
- Koroleva A.M.*
Regulation of illegal migration in the Ural federal district: current status and trends 137
- Rostovskaya T.K.*
The role of social technologies in developing family values among young people. 143
- Kalugina D.A., Samokhvalov Yu.P.*
Social well-being of the trainees as assessment indicator of military training centers functioning as part of civil universities 149

LEGAL ASPECTS OF PUBLIC AND SOCIAL MANAGEMENT

- Dzhakhbarov Yu.A.*
Evolution of foreign practice of crime combating. . . . 156

<i>Kuznetsova E.V.</i> Activity framework of constitutional justice bodies to identify and eliminate legal gaps	160	Requirements to publication of articles in the journal “Management issues”	180
<i>Ostrovskiy N.V.</i> Evolution of the Federal law «On production and consumption waste»	170		



ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
И ИНСТИТУТЫ ВЛАСТИ

**«ЦВЕТНАЯ РЕВОЛЮЦИЯ» КАК РАЗНОВИДНОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЕРЕВОРОТА:
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕСУРС БЮРОКРАТИИ
VERSUS МАНИПУЛЯТИВНОЙ ДЕМОКРАТИИ
ГРУПП ДАВЛЕНИЯ**

Федоровских А.А.

кандидат философских наук, доцент кафедры государственного управления и политических технологий 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.fedorovskih@uapa.ru

УДК 323.2
ББК 66.041.3

Цель. Исследование феномена «цветной революции», как особой разновидности государственного переворота, в аспекте противостояния государственных структур и групп давления, причин и условий способствующих «цветной революции» и мер противодействия.

Методы. В результате проведенного анализа выявлены базовые политические технологии, применяемые при реализации сценария «цветных революций», систематизированы условия и противоречия, действия сторон – акторов «цветной революции». Для исследования использовались методология социальной и политической философии, методы социологических исследований и политического анализа.

Результаты. Выявлена и исследована взаимосвязь между ошибками допускаемыми аппаратом государственной власти, политическими элитами и успешностью реализации «цветной революции», как разновидности государственного переворота. Дан краткий обзор источников, в которых анализируются различные аспекты данного феномена. Показана негативная роль абсентеизма, излишней бюрократизации государственного аппарата и использования административного ресурса в системе государственного управления. Предложен вариант алгоритма, на котором строится технология «цветной революции» и методы противодействия.

Научная новизна. Раскрыты и систематизированы закономерности феномена «цветных революций», связанные с политическим, культурным и социальным контекстом. Исследована взаимосвязь между излишней бюрократизацией государственного аппарата, использованием административного ресурса и успешностью «цветной революции».

Ключевые слова: государственный переворот, легитимность, «мягкая сила», демократия, группа давления, феномен «цветных революций», бюрократия, административный ресурс, абсентеизм, элита, «управляемый хаос», государственные интересы, политическая власть.

**«COLOR REVOLUTION» AS A KIND OF PUTSCH: ADMINISTRATIVE BUREAUCRACY RESOURCE
VERSUS MANIPULATIVE DEMOCRACY OF PRESSURE GROUPS**



Федоровских А.А.

Fedorovskikh A.A.

Candidate of Science (Philosophy), Assistant Professor of the Public Management and Political Technologies Department of the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, alexandr.fedorovskikh@uapa.ru

Purpose. Research of the “color revolution” phenomenon as a specific variety of public putsch in the aspect of opposing public structures and pressure groups, causes and conditions contributing the “color revolution” and countermeasures.

Methods. As a result of the research the author identified basic political technologies applied in realizing the “color revolutions” script, systematized the conditions and countermeasures, actions of the parties – “color revolution” actors. For the research, the author used a methodology of social and political philosophy, methods of sociological research and political analysis.

Results. The author identified and investigated correlation among the mistakes made by public administration, political elites and the “color revolution” realization success as a kind of public putsch variety. He briefly reviewed the sources containing analyses of various aspects of the given phenomenon. The author shows a negative role of absenteeism, excessive bureaucratization of public administration and use of administrative resources within the system of public management. He also proposed an algorithm version on which a “color revolution” technology and countermeasures.

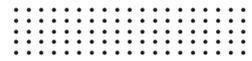
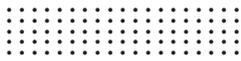
Scientific novelty. The author disclosed and systematized regularities of the “color revolution” phenomenon connected with political, cultural and social context; investigated relationship among excessive bureaucratization of public administration, use of administrative resources and “color revolution” success.

Key words: public putsch, legitimacy, “soft power”, democracy, pressure group, “color revolution” phenomenon, bureaucracy, administrative resource, absenteeism, elite, “controlled chaos”, public interests, political power.

Стратегические приоритеты устойчивого и эффективного развития России требуют нового осмысления механизмов взаимодействия власти и общества. Особенно актуальным становится понимание как явных, так и потенциальных, скрытых опасностей, связанных с общей дестабилизацией, потерей суверенитета и, в перспективе, распадом страны. Одной из таких опасностей уже неоднократно проявившейся на обширной территории постсоветского пространства, и приведшей к печальным последствиям на Украине, в Грузии и Киргизии, является новая форма государственного переворота – так называемые «цветные революции». Это, конечно, метафора, но возникшая совсем не случайно и четко указывающая на социально-психологический, культурологический и политико-технологический контекст. Данный феномен не имеет однозначного толкования, и может описываться и пониматься посредством различных теорий: «управляемый хаос», «бархатная революция», «текущая реальность», «непрямые действия», «сетевая война». Краткий анализ данных понятий и еще некоторых других дан в статье «Война управляемого хаоса»: уроки для России» [1, с. 6].

В контексте того, что было представлено выше, можно вполне обоснованно утверждать – стратегический аспект эффективного и стабильного развития России напрямую связан с тем как будут в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе

выстроены взаимоотношения в связке «власть – оппозиция». Указанная проблема осложняется влиянием такого фактора как время: формирование позитивных и конструктивных взаимных обязательств, взаимосвязей и взаимозависимостей требует достаточно большого периода – как минимум несколько десятилетий. Но с учетом антропологического (используя для изучения и анализа методы психологии) и социального (методы исследования, применяемые в социологии) контекстов государственного строительства, следует указать на нетерпение и нежелание ждать, на требование немедленных, максимально быстрых перемен, как на фундаментальные особенности поведения человека и больших социальных групп (толпа, масса). Закономерным следствием такого нетерпения является революция, инструментом которой являются социально-психологические и политические технологии, а итогом – государственный переворот. Термину «революция» со времен Карла Маркса (а в большей степени его последователями) было дано максимально широкое (и ошибочное) толкование. В данной статье будет использоваться следующее определение: революция – это государственный переворот, с целью захвата политической власти. Выдающийся современный политолог, военный теоретик, специалист по политической истории, постоянно консультирующий государственные структуры США, Эдвард Люттвак так поясняет свой подход к данной проблеме: «Государственный пере-



Федоровских А.А.

ворот” – дело, куда более “демократическое”. Его можно осуществить “извне”, и он может происходить вне правительства, но внутри государственной машины, которую образуют постоянная и профессиональная государственная служба, вооруженные силы и полиция. Цель такого переворота – разобщить постоянных госслужащих и политическое руководство, а этого обычно не происходит, если они связаны политическими, этническими или традиционными узами лояльности» [2, с. 20]. Современной разновидностью (и новой особой формой) государственного переворота являются «цветные революции». Список стран, где она была с той или иной долей успешности реализована, впечатляет: это Восточная Европа – Сербия; постсоветское пространство – Грузия, Киргизия, Украина (дважды!); север Африки – Египет, Тунис. В ряде стран – Белоруссия, Молдавия, Узбекистан – попытка не удалась. Впервые она была опробована во время разрушения СССР и Варшавского договора: Литва, Латвия, Эстония, Польша, Чехословакия (так называемая «бархатная революция»). Данному феномену можно дать следующие определение: «цветная революция» – это процесс провоцирования политических, культурных и социально-психологических конфликтов, которые имеют четкую стратегическую цель: захват государственной власти с помощью политических технологий и методов протестной инженерии, изначально находящихся за границами легитимности. У этого феномена много аспектов, но рамки данной работы не позволяют рассмотреть их все, поэтому ограничимся теми, что заданы темой статьи.

Зафиксируем еще раз узловые точки представленного выше определения: «цветные революции» – процесс *провоцирования* социальных и политических конфликтов, имеющих стратегическую цель: парализовать административный аппарат органов государственной власти и захватить власть с помощью технологий и методов, находящихся вне поля *легитимности*. Узловая точка, наиболее острая критическая ситуация, центральный наивысший момент кризиса – это, чаще всего, референдум или избирательная кампания: выборы высшего должностного лица государства или выборы в Законодательное собрание. Но следует учитывать, что могут быть и иные варианты: провоцирование наивысшего критического момента может быть ситуативным.

Феномен «цветной революции» возник и развивается в рамках стратегии *soft power* (стратегия «мягкой силы»). Однако у этой стратегии глубокие корни и ее разрабатывали (в разных версиях – с учетом исторической эпохи, политического, военного, экономического контекста) многие выдающиеся мыслители. Непревзойденным шедевром является книга китайского военного мыслителя и стратега Сунь-цзы

«Трактат о военном искусстве», который сформулировал принципы ставшие классическими: «Война – это путь обмана» [3, с. 36]; «Война любит победу и не любит продолжительности» [3, с. 39]; «Поэтому самая лучшая война – разбить замыслы противника; на следующем месте – разбить его союзы...» [3, с. 40] и ряд других. Также можно отметить блестящую работу военного теоретика и историка Базила Лиддел-Гарта «Стратегия непрямых действий», где, например, дано четкое определение победы: «Победа в ее истинном значении подразумевает, что послевоенное устройство мира и материальное положение народа должны быть лучше, чем были до войны» [4, с. 408]. Автор, который уже был упомянут ранее – Эдвард Люттвак – написал две интересные, в рамках нашей темы, книги: «Стратегия: Логика войны и мира» [5], «Государственный переворот: Практическое пособие» [2]. Есть не менее интересный современный исследователь, разрабатывающий схожую проблематику, историк и военный теоретик Мартин ван Кревельд. Отметим его работу: «Трансформация войны» [6]. Далее следует отметить статьи американского дипломата и политолога Стивена Манна «Теория хаоса и стратегическая мысль» и «Реакция на хаос» (последняя статья переведена на русский язык, правда, перевод сокращенный) [7]. Может показаться, что политика и военное дело являются решающими и определяющими факторами для данной стратегии. Но это не так. Не только политика и военное дело важны, но также информационно-коммуникационное пространство и культура – важнейшие составные элементы этой «стратегии непрямых действий». Один из теоретиков данной стратегии Джозеф С. Най (младший) в своей книге «Будущее власти» так определяет источники «мягкой силы»: «Мягкая сила страны прочно зиждется на трех основных источниках: ее культуре (в местах, где она привлекательна для других), ее политических ценностях (когда она сама живет согласно этим ценностям и руководствуется ими в отношениях с другими странами), и ее внешней политике (когда другие считают ее законной и имеющей моральное право)» [8, с. 152]. (Логика исследования заявленной темы и заданные рамки работы не позволяют рассмотреть некоторые актуальные аспекты данной проблемы, которые изучают такие специальные дисциплины как политическая психология и политическая криминология. Укажу лишь на два очень интересных источника: Ч.Ломброзо и Р.Ляски «Политическая преступность и революция по отношению к праву, уголовной антропологии и государственной науке» [9] и книгу, подготовленную коллективом авторов, «Политический режим и преступность» [10].)

В СССР существовала вполне реальная возможность первыми создать свои варианты стратегии «мягкой силы», если бы в интеллектуальное пространство

страны было полностью (без изъятий и сокращений) включено и осмыслено наследие выдающегося политолога, философа, культуролога Антонио Грамши. Еще один незаурядный результат, который можно было бы использовать в сфере политики и государственного управления, был достигнут в таком разделе высшей математики как теория катастроф. Выдающийся математик В.И.Арнольд в своей книге «Теория катастроф» дал краткое изложение возможного применения результатов этой теории [11, с. 98-102]. Этого сделано не было или было выполнено в недостаточной степени. Те некоторые исследования, которые были проведены, носили фрагментарный и усеченный характер, и в значительной мере были деформированы господствующими идеологемами марксизма-ленинизма. Современные российские исследователи А.Э.Гапич и Д.А.Лушников очень точно сформулировали последствия подобной деформации: «Технологии “мягкой силы” во многом основаны на концепции “культурной гегемонии” в теории революции Антонио Грамши. Непонимание определенной власти “культуры” и “идеи” над материей, приводило многие режимы к своему историческому финалу» [12, с. 43].

В России исследования по стратегии «мягкой силы» ведутся по различным направлениям. Выборочно отметим несколько статей, находящихся в открытом доступе, где изучаются такие разновидности этой стратегии как «цветные революции»: Н.Е.Ореховская «Методологический конструкт исследования феномена “цветных революций”» [13], Л.А.Мусаелян «О законах истории, цветных революциях и возможности белой революции в России» [14], М.А.Фонарев «Роль “цветных революций” в переустройстве постсоветского пространства: политологический взгляд» [15], И.П.Добаев «Механизмы и технологии осуществления Западом “цветных революций” на постсоветском пространстве» [16], М.А.Бочанова «“Цветные революции”: актуальный ракурс» [17], Сергей Лузянин «“Цветные революции” в центральноазиатской проекции: Кыргызстан – Узбекистан – Казахстан» [18], И.Байханов «Конфликтный инструментарий “цветных революций” и электронная демократия» [19], Ю.Ю.Белевская и О.А.Алимурадов «Концепт сильного государства как ответ на угрозы “цветных революций”» [20]. Отметим, также выборочно, ряд интересных диссертаций, исследующих разные аспекты феномена «цветных революций»: Д.Н.Смирнов «Манипулятивные технологии и их применение в условиях смены политического режима: опыт оранжевой революции на Украине» [21], А.В.Прокофьев «Трансформации политических режимов Грузии, Киргизии и Украины (сравнительное исследование)» [22], А.В.Громова «Роль и место масс-медиа в подготовке “цветных революций”» [23], Н.Е.Ореховская «Со-

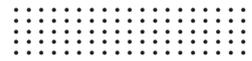
временные “цветные революции”: социологическое измерение» [24], Д.А.Юсупова-Фарзалиева «Информационно-коммуникативные технологии как основа “цветных революций” в современных политиях» [25], Ю.А.Ильичева «СМИ в мобилизационных технологиях: цели, функции, политические последствия» [26].

Особо отметим книгу (сборник статей), вышедшую в 2014 году, очень информативную и глубокую, в которой международный авторский коллектив анализирует применение технологий «управляемого хаоса», в том числе одну из разновидностей этих технологий – «цветные революции», для совершения государственного переворота в странах проводящих независимую внутреннюю и внешнюю политику [27].

Анализ данной разновидности государственного переворота показывает: **первый шаг** к «цветной революции» **власть делает сама**. (Впрочем, это, в той или иной степени, касается любой кризисной или предреволюционной ситуации). Дестабилизация и вхождение в критическую фазу обусловлено множеством причин и факторов, поэтому выделю три основные, по моему мнению, причины: 1) агрессивное вторжение акторов контркультуры в сферу политики, **провокация** как принцип и как технология, создание своеобразной моды на протест и революционные действия; 2) проблема абсентеизма (и напрямую связанной с ним другая проблема – легитимность власти); 3) комплекс вопросов и проблем под достаточно условным названием «административный ресурс». Исследуем каждую причину отдельно.

Агрессия против традиционной культуры и традиционных ценностей в конечном итоге направлена на слом аппарата государственного управления и радикальное изменение политической системы страны. Осуществляется эта агрессия посредством акторов контркультуры.

«Цветную революцию», как уже указывалось выше, можно охарактеризовать как **провокацию** и вызов существующей государственной власти. Это подстрекательство органов государственной власти к действиям, которые с неотвратимостью повлекут за собой тяжелые последствия для административного аппарата государства. Провокации политического характера осуществляются в основном в период подготовки выборов и день голосования, так как это наиболее уязвимая и наивысшая узловая точка неизбежного «запланированного кризиса» – избирательной кампании. Но необходимый фон создают провокации, реализуемые в социально-культурном пространстве страны. Создается особая знаково-символическая реальность, которая изначально позиционируется как, во-первых, прогрессивная; во-вторых, протестная; в-третьих, модная. Эта реальность формируется в нескольких сферах. В предметной сфере – это элементы



Федоровских А.А.

одежды, украшений, значки, нашивки, надписи; это элементы быта; это граффити; это печатная продукция – наклейки, листовки, календари, газеты, буклеты, книги, брошюры. В сфере общественных отношений – это иной вызывающий стиль поведения и общения, иной стиль коммуникации; это различные перфомансы (технология «создания» поступков и зрелищ) и флешмобы (спланированная зрелищная краткосрочная массовая акция), шире – это особая социально-политическая драматургия; это пикеты, митинги, демонстрации, шествия. В виртуальной сфере – это активное и преимущественное использование различных социальных сетей (особенно блогов) с разной целевой аудиторией, форумов, сайтов, Интернета в целом; это использование мобильной связи – в режиме обычного телефона (аудио связь), как передатчика SMS и MMS сообщений, как технического устройства для быстрого выхода в Интернет, как способа видео связи; это привлечение средств массовой коммуникации и средств массовой информации – телевидения, радио. Авторы нашумевшей в свое время книги «НЕТОКРАТИЯ. Новая правящая элита и жизнь после капитализма» Александр Бард и Ян Зодерквист в 2000 году так описывали эту новую знаково-символическую реальность: «Нарушение баланса сил приводит к тому, что политика превращается в зрелище. Политика вынуждена приспособляться к драматургии средств массовой информации и становится более развлекательной, более дружественной к телевидению, чтобы привлечь хоть какое-то внимание» [28, с. 204]. (Значительно раньше – в 1967 году, данный феномен был выявлен и исследован Ги Дебором в знаменитой книге «Общество спектакля», другой перевод – «Общество зрелищ» [29]). Главная цель перечисленных выше действий – создание особого «текущего» пространства («сети»), в котором неразрывно соединены все перечисленные выше сферы, имеющие отношение к контркультуре – так происходит переформатирование культуры. Это пространство должно стать основой, на которой будут реализовываться политические технологии и методы протестной инженерии как заключительный этап «цветной революции».

Еще один аспект феномена «цветных революций», который следует проанализировать в рамках данной статьи – это своеобразная *мода* на «цветные революции». Мода (от латинского *modus* – образ, мера, правило) – это особая форма социальной регуляции и регламентации, которая основана на периодической смене образцов массового поведения (своеобразная смена циклов). Мода является одной из важнейших знаковых и символических систем, которая влияет на процесс как межличностной, так и межгрупповой коммуникации, а также воздействует на такой показатель как социальный статус индивида, влияет на оценку его

уровня доходов. Из всех социальных групп в наибольшей степени подвержена влиянию моды молодежь. Молодежь (как социальная группа) – это основная массовая движущая сила «цветной революции». (Специалисты по социальной психологии объясняют это радикальностью и неустойчивостью во взглядах, острым чувством справедливости, в большей степени свойственным молодым. Социологи обращают внимание на другие аспекты: пока нет семьи и детей, отсутствует собственность и накопления, нет постоянной работы и/или стабильного дохода. Культурологи акцентируют внимание на следующем: желание новизны ведет к отказу или пересмотру традиций, тяга к смешению культур, наличие в обществе элементов субкультур и контркультур). Так как мода имеет особое значение для молодежи как средство приобщения к новому, как средство самовыражения в обществе и культуре, то организаторы «цветных революций» активно используют эту зависимость. Тем более что современная мода является важной и неотъемлемой частью идеологии «общества массового потребления», либеральной рыночной экономики, а также служит проводником агрессивной и навязчивой трансляции норм и ценностей либерализма как политической идеологии. Знание закономерностей и тенденций функционирования моды позволяет использовать их как в интересах протестной инженерии, так и в противостоянии ей.

Абсентеизм является закономерным следствием функционирования современных демократий. Демократические процедуры, формирующие структуры государственной власти и местного самоуправления требуют не только формального подхода к их реализации, но и понимания сути таких фундаментальных понятий как власть, государство, справедливость, легитимность, которые имеют множество аспектов. Одним из таких базовых понятий является понятие «демократия». Демократия происходит от греческих слов *demos* – народ, *kratos* – власть, то есть дословно – власть народа. Но и «власть» и «народ» не имеют однозначного определения. Есть множество интерпретаций. Поэтому, по моему мнению, можно остановиться на следующем варианте: это такая форма политических отношений, которая признает народ (а точнее его *часть*) носителем государственной власти. Признаками демократии является выборность руководящих органов, верховенство закона, свобода слова и информации, свобода собраний, наличие прав и политических свобод. В той или иной мере, но все государства, возникшие на постсоветском пространстве, включая и бывшую зону влияния СССР – Восточную Европу, вынуждены были заново выстраивать механизм, наделяющий власть легитимностью посредством демократических процедур. И это оказалось самой сложной

проблемой, с которой столкнулась господствующая часть политической элиты.

Абсентеизм подрывает легитимность. Легитимность – от латинского слова *legitimus* - определенный законом – законность, признание или объявление кого-либо (чего-либо) законным, правомерным. В рамках классической теории нет разницы между «легитимностью» и «законностью», ибо законная власть – легитимная власть. Но некоторые современные теории разграничивают легитимность и законность, так как есть различие между моралью и законом. Статус президента, правительства, его действия могут быть обоснованы законами, но не быть справедливыми с точки зрения морали. Современная проблема легитимности связана с политическим представительством. Иначе говоря, нужно понять, кто обладает законным правом действовать в качестве представителей политической власти. Представим на обсуждение и осмысление такой тезис: легитимность – это не только признание правомерности законов и иных формальных норм, а также действующих институтов государственной власти, но и соответствие понятию справедливости, в частности социальной справедливости. Законность не равна справедливости, и не совпадает с ней по понятийному объему.

Абсентеизм – специальный термин, обозначающий игнорирование, добровольное неучастие граждан имеющих право голоса (избирателей) в голосовании на выборах (или референдумах). Попытка решить данную проблему с помощью установления порога явки или, наоборот, отменой порога явки создает лишь иллюзию решения проблемы абсентеизма. Участие или неучастие в выборах, а также количество участвующих – это не только и столько проблема политической активности и гражданской сознательности, это проблема легитимности, то есть законности существующей формы власти и действий ее представителей. Проблема легитимности имеет два важных измерения: формальное – соблюдение законов и норм (прежде всего Конституции), и неформальное – вера, уверенность, (внутренняя, психологическая) граждан государства в справедливости и обоснованности существующей власти. (При этом существующая власть также оценивается в двух плоскостях: во-первых, как форма государственного устройства и, во-вторых, как исполнение конкретными индивидами (личностями) роли и функций государственного деятеля). Абсентеизм подрывает легитимность власти (в первую очередь неформальную, затем формальную), заставляет постоянно нервничать, совершать ошибки, придает власти неуверенность (что вообще противоречит сущности власти как таковой). Попытка решить данную проблему с помощью манипулирования явкой, как указывалось выше, оказывается ошибочным путем.

Другой ошибочный путь – игнорирование проблемы, создает очень опасную ситуацию привыкания власти к формальному и ничем не обоснованному механизму собственного воспроизводства, который функционирует внутри административного аппарата. Означенная ситуация еще более усугубляется использованием административного ресурса.

Наиболее уязвимым элементом в данной системе является **процедура** выборов должностных лиц и руководящих органов. Для устойчивого, эффективного и стабильного развития государства необходимо создание механизма преемственности власти, но как раз сама суть демократии как формы государственного устройства ставит под сомнение и значительно осложняет, а в чем-то и подрывает механизм преемственности. С другой стороны господствующая часть политической элиты, то есть элиты получившей власть, желает обладать этой властью бесконечно долго. Не обновляясь, она постепенно, но неизбежно превращается в закрытую бюрократию.

Термин «бюрократия» происходит от французского слова *bureau* - бюро, канцелярия и греческого *kratos* - власть, господство. Понять сущность данного термина можно через характеристики бюрократии: 1. Существование привилегированного слоя служащих, осуществляющих власть и господство в государстве (регионе, городе); 2. Безличная система управления; 3. Существование системы служебной зависимости, для которой характерно то, что форма доминирует над содержанием; 4. Иерархичность; 5. Жесткая регламентация отношений; 6. Многоступенчатость (много уровней) в передаче информации; 7. Конформизм; 8. Авторитарность сознания и поведения. Бюрократизация общества проявляется в формировании жесткой системы управления, иерархии должностей, разделении функций и власти, нисходящую лестницу строгого подчинения. Начиная с работ Макса Вебера, бюрократия рассматривается как необходимая и неизбежная форма общественного порядка и эффективной социальной организации, как выражение формальной рациональности, которая присуща любому развитому обществу и предполагающая дисциплину, повиновение, безличность, регламентацию, ограниченность ответственности, специальное образование [30. с. 97-98]. Закрытая бюрократия – самая неэффективная и опасная для самого государства форма бюрократии.

По таким же принципам организуется и встраивается в общий административный механизм орган призванный обеспечивать процедуру выборов согласно законодательству – избирательные комиссии всех уровней, включая ЦИК – Центральную избирательную комиссию. Это позволяет полностью или частично контролировать получение необходимого **результата** выборов. За данным феноменом закрепи-



Федоровских А.А.

лось общераспространенное название – «административный ресурс», хотя, по сути, это искажение итогов голосования, вплоть до фальсификации.

Такой феномен как «административный ресурс» может быть как одной из причин «цветной революции», так и их следствием, стремлением властных структур государства противостоять попыткам государственного переворота в форме «бархатных революций». Административный ресурс – это использование власти (не легитимное), системы иерархии, служебной, административной и иной зависимости между государственными служащими, муниципальными служащими, представителями бизнеса, общественных объединений для влияния на результаты выборов любого уровня и достижения заданного результата – победы «нужного» кандидата или «нужной» политической партии. (Административный ресурс может быть как «мягкой» формой искажения итогов выборов – своеобразная «корректировка» нескольких процентов, так и «жесткой» – прямая фальсификация (десятки процентов)). Крайними, то есть изначально виновными в использовании административного ресурса, являются избирательные комиссии всех уровней – от участковых до Центральной избирательной комиссии. Но быть в системе власти, являться формальным механизмом ее формирования и обновления и быть вне общего корпоративного менталитета, системы связей и зависимостей – невозможно. Данный аспект проблемы пока остается неразрешимым – использование властью административного ресурса неизбежно, однако также неизбежно это приводит к потере легитимности, подрывает властные структуры и разрушает государство изнутри.

Узловая точка неопределенности и уязвимости – получение легитимности посредством процедуры выборов – осталась. Именно на взлом государственного аппарата управления посредством воздействия на эту точку направлена стратегическая политическая технология, которую иногда называют по одной из форм данной технологии примененной на Украине – «оранжевой революцией», и, которая, по своей сути является особой формой государственного переворота. Закрытой бюрократии противопоставят специально созданные группы давления. Группы давления – это формальные и неформальные организации, созданные с целью оказания давления на должностных лиц, органы государственной власти, органы местного самоуправления, другие политические институты для достижения конкретного результата – прохода к власти кандидата от оппозиции или оппозиционной партии. Финансирование групп давления осуществляют в основном правительственные и неправительственные фонды США, Западной Европы и Англии.

Тот набор методов и средств, которые применяются группами давления можно достаточно точно назвать манипулятивной демократией. Это система методов информационно-коммуникационного и социально-психологического воздействия на индивидов и социальные группы, а также общество в целом, при котором они не осознают или не вполне осознают, что является объектом воздействия, цель которого изменить мышление и поведение вопреки их интересам и целям. При этом активно используются наработки прикладной психологии и социологии, других наук, позволяющие внедрять в сознание (и подсознание) незащищенного индивида специально подобранные идеалы, ценности, потребности, на основе которых создаются соответствующие стереотипы мышления и поведения. Никаких ограничений здесь нет: цель оправдывает средства. Поэтому может активно использоваться дезинформация – искаженная или лживая информация, версия о событиях, с целью ввести в заблуждение и дискредитировать противную сторону, – и другие методы информационной войны. В конечном итоге необходимо изменить в нужном направлении общественное сознание и общественное мнение.

Исходя из выше изложенного, технология государственного переворота – «цветной революции» – строится на следующем алгоритме: **1 элемент**, нерешенная проблема абсентеизма уничтожает легитимность власти; **2 элемент**, законными способами (формально законными) данную власть не поменять и не обновить – проблема административного ресурса; **3 элемент**, систематическая обработка общественного мнения, провоцирование раскола в среде политической элиты, создание (выдвижение) альтернативных (изначально оппозиционных) политических фигур и партий; **4 элемент**, в наивысший момент кризиса (выборы, референдум, социальные волнения) вовлечение в не легитимные действия больших масс (попутно решается проблема абсентеизма) с целью смены «несправедливой» и «незаконной» (не легитимной) власти. В подобной ситуации любой кандидат от власти обречен, даже если он (она) реально наберет большее количество голосов избирателей – это все равно будет объявлено результатом использования административного ресурса, то есть искажением или фальсификацией результатов выборов. Легитимно, то есть законно, и справедливо в таких условиях может победить только оппозиция власти.

Проблема легитимности власти является центральной проблемой властных отношений любого типа государственного устройства. Это также центральная проблема взаимоотношений общества и государства.



Федоровских А.А.

Значение «цветных революций» состоит в том, что если государство утратило связь с обществом, органы государственной власти не понимают общественных нужд и потребностей, то центр поддержания режима легитимации (сначала неформальный, потом и формальный) из государственных структур перемещается к организованным группам давления, а это означает, в конечном итоге, утрату контроля над ситуацией и потерю управляемости. Для анализа заявленной темы неважно, что подобные процессы инициировались и управлялись извне – государственные структуры демонстрировали практически весь набор ошибок и преступлений (именно в таком порядке – ибо ошибки по своим последствиям часто страшнее, чем преступления) закономерно приведших к «цветной революции»: тотальное воровство и коррупция, высокомерие и крайние степени отчужденности, беспомощность в организации информационно-коммуникационного пространства, самоуверенность, отсутствие элементарных механизмов (не говоря уже о технологиях) консолидации национальной элиты.

Государственные структуры, наделенные властью, и не понимающие и не изучающие глубинные причины абсентеизма, сами создают условия для социально-политического кризиса, центральной проблемой которого будет проблема легитимности власти, то есть насколько **законна** власть. Предвидя подобную ситуацию, у власти есть соблазн **силового** решения проблемы, то есть применение силы для подтверждения и обоснования легитимности, что и сводит собственно легитимность к силе, причем не потенциальной, а реализованной. Но здесь возникает неизбежно повторяющаяся губительная закономерность: легитимность власти есть применение силы. Но если постоянно опираться на силу длительный период, то риск потери власти и глубокого кризиса тем более возрастает, чем чаще и интенсивнее власть опирается на силу в подтверждении своей легитимности.

Кульминационный момент противостояния закрытой бюрократии и групп давления – избирательная кампания или референдум. Неизбежное использование административного ресурса подкрепляется информационным – подконтрольные СМИ и силовым – службы безопасности, МВД, армия. Но группы давления целенаправленно ведут ситуацию реальному противостоянию больших масс людей (в основном молодежи) и сотрудников силовых ведомств. Для этого, например, может быть организован сбор информации (в крайнем случае – инсценирован) в день голосования о фальсификациях и эта информация может быть быстро распространена по стране через сеть Интернет, сотовую связь и IP-телефонию. Затем необходимо вывести большое количество людей на центральную площадь, на прилегающие улицы. В итоге, сложивша-

яся ситуация имеет только два варианта решения: 1. господствующая часть политической элиты, включая узловых сотрудников служб безопасности, либо психологически ломается, либо тайно переходит в противоположный лагерь, в итоге отказываясь применять насилие под пристальным контролем СМИ, особенно телевидения, и к власти приходит оппозиция; 2. господствующая часть политической элиты проявляет волю, применяет насилие, и вводит чрезвычайное положение. Но дальше все равно требуется восстановление системы легитимации власти, которая возможна только при глубинных реформах всей системы государственного устройства.

Одним из важнейших результатов таких реформ должно стать создание элиты, отстаивающей государственные интересы в любых условиях, в том числе интеллектуальной элиты, которая была бы ориентирована на созидание и отстаивание баланса интересов между государством и обществом. Доминирование в культуре и образовании становится решающим стратегическим фактором. И решение этой проблемы для современной России не менее важно, чем создание новых и совершенствование старых видов оружия, а также более важно, чем контроль социальных сетей (блогеров), электронной почты, контроль неправительственных организаций. Пока действия органов государственной власти во многом это только **реакция** на события и явления. (Например, ситуативное противодействие технологиям, разработанным под руководством американского политтехнолога Джина Шарпа. [31]) А необходимо **управление** событиями и изменениями – они все равно в какой-то мере неизбежны. Тезис о том, что образование и культура один из важнейших элементов стратегического политического управления неочевиден. Однако можно вполне обосновано утверждать: если власть не будет заботиться об образовании и культуре, то о культуре и образовании будет заботиться радикальная оппозиция со всеми вытекающими из этого последствиями.

В заключение следует указать, что административный ресурс не может эффективно противостоять манипулятивной демократии групп давления. Необходимы реформы, которые сами по себе тоже дестабилизируют государство и общество, но без них обойтись нельзя. Ситуация еще осложняется тем, что реформы нужно проводить максимально быстро, но для того, чтобы они заработали необходимо достаточно длительное время. При этом основная угроза реформам (и реформаторам) исходит из элит. (Некоторые из изложенных выше принципов и еще ряд других не менее интересных, в частности использование выводов математической теории катастроф в технологиях управления политическими и социально-экономическими процессами, были сформулированы в книге

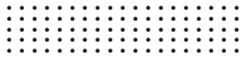


Федоровских А.А.

писателя и общественного деятеля С.Ю.Рыбаса «Столыпин» [32, с. 250-254]). Раскол элит, особенно политической элиты – это необходимое условие успешной реализации государственного переворота в формате «цветных революций». Следовательно, требования к элитным группам и внутриэлитные правила поведения должны быть следующими: преданность государственным интересам, лояльность как главный принцип корпоративной культуры, разрешение любых споров и конфликтов только мирным путем и в рамках негласных правил, направленных на сохранение устойчивого и стабильного развития государства. Любые попытки нарушить или поставить под сомнение данные требования и правила должны жестко пресекаться при одобрении и поддержке элит.

Литература:

1. «Война управляемого хаоса»: уроки для России». Круглый стол в редакции «Независимого военного обозрения» // Независимое военное обозрение. 24-30 октября 2014 г. № 38 (827). С. 1, 6-7.
2. Люттвак Н. Эдвард. Государственный переворот: Практическое пособие. Перевод с английского: Edward N. Luttwak. **Coup d'Etat: A Practical Handbook** / Русский Фонд Содействия Образованию и Науке. Москва, 2012. 326 с.
3. Сунь-Цзы, У-Цзы. Трактаты о военном искусстве / пер. с кит., предисл. и коммент. Н.И.Конрада. М.: ООО «Издательство АСТ», СПб.: «Terra Fantastica», 2001. 560 с.
4. Лиддел-Гарт Базил. Стратегия непрямых действий (Энциклопедия военного искусства) / Сост. С.Переслегин, Р.Исмаилов. М.: ООО «Фирма "Издательство АСТ"», СПб.: Terra Fantastica, 1999. 656 с.
5. Люттвак Н. Эдвард. Стратегия: Логика войны и мира. Перевод с английского: Edward N. Luttwak. **Strategy: The Logic of War and Peace.** / Русский Фонд Содействия Образованию и Науке. Москва, 2012. 392 с.
6. Кревельд Мартин ван. Трансформация войны / пер. с англ. Москва: ИРИСЭН, Мысль, 2011. 344 с.
7. Манн Стивен. Реакция на хаос [электронный ресурс]. URL: http://www.intelros.ru/2007/02/26/stiv_mann_reakcija_na_khaos.html (дата обращения 28.11.2014)
8. Най С. Джозеф (младший). Будущее власти / пер. с англ. В.Н. Верченко. Москва: АСТ, 2014. 444 с.
9. Ломброзо Ч., Ляски Р. Политическая преступность и революция по отношению к праву, уголовной антропологии и государственной науке / Предисловие докт. юрид. наук, проф. И.А.Исаева. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. 474 с.
10. Политический режим и преступность / Под ред. В.Н.Бурлакова, Ю.Н.Волкова, В.П.Сальникова. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. 365 с.
11. Арнольд В.И. Теория катастроф. 3-е изд., доп. М.: Наука. Гл.ред.физ.-мат.лит., 1990. 128 с.
12. Гапич А.Э., Лушников Д.А. Технологии «цветных революций». М.: РИОР, 2010. 132 с.
13. Ореховская Н.Е. Методологический конструкт исследования феномена цветных революций // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2012. № 2. С. 242-246.
14. Мусаелян Л.А. «О законах истории, цветных революциях и возможности белой революции в России» // Вестник Пермского университета. Философия. Психология. Социология. 2012. № 3 (11). С. 5-16.
15. Фонарев М.А. Роль «цветных революций» в переустройстве постсоветского пространства: политологический взгляд // Вестник Башкирского института социальных технологий. 2012. № 1 (13). С. 158-164.
16. Добаев И.П. Механизмы и технологии осуществления Западом «цветных революций» на постсоветском пространстве // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2008. № 2. С. 128-141.
17. Бочанова М.А. «Цветные революции»: актуальный ракурс // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 2. С. 138-144.
18. Лузянин С. «Цветные революции» в центрально-азиатской проекции: Кыргызстан – Узбекистан – Казахстан // Центральная Азия и Кавказ. 2005. № 5 (41). С. 7-21.
19. Байханов И. Конфликтный инструментарий «цветных революций» и электронная демократия // Власть. 2012. № 11. С. 23-26.
20. Белевская Ю.Ю., Алимуратов О.А. Концепт сильного государства как ответ на угрозы «цветных революций» // Социально-гуманитарные знания. 2012. № 9. С. 87-92.
21. Смирнов Д.Н. Манипулятивные технологии и их применение в условиях смены политического режима: опыт оранжевой революции на Украине. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Нижний Новгород. 2008. 27 с.
22. Прокофьев А.В. Трансформации политических режимов Грузии, Киргизии и Украины (сравнительное исследование). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Казань. 2009. 26 с.



23. Громова А.В. Роль и место масс-медиа в подготовке «цветных революций». Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата филологических наук. Москва. 2009. 19 с.
24. Ореховская Н.Е. Современные «цветные революции»: социологическое измерение. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Краснодар. 2012. 28 с.
25. Юсупова-Фарзалиева Д.А. Информационно-коммуникативные технологии как основа «цветных революций» в современных политиях. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Пятигорск. 2012. 24 с.
26. Ильичева Ю.А. СМИ в мобилизационных технологиях: цели, функции, политические последствия. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Санкт-Петербург. 2014. 31 с.
27. Убийство демократии: операции ЦРУ и Пентагона в постсоветский период. Сборник статей международного авторского коллектива / Пер. с англ. Андрея Верченкова; пер. с исп. Татьяны Владимировой. М.: АНО «Институт внешнеполитических исследований и инициатив», Кучково поле, 2014. 480 с.
28. Бард Александр, Зодерквист Ян. НЕТОКРАТИЯ. Новая правящая элита и жизнь после капитализма. Перевод с английского Виталия Мишучкова. Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2004. 256 с.
29. Дебор Ги. Общество спектакля. Пер с фр. С.Офертас и М.Якубович. Ред. Б.Скуратов. Последействие А.Кефал. М.: Издательство «Логос», 2000. 184 с.
30. Федоровских А.А., Кемеров В.Е. Бюрократия // Современный философский словарь / Под общей ред. д.ф.н. профессора В.Е.Кемерова. 3-е изд., испр. и доп. М.: Академический Проект, 2004. 864 с.
31. Шарп Джин. От диктатуры к демократии / Джин Шарп. Антипутч / Джин Шарп и Брюс Дженкинс. Комм. Э.Лимонов, А.Цветков, И.Шамир, И.Яшин. Екатеринбург: Ультра. Культура, 2005. 224 с.
32. Рыбас С.Ю. Столыпин. 3-е изд. М.: Молодая гвардия, 2009. – 421 [11] с.
- d'Etat: A Practical Handbook / The Russian Foundation Facilitating Education and Science. Moscow, 2012. 326 p.
3. Sun-Tszi, U-Tszi. Tractates about military art / transl. From Chinese, introduction and commentaries by N.I. Konrad. M.: LLC «Izdatelstvo AST», StPetersb.: «Terra Fantastica», 2001. 560 p.
4. Liddel-Gart Basil. Strategi of indirect actions (Encyclopedia of military art) / Comp. by S.Pereslegin, R.Ismayilov. M.: LLC «Firma «Izdatelstvo AST», StPetersb.: «Terra Fantastica», 1999. 656 p.
5. Luttwak N. Edward. Strategy: The Logic of War and Peace. Transl. from English: Edward N. Luttwak. Strategy: The Logic of War and Peace. / The Russian Foundation Facilitating Education and Science. Moscow, 2012. 392 p.
6. Crevelde Martin van. War transformation / transl. From English. Moscow: IRISEN, Misl, 2011. 344 p.
7. Steven R. Mann. Reaction to chaos [e-resource]. URL: http://www.intelros.ru/2007/02/26/stiv_mann_reakcija_na_khaos.html (date of reference 28.11.2014)
8. Joseph S. Nye, Jr. Future of power / transl. from English by V.N. Verchenko. Moscow: AST, 2014. 444 p.
9. Political crime and revolution towards law, criminal responsibility and public science / Introduction of the Doctor of Science (Law), Professor I.A. Isayev. StPetersb.: Published by “Yuridichskiy tsentr Press”, 2003. 474 p.
10. Political regime and crime / Edited by V.N. Burlakov, Yu.N. Volkov, V.P. Salnikov. StPetersb.: Published by “Yuridichskiy tsentr Press”, 2001. 365 p.
11. Arnold V.I. Theory of catastrophes. The third edition, updated. M.: Nauka. Gl.red.Phys.-Math.lit., 1990. 128 p.
12. Gapitch A.E., Lushnikov D.A. Technologies of “color revolutions”. M.: RIOR, 2010. 132 p.
13. Orekhovskaya N.E. Methodological construct of research of the color revolutions phenomenon // Vestnik Adygeiskogo universiteta. Series 1: Regionovedeniye: filosofiya, istoriya, sotsiologiya, yurispydentsiya, politologiya, kulturalogiya. 2012. № 2. P. 242-246.
14. Musayelyan L.A. “On laws of history, color revolutions and a chance of a white revolution in Russia” // Vestnik Permskogo universiteta. Filosofiya. Psikhologiya. Sotsiologiya. 2012. № 3 (11). P. 5-16.
15. Fonaryov M.A. A role of “color revolutions” in transformation of the Post-Soviet environment: politological view // Vestnik Bashkirskogo instituta sotsialnikh tekhnologiy. 2012. № 1 (13). P. 158-164.
16. Dobayev I.P. Mechanisms and technologies of “color revolutions” realization by the West in the Post-Soviet environment // Gosudarstvennoye I munitsipalnoye upravleniye. Uchyoniye zapiski SKAGS. 2008. № 2. P. 128-141.



Федоровских А.А.

17. Bochanova M.A. "Color revolutions": up-to-date perspective // *Srednerusskiy vestnik obshchestvennikh nauk*. 2011. № 2. P. 138-144.
18. Luzyanin S. "Color revolutions" in the Central Asian projection: Kyrgyzstan – Uzbekistan – Kazakhstan // *Centralnaya Aziya I Kavkaz*. 2005. № 5 (41). P. 7-21.
19. Baikhanov I. Conflict instrumentarium of "color revolutions" and e-democracy // *Vlast*. 2012. № 11. С. 23-26.
20. Belevskaya Yu.Yu., Alimuradov O.A. Concept of a strong state as an answer to jeopardies of "color revolutions" // *Sotsialno-gumanitarniye znaniya*. 2012. № 9. P. 87-92.
21. Smirnov D.N. Manipulative technologies and their application in conditions of changing political regime: experience of an orange revolution in the Ukraine. Abstract of the Candidate's dissertation. Nizhniy Novgorod. 2008. 27 p.
22. Prokofiyev A.V. Transformation of political regimes in Georgia, Kyrgyzstan and the Ukraine (comparative). Abstract of the Candidate's dissertation. Kazan. 2009. 26 p.
23. Gromova A.V. Role and place of mass media in preparation of "color revolutions". Abstract of the Candidate's dissertation. Moscow. 2009. 19 p.
24. Orekhovskaya N.Ye. Modern "color revolutions": sociological dimension. Abstract of the Candidate's dissertation. Krasnodar. 2012. 28 p.
25. Yusupova-Farzaliyeva D.A. Informational-communicative technologies as a basis of "color revolutions" in modern policies. Abstract of the Candidate's dissertation. Pyatigorsk. 2012. 24 p.
26. Ilyitcheva Yu.A. Mass-media in mobilization technologies: purposes, functions, political consequences. Abstract of the Candidate's dissertation. St.Petersburg. 2014. 31 p.
27. Democracy killing: The Pentagon and CIA operations in the Post-Soviet period. Collection of articles of international writing staff / Transl. from English by Andrey Verchenkov; transl. from from Spanish by Tatyana Vladimirskaia. M.: ANO "Institute vneshnepoliticheskikh issledovaniy I initiative", Kuchkovo pole, 2014. 480 p.
28. Bard Alexander, Jan Soederqvist. NETOCRACY. The New Power Elite and Life after Capitalism. Translation from English by Vitaliy Mishuchkov. Stockholm school of economics in StPetersburg, 2004. 256 p.
29. Debord Guy-Louis. La Société du spectacle. Transl. from French by S.Ofertas and M.Yakubovitch. Edited by B. Skuratov. Afterword by A.Kefal. M.: Izdatelstvo "Logos", 2000. 184 p.
30. Fedorovskiy A.A., Kemerov V.E. Bureaucracy // *Modern philosophical dictionary / under general edition of Doctor of Sciences, Professor V.E. Kemerov. The third edition revised and extended. M.: Akademicheskii Proyekt, 2004. 864 p.*
31. Sharp Gene. From dictatorship to democracy / Gene Sharp. The Anti-Coup / Gene Sharp and Bruce Jenkins. Commentaries by E.Limonov, A.Tsvetkov, I.Shamir. I.Yashin. Ekaterinburg: Ultra. Kultura, 2005. 224 p.
32. Rybas S.Yu. Stolypin. The third edition. M.: Molo-daya gvardiya, 2009. – 421[11] p.



ИННОВАЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Киселева Н.Н.

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по науке и инновациям
Северо-Кавказского института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия),
357528, Россия, г. Пятигорск, ул. Февральская, д. 54, kiseleva-n-n@yandex.ru

Орлянская А.А.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления
Северо-Кавказского института – филиала, Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
357528, Россия, г. Пятигорск, ул. Февральская, д. 54, orlyanna@yandex.ru

УДК 353 (470.62/67)
ББК 66.033.141

Цель. Обоснование ключевых направлений внедрения инноваций в систему государственного и муниципального управления регионов Северо-Кавказского федерального округа.

Методы. Проведен анализ роли института государственного и муниципального управления в воспроизводстве экономики и социальной сферы регионов Северо-Кавказского федерального округа. Использован широкий круг эмпирической и статистической информации.

Результаты. Обосновано, что вследствие низкой экономической активности в регионах Северо-Кавказского федерального округа институт государственного и муниципального управления становится распорядителем наиболее значительных финансовых потоков, что предопределяет его закрытость и консерватизм. Определены ключевые направления внедрения административных инноваций для активизации каналов социальной мобильности и привлечения квалифицированных кадров для решения стоящих перед регионами округа проблем.

Научная новизна. Обоснована необходимость внедрения проектного подхода в решении задач государственного и муниципального управления регионов Северо-Кавказского федерального округа, что позволит преодолеть ряд проблем регионального развития.

Ключевые слова: система государственного и муниципального управления, инновации, проектный подход.

INNOVATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNMENT IN THE REGIONS OF THE NORTH-CAUCASIAN FEDERAL AREA

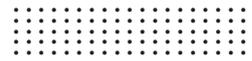
Kiselyova N.N.

Doctor of Science (Economics), Professor, Deputy Director on Science and Innovations of the North-Caucasian Institute – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
54 Fevral'skaya str., Pyatigorsk, Russia, 357528, Russia, kiseleva-n-n@yandex.ru

Orlyanskaya A.A.

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor of the Economics and Management Department
of the North-Caucasian Institute – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration (Russia), 54 Fevral'skaya str., Pyatigorsk, Russia, 357528, Russia, orlyanna@yandex.ru

Purpose. Substantiation of key directions of innovations implementation to the system of public and municipal management of the regions of the North-Caucasian federal area.



Methods. The authors conducted an analysis of the role the institute of public and municipal management plays in reproduction of economy and social sphere of the regions of the North-Caucasian federal area. They used a wide range of empirical and statistical information.

Results. The authors proved that resulting from low economic activity in the regions of the North-Caucasian federal area the institute of public and municipal management becomes a disposer of the most important financial flows, which predetermines its closeness and conservatism. They determined key directions of implementing administrative innovations for activation of channels of social mobility and attraction of qualified personnel for solving the existing problems in the regions.

Scientific novelty. The authors substantiated the necessity of implementing a project approach in solving tasks of public and municipal management of the regions of the North-Caucasian federal area. It will allow overcoming a number of problems of regional development.

Key words: system of public and municipal management, innovations, a project approach.

Введение. Основным внутренним фактором, обуславливающим характер и уровень развития регионального экономического пространства, является деятельность органов власти и эффективность используемого ею управленческого инструментария. Данная проблематика широко обсуждается руководством Российской Федерации, признается необходимость модернизации системы государственного управления для преодоления возникающих внутренних и внешних вызовов.

Актуальность формирования эффективного управленческого инструментария органов власти на региональном уровне усиливается в контексте кризисных тенденций в российской экономике, проявляющихся прежде всего в сокращении темпов роста ВВП. В 2000 г. темпы роста ВВП в России превышали 10%, в 2013 г. ВВП увеличился лишь на 1,3%, а в 2014 г. прогнозируется рост лишь на 0,8% [1]. Обратной стороной сокращения темпов экономического роста является дефицит государственного бюджета, который, как предполагается, составит в 2014 г. 389,6 млрд. рублей (0,5% ВВП), в 2015 году – 797 млрд. рублей (1% ВВП), а в 2016 году – 487 млрд. рублей (0,6% ВВП) [2].

Ухудшение макроэкономической ситуации приведет к обострению накопленных проблем в регионах, особенно в тех, где на фоне экономического отставания появляются очаги политической напряженности. К таким территориям относятся регионы Северного Кавказа, где традиционно пересекаются интересы многих государств мира.

Специфика развития и особенности модернизации экономик проблемных регионов Северного Кавказа нашли отражение в работах О. Белокрыловой, А. Дружинина, Р. Канцера, Ю. Колесникова, О. Мамедова, С. Липиной, В. Овчинникова.

Целью настоящего исследования является обоснование ключевых направлений внедрения инноваций в систему государственного и муниципального управления регионов Северо-Кавказского федерально-

го округа.

Гипотеза исследования состоит в совокупности положений, в соответствии с которыми результаты воспроизводства в проблемных регионах Северо-Кавказского федерального округа в условиях дефицита инвестиционных ресурсов в значительной степени детерминируются эффективностью системы государственного и муниципального управления, которая нуждается в инновационной модернизации, возможной на основе внедрения проектного управления.

Северо-Кавказский федеральный округ в своем развитии характеризуется рядом проблем и противоречий (табл. 1). Прежде всего, речь идет о низком уровне индустриализации в условиях расширенного воспроизводства населения. Это приводит к потерям потенциального валового внутреннего продукта, создает напряженность на рынке труда и актуализирует проблему молодежной занятости. Тем самым формируются условия для распространения экстремизма в молодежной среде.

Низкие доходы населения предопределяют узость внутреннего рынка и слабость банковской системы вследствие низкого уровня сбережений. Иностранный капитал в регионы с невысоким уровнем индустриализации и дефицитом квалифицированных кадров идет крайне неохотно. За исключением отдельных инвестиционных проектов в республиках, большинство иностранных финансовых вливаний направляется в экономику Ставропольского края. Однако и это примерно в 10 раз меньше по сравнению со средними объемами на душу населения по стране. В условиях экономического противостояния между Россией и коалицией США и ЕС приток иностранных инвестиций может еще более сократиться.

Складывается ситуация, когда единственным крупным источником финансовых средств в экономике регионов Северо-Кавказского федерального округа становится федеральная помощь региональным бюджетам (рис. 1).

Помимо трансфертов бюджетной системы источником финансирования территориального развития являются, реализуемые в округе масштабные целевые программы: ФЦП «Юг России», Государственная программа Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года и т.д. Только в рамках последней из федерального бюджета предполагается выделить на период с 2013 по 2020 годы 204677378,9 тыс. рублей.

В расходовании средств на местах активное участие принимают региональные властные элиты, что повышает престиж государственной службы в регионах и предопределяет закрытость власти и неэффективность социальных лифтов. Для многих молодых людей возможности профессионального роста и личного развития связаны с карьерой государственного или муниципального служащего.

Доля государственных и муниципальных служащих в структуре занятых в регионах СКФО выше, чем в среднем по стране (рис. 2).

По экспертным оценкам специалистов Федеральной службы государственной статистики доля занятых в неформальном секторе регионов СКФО в среднем более чем в 2 раза выше среднероссийских значений, а в отдельных случаях в три и более. Не последнюю роль в формировании теневого сектора играют злоупотребления в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Анализ информации официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг приводит к выводу о низкой эффективности работы контрактной системы в округе (рис. 3).

Чеченская Республика, Республика Дагестан и Республика Ингушетия замыкают федеральный рейтинг регионов по бюджетному эффекту проведения конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

В итоге складывается ситуация, когда инсти-

Таблица 1 – Индикаторы социально-экономического развития регионов Северо-Кавказского федерального округа по данным 2013 года [3]

	ВРП на душу населения, руб.	Уровень безработицы, %	Среднедушевые доходы населения, руб.
Российская Федерация	348 598,9	5,5	23058
Северо-Кавказский федеральный округ	127 640,0	13,1	17076
Республика Дагестан	128 639,7	11,7	20648
Республика Ингушетия	84 532,9	47,7	12375
Кабардино-Балкарская Республика	123 389,8	8,9	13681
Карачаево-Черкесская Республика	125 750,5	8,9	13354
Республика Северная Осетия - Алания	140 924,6	7,9	16185
Чеченская Республика	78 934,2	29,8	15257
Ставропольский край	154 529,6	5,4	16877

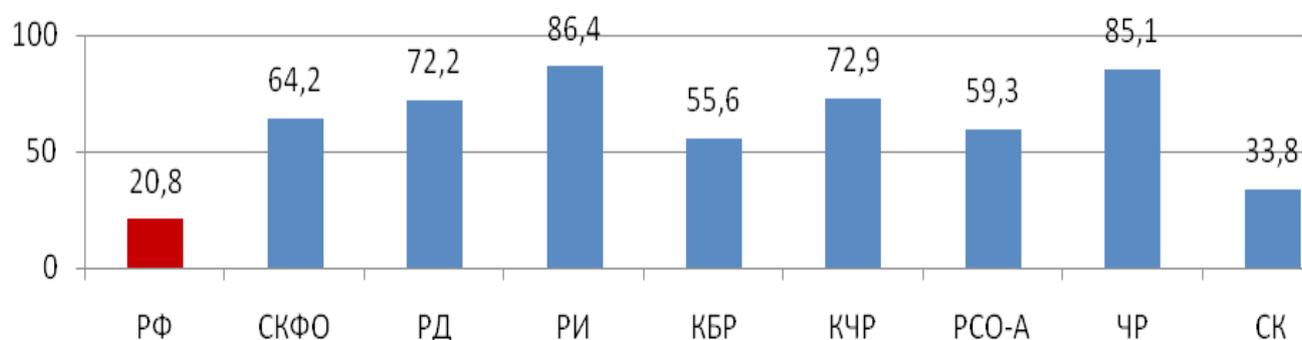


Рисунок 1 – Доля безвозмездных поступлений в структуре доходов региональных бюджетов Северо-Кавказского федерального округа в 2012 году, %*[3]

* РФ – Российская Федерация, СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ, РД – Республика Дагестан, РИ – Республика Ингушетия, КБР – Кабардино-Балкарская Республика, КЧР – Карачаево-Черкесская Республика, РСО-А – Республика Северная Осетия-Алания, ЧР – Чеченская Республика, Ставропольский край.

тут государственной службы превращается в достаточно закрытую социально-политическую структуру, которая имеет возможность распоряжаться большей частью финансовых ресурсов в регионах. При этом, по сути, отсутствует система контроля результативности работы чиновников. Целевые показатели деятельности министерств и ведомств весьма обтекаемы и не предполагают персональной ответственности государственных и муниципальных служащих за результаты расходования федеральных финансовых вливаний. Этим, в том числе, объясняется тот факт, что в течение последних двадцати лет в условиях поддержки государства регионы Северо-Кавказского федерального округа замыкают рейтинг регионов России по уровню социально-экономического развития. Вышесказанное не оставляет сомнений в том, что необходимость модернизации системы государственного и муниципального управления в регионах СКФО назрела и требует комплексного подхода.

Отчасти этот процесс уже запущен и касается пока рядовых государственных служащих, работающих непосредственно с населением. Речь идет о создании многофункциональных центров предо-

ставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ). Только в Ставропольском крае их действует уже шестнадцать. Предполагается расширение сети данных учреждений и в республиках [5]. МФЦ, по сути, являются прямыми конкурентами государственным и муниципальным органам за потребителя в лице населения и бизнеса. В ряде регионов, где сеть МФЦ достаточно плотно покрывает территорию и работает эффективное программное обеспечение, обеспечивающее единство информационного пространства внутри региона, потребители государственных и муниципальных услуг предпочитают экономить время и прибегать к услугам данных институтов. Это приводит к сокращениям в системе государственного и муниципального управления, к повышению качества обслуживания. Таким образом, проявляется санирующий эффект внедрения бизнес-подходов в систему государственного и муниципального управления.

Инновации необходимы и в организации осуществления мер государственной региональной политики и прежде всего в повышении качества расходования бюджетных средств. В этом отношении очень показателен опыт Белгородской области, где удалось

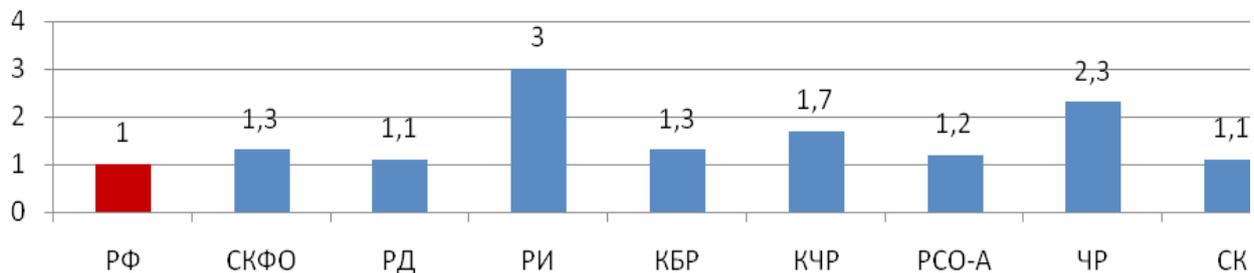
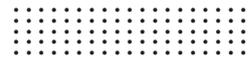
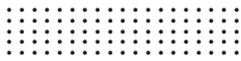


Рисунок 2 - Доля занятых в органах исполнительной власти субъектов и органах местного самоуправления в общей численности занятых регионов Северо-Кавказского федерального округа в 2012 году, %* [3]

* РФ – Российская Федерация, СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ, РД – Республика Дагестан, РИ – Республика Ингушетия, КБР – Кабардино-Балкарская Республика, КЧР – Карачаево-Черкесская Республика, РСО-А – Республика Северная Осетия-Алания, ЧР – Чеченская Республика, Ставропольский край.



Рисунок 3 - Отношение суммы сэкономленных средств к суммарной начальной цене всех заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в некоторых регионах России в 2013 году, % [4]



внедрить проектный подход в решении задач, стоящих перед государственным и муниципальным управлением. Применение принципов проектного управления в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области регулируется постановлением правительства Белгородской области № 202-пп от 31 мая 2010 года «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области». Прозрачность и управляемость процессом, четкое распределение персональной ответственности и измеримый конечный результат на заранее спланированную дату — это далеко не все, что делает привлекательным проектное управление для бизнеса и органов власти [6].

На наш взгляд, создание проектных офисов в органах власти и управления регионов Северо-Кавказского федерального округа будет способствовать активизации решения многих наболевших проблем и противоречий. Для решения задач регионального развития должны создаваться конкретные проекты с обоснованием актуальности, четким перечнем мероприятий со сроками реализации и целевыми показателями достижения предполагаемого эффекта. Для реализации каждого проекта должен назначаться проектный менеджер, несущий персональную ответственность за результаты расходования средств. Подобный подход позволит более широко привлекать бизнес к инвестированию на условиях партнерства с органами власти. Такой подход будет, безусловно, близок государственным корпорациям, на которые Правительство Российской Федерации возлагает надежды в развитии промышленности и электроэнергетики округа.

Внедрение проектного подхода в систему государственного и муниципального управления в Северо-Кавказском федеральном округе предъявит более высокие объективные требования к квалификации государственных и муниципальных служащих, что будет способствовать притоку молодых специалистов. Откроются более широкие возможности карьерного роста, основанного в большей степени на профессионализме и способности решать сложные задачи, а не на выполнении формальных требований к уровню образования и стажу службы.

Внедрение проектного подхода в практику завершит логику программно-целевого бюджетного процесса и наполнит конкретным содержанием аналитику о результативности работы органов государственной власти и местного самоуправления. Полагаем, что выводы и рекомендации данной статьи могут быть полезны во многих регионах России за пределами Северо-Кавказского федерального округа и позволят повысить эффективность работы по формированию единого экономического пространства Российской Федерации

в складывающихся непростых условиях, связанных с агрессивными вызовами внешней среды.

Выводы:

1. Вследствие низкой экономической активности в регионах Северо-Кавказского федерального округа институт государственного и муниципального управления становится распорядителем наиболее значительных финансовых потоков, что предопределяет его закрытость и консерватизм.

2. Ключевыми направлениями внедрения административных инноваций для активизации каналов социальной мобильности и привлечения квалифицированных кадров являются дальнейшее развитие системы МФЦ, повышение эффективности закупок для государственных и муниципальных нужд, внедрение проектного управления.

Литература:

1. Trading economics [электронный ресурс]. URL: <http://ru.tradingeconomics.com/russia/gdp-growth-annual> (дата обращения 21.09.2014)
2. Три года с дефицитом // Эксперт Online [электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/2013/11/22/trigoda-s-defitsitom/> (дата обращения 21.09.2014)
3. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: <http://gks.ru/> (дата обращения 19.09.2014)
4. Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг [электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru/> (дата обращения 20.09.2014)
5. МФЦ РФ [электронный ресурс]. URL: mfc.rf/pages/mfc (дата обращения 18.09.2014)
6. Департамент внутренней и кадровой политики Белгородской области [электронный ресурс]. URL: <http://staff.vbelgorode.ru/project> (дата обращения 19.09.2014)
7. Киселева Н.Н., Орлянская А.А., Сулиманов А.Р. Адаптивное управление социально-экономическим развитием сельских территорий регионов Северо-Кавказского федерального округа. М.: Издательский Дом академии Естествознания, 2013.
8. Липина С.А. Обоснование приоритетов социально-экономического развития республик Северного Кавказа (методология и практика): автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. М., 2011.
9. Овчинников В.С., Колесников В.Н. Силуэты региональной экономической политики на Юге России. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2008



References:

1. Trading economics [e-resource]. URL: <http://ru.tradingeconomics.com/russia/gdp-growth-annual> (access date 21.09.2014)
2. Three years with deficit // Expert Online [e-resource]. URL: <http://expert.ru/2013/11/22/tri-goda-s-defitsitom/> (access date 21.09.2014)
3. Official site of the Federal service of public statistics [e-resource]. URL: <http://gks.ru/> (access date 19.09.2014)
4. Official site of the Russian Federation in Internet for information about placing orders on goods delivery, work delivery, service provision [e-resource]. URL: <http://zakupki.gov.ru/> (access date 20.09.2014)
5. GFC RF [e-resource]. URL: [мфц.рф/pages/mfc](http://mfc.ru/pages/mfc) (date of reference 18.09.2014)
6. Department of internal and personnel policy of Belgorod district [e-resource]. URL: <http://staff.vbelgorode.ru/project> (access date 19.09.2014)
7. Kiselyova N.N., Orlyanskaya A.A., Sulimanov A.R. Adaptive management of social-economic development of rural territories of the North-Caucasian federal area regions. M.: Izdatelskiy Dom Akademiya Estestvoznaniya, 2013.
8. Lipina S.A. Substantiation of priorities of social-economic development of the North-Caucasian republics (methodology and practice): Abstract of the Doctoral Thesis (Economics). M., 2011.
9. Ovchinnikov V.S., Kollesnikov V.N. Silhouettes of regional economic policy in the South of Russia. Rostov-on-Don: Published by YuFU, 2008.



АКТИВИЗАЦИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СТРУКТУР АДМИНИСТРАЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Альхимович И.Н.

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

УДК 352.07 (470.11)
ББК 66.03.141

Предметом статьи является деятельность администраций муниципальных образований Архангельской области и качество предоставления управленческих услуг. **Цель статьи** заключается в том, что бы на основе проведенного анализа разработать мероприятия, способствующие повышению эффективности функционирования, структур управления администраций муниципальных образований.

Результаты исследования. В статье систематизированы и оценены основные этапы, цели, ожидаемые результаты, усилия и достигнутые результаты работы по повышению качества указанных управленческих услуг, предоставляемых органами муниципальной власти. Представлены и проанализированы данные о состоянии и достигнутых результатах этого направления деятельности местного самоуправления, полученные в ходе социологических исследований.

Научная новизна: а) перед муниципальными образованиями стоит комплекс сложных проблем, главным из которых является недостаточность финансирования при наличии значительного количества полномочий, связанных с необходимостью решать многочисленные сложные вопросы местного сообщества; б) в сложившемся положении, возникает насущная необходимость для повышения эффективности функционирования органов управления муниципальными образованиями, на основе усовершенствования структуры управления, что позволит эффективно использовать потенциал муниципальной экономики в особенности предпринимательства как фактора производства и создания рабочих мест; в) действенным вариантом совершенствования деятельности администраций является реорганизация имеющейся линейно-функциональной структуры в новый вид включающий линейно-штабную и проектную. Данные структуры, функционируя в рамках единой интегрированной структуры на основе организационно - правового механизма, обладают возможностью их быстрой трансформацией одной в другую; г) необходимо продолжить усилия по повышению качества функционирования соответствующих структур на основе включения в процессы разработки и принятия решений представителей местного сообщества.

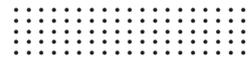
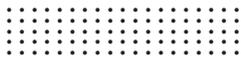
Результативность функционирования штаба и всей структуры управления, будет напрямую связана с интересами и потребностями местного сообщества, поскольку механизм активизации системы взаимодействия построен на основе соблюдения условия сотрудничества власти и населения. Главная цель при этом заключается в том чтобы – наладить и создать условия взаимодействия населения – как источника власти в лице представителей – сегментов с органами власти.

Ключевые слова: муниципальные образования, управленческие структуры, муниципальные услуги, малые и крупные предприятия, местное самоуправление.

FUNCTIONING ACTIVISATION OF PUBLIC STRUCTURES IN ADMINISTRATIONS OF MUNICIPAL ENTITIES IN ARKHANGELSK REGION

Alkhimovitch I.N.

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor, Assistant Professor of the Management Department of Koryzhma Branch, the Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov (Russia),
9 Lenin av., Koryazhma, Arkhangelsk region, Russia, alkhim@atnet.ru



Subject. Activity of municipal entities administrations of Arkhangelsk region and quality of public services provision.

Purpose. Using the results of the conducted analysis the author develops actions contributing to the increase of efficiency functioning of structures in administrations of public entities.

Results. In the article, the author systematized and assessed the main stages, objectives, expected results, efforts and achieved results of the activity concerning the quality improvement of the mentioned public services provided by the municipal power bodies. The author introduced and analyzed the data on the condition and achieved results received from sociological research.

Scientific novelty. a) There is a complex of complicated problems to be solved by municipal entities, the main of which is insufficiency of financing having enough responsibilities connected with necessity to solve numerous complicated issues of a local society; b) in the existing situation there is an urgent need to increase the efficiency public power bodies with the help of municipal entities on the basis of managerial structures improvement. It will allow to use potential of municipal economy particularly entrepreneurship as a factor of production and employment efficiently; c) reorganization of the given line-functioning structure into a new type including line-staff and projecting is the most productive version of administrations activity improvement. The given structures functioning within the framework of the single integrated structure based on an organizational-legal mechanism possess an ability for rapid transformation from one form to another; d) it is necessary to continue efforts to increase functioning qualities of the corresponding structures including them into the process of development and decision-making by local society representatives.

Effectiveness of the main office and all managerial structure depends on interests and demands of local society as a mechanism for activation of cooperation system is built on cooperation between the power and the population. The main objective is to develop conditions for people's cooperation – as a source of power by representatives – segments and power bodies.

Key words: municipal entities, public structures, municipal structures, small and big enterprises, local self-government.

В современных условиях рыночной экономики перед органами управления муниципальными образованиями возникает комплекс сложных проблем, главными из которых является недостаточность финансирования при наличии значительного количества полномочий, связанных с необходимостью решать многочисленные сложные вопросы местного сообщества. При этом приходится констатировать тот факт, что источники пополнения бюджета сокращаются и иссякают, поскольку количество предприятий, функционирующих в муниципальных образованиях, не растет. Участие же в финансировании на основе включения в целевые программы становится настолько сложным, что требует профессионального и системного подхода. Важной проблемой в сложившейся ситуации, является недостаточно высокий уровень профессиональной подготовки и мотивации управленческих кадров администрации муниципальных образований.

Необходимость активизации функционирования муниципальных органов управления в рыночных условиях.

В сложившемся положении, возникает насущная необходимость для повышения эффективности функционирования органов управления муниципальными образованиями, на основе усовершенствования структуры управления. Данное обстоятельство исходит из теоретических предпосылок управления

муниципальными образованиями, основывающееся на наличии постоянной необходимости адаптироваться к изменяющимся условиям среды. Это становится основой деятельности управленческих структур муниципальных образований для реализации своей миссии и достижения главных целей, связанных с определением и удовлетворением потребностей местного сообщества. Как любая другая организация, функционирующая в рыночных условиях, при наличии конкурентной среды, администрация муниципального образования также вынуждена активно реагировать и изменяться, повышая жизнеспособность населенного пункта. При этом важно обеспечить соответствие деятельности администрации в рыночных условиях нормативно-законодательным актам устанавливающим порядок и ответственность функционирования органов власти. Это прежде всего Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (действующая редакция от 30.01.2014) [1]. Виды деятельности, регулирующиеся Указами Президента РФ, другими федеральными законами и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, Уставом области, Уставом муниципального образования [6], постановлениями и распоряжениями Главы муниципального образования, Положением об администрации МО, муниципальными правовыми актами



Альхимович И.Н.

Совета депутатов МО.

На сегодняшний день Архангельская область является одним из самых крупных регионов европейского севера России. Территория региона составляет 589,9 тысяч квадратных километров, численность населения на начало 2014 года 1 млн. 191,7 тыс. человек, плотность населения – 2,2 чел./кв.км. В состав области входят: Ненецкий автономный округ, 21 район, 14 городов, 31 поселок городского типа, 3961 населенный пункт. В регионе насчитывается около 500 предприятий с количеством работающих около 13 тыс. человек. В ходе проведенных исследований, главным образом с использованием методов контент-анализа и опроса, появилась возможность определить, что в ряде администраций муниципальных образований Архангельской области на сегодняшний день действует линейно – функциональная структура, относящаяся к бюрократическому типу и имеющая ряд следующих преимуществ:

- четкое разделение функций, в соответствии с видами деятельности и специализации в данных видах;
- сохранение единоначалия в процессе управления, что значительно упрощает процесс передачи команд и восприятия информации подчиненных;
- простота в построении связей и звеньев в процессе проектирования.

Данные преимущества эффективно проявляются и реализуются в относительно небольших предприятиях – организациях при стабильных условиях функционирования. Но в современных условиях с динамично изменяющимися условиями внешней среды линейно – функциональная структура становится менее эффективной. В связи этим возникает необходимость придания новых свойств структуре управления муниципального образования для оперативного реагирования и эффективной реализации стратегии в достижении уставных целей. При этом главная цель связана с повышением уровня жизни местного сообщества при создании условий благоприятных для всестороннего развития каждой личности.

Создание новой, усовершенствованной структуры обусловлено необходимостью решить проблемы, существующие у предшествующей структуры, это прежде всего:

- неадекватная и запоздалая реакция на изменения параметров внешней среды;
- отсутствие возможностей для эффективного привлечения финансовых ресурсов;
- низкий уровень мотивации и заинтересованности в результатах своего труда работников администрации муниципального образования;
- недостаточная степень развития коммуникационного процесса для оперативного и стратегиче-

ского принятия решения, руководства с населением муниципального образования способствующая как снижению активности участия местного сообщества в развитии, так и функционированию муниципального образования в целом;

- отсутствие эффективного взаимодействия с бизнес – сообществом, в том числе в рамках государственно – частного партнерства;
- неэффективный процесс воздействия на объекты инфраструктуры с целью их обновления.

Причины снижения эффективности, процессов функционирования структур управления.

Модернизируя процессы функционирования структур управления муниципальными образованиями необходимо учесть, что в условиях современного этапа развития обязательными и основными элементами механизма управления должно быть планирование. Планирование работы администрации является основным организационным методом деятельности по осуществлению закреплённых за ней функций и полномочий, согласованности и координации деятельности её структурных подразделений и иных органов при администрации муниципального образования. Особое место при этом занимают гибкая организационная структура, всемерное мотивирование эффективного труда и контроль за конечными результатами.

В небольших муниципальных образованиях принципы и методы подбора специалистов в администрации слабо представлены и недостаточно используются в виду малого количества населения и отсутствии квалифицированных специалистов. Здесь наблюдается большая текучесть кадров. Причины сложившегося положения заключаются в следующем:

- значительное количество населённых пунктов, где расположена администрация, в своём развитии во многом уступает даже так называемым посёлкам городского типа;
- молодёжь, уехавшая получать высшее, профессиональное и др. образование ищет любые возможности не возвращаться в родной город, поселок, село;
- заработная плата, которую могут предложить в администрации, не устраивает молодых специалистов, ввиду её не соответствия реальным жизненным запросам в настоящее время;
- молодые специалисты, даже если бы и приступили к работе за данную заработную плату ради накопления опыта и стажа работы, жилых помещений для их проживания не имеется, а если и есть, то они не удовлетворяют потребностям молодых специалистов.

Организационные структуры в данных небольших муниципальных образованиях в своём большинстве относятся к линейно-функциональному типу. Подразделения выполняют конкретные функции в

своей сфере деятельности, обладают необходимыми полномочиями для выполнения этих функций и несут ответственность в рамках своей компетенции. Но с другой стороны, не всегда достаточно точно определена ответственность за принимаемые решения, возможны разногласия в вопросе расходования бюджетных средств и выполнения соответствующих видов деятельности. Например, поскольку в современных условиях деятельность предпринимательских структур становится довольно актуальной, одной из приоритетных задач муниципального управления становится поддержка малых предприятий и организация их взаимодействия с крупными предприятиями. Таким образом, малые предприятия в процессе интеграции получают доступ к необходимым ресурсам, что позволяет решать социальную функцию в виде создания условий для занятости и экономическую как возможность для заработка средств. Для этого необходимо наличие в структуре определенного отдела или специалиста специализирующихся на решении проблем и управления процессами в предпринимательской среде.

Анализ организации работы администраций выявил типичные имеющиеся проблемы в управлении:

- отсутствие соответствующих функциональных звеньев структуре управления;
- значительная загруженность первого заместителя главы администрации;
- несоответствие структуры управления намеченным целям, задачам и стратегиям администрации;
- неэффективная работа имеющихся звеньев – отделов.

Анализ деятельности администрации муниципального образования на примере МО «Сольвычегодское»

В качестве примера представляется целесообразным рассмотреть деятельность администрации муниципального образования «Сольвычегодское» расположенного Котласском районе Архангельской области в лице исполнительного органа, осуществляющего исполнительно-распорядительные функции, в рамках своей компетенции. Возглавляет МО «Сольвычегодское» - глава, который выбирается населением из числа кандидатов на территориальных выборах. Структурные подразделения или ведущие специалисты находятся в подчинении главы МО «Сольвычегодское» и ответственны перед ним за свою деятельность, он же в свою очередь подотчетен главе администрации Котласского муниципального района [6].

Структура администрации МО «Сольвычегодское», разрабатываемая главой МО «Сольвычегодское» и утверждаемая Советом депутатов, содержит перечень должностных лиц, структурных подразделений и комиссий, создаваемых при администрации, их соподчиненность и взаимосвязи. Кадровый состав му-

ниципальных служащих администрации МО «Сольвычегодское» в большей степени является высококвалифицированным, обладает различной специализацией, что обусловлено разнообразием направлений деятельности администрации [2].

Рассматривая отдельные звенья структуры управления администраций с точки зрения организации процесса управления и параметров функционирования, представляется возможным отметить следующие обстоятельства, характеризующие деятельность соответствующих отделов и специалистов. В работе некоторых отделов, таких как бухгалтерия и финансовый отдел, наблюдается процесс дублирования определенных функций, при котором часть специалистов не полностью задействованы в оперативной деятельности. В тоже время специалист по земельным вопросам ввиду отсутствия штата заместителей и исполнителей не справляется с имеющимся объемом работ, что негативно сказывается, прежде всего, на уровне качества работы и состояния самого исполнителя. В данных условиях возникает насущная необходимость в выявлении и снижении влияния причин, приводящих к создаваемому положению. Прежде всего, целесообразно определить какой объем и количество задач необходимо реализовать в работе администрации, исходя из имеющихся целей, главным образом – стратегического плана в соответствующих приоритетных направлениях [3]. Таким образом, развитие в данных стратегических направлениях, позволит реализовать уставные цели и активизировать развитие МО «Сольвычегодское». Такими направлениями являются:

- курортно – оздоровительная деятельность, поскольку в городе Сольвычегодске находится оздоровительный санаторий с уникальными методами бальнеологического лечения;
- туристическая деятельность;
- информационно–логистическая деятельность;
- культурно – развлекательная деятельность.

Развитие в перечисленных приоритетных направлениях требует разработки стратегических целей и стратегии по их реализации на основе развития предпринимательства. Главным субъектом данной деятельности являются администрация МО «Сольвычегодское», соответственно структура управления должна соответствовать критериям эффективности и активно способствовать решению соответствующих задач посредством организации и повышения качества управленческих процессов. Реализация представленных направлений предполагает соответствующий уровень информационного обеспечения работы с местным сообществом в особенности с представителями предпринимательских кругов. Проведенный опрос оценки населением уровня предоставления электронных информационных услуг в МО «Сольвычегодское» пока-

зал, что данный уровень не соответствует имеющимся требованиям. Большинство респондентов считает уровень предоставления электронных информационных услуг в МО «Сольвычегодское» удовлетворительным – 53,8% и неудовлетворительным – 33,4%. Только 12,8% опрошенных считают уровень предоставления электронных информационных услуг «хорошим».

Исходя из проведенного анализа можно определить, что организационная структура не соответствует уровню и масштабу деятельности представленных администраций, поэтому данные структуры необходимо совершенствовать, создавая новые свойства способствующие повышению эффективности их функционирования. Одним из действенных вариантов является реорганизация имеющейся на сегодня линейно-функциональной в две структуры - линейно-штабную и проектную. Данные структуры, функционируя в рамках единой интегрированной структуры на основе организационно-правового механизма, обладают возможностью их быстрой трансформацией одной в другую. Такая трансформация будет происходить на основе разработанного «Положения» - нормативного документа учитывающего законодательство и определяющего условия и порядок функционирования соответствующего варианта структуры [4]. В связи с этим необходимо провести ряд мероприятий по усовершенствованию существующей структуры для придания ей соответствующих и необходимых свойств и качеств. Прежде всего это:

- пересмотр структуры подразделений – объединение отделов в администрации муниципального образования;
- внедрение новых методов и структуры управления – коллегиальный консультационный орган – штаб развития;
- введение новой должности в администрации;
- усовершенствование систему информационного обеспечения управления МО «Сольвычегодское».

Мероприятия по повышению эффективности функционирования администрации МО «Сольвычегодское»

В структуре администрации муниципального образования целесообразно создать муниципальную информационную службу на основе «Положения» о муниципальной информационной службе администрации МО «Сольвычегодское» подчиняющуюся непосредственно главе местной администрации. Предложенные рекомендации по совершенствованию структуры управления предполагают переход от линейно - функциональной структуры в проектную и штабную структуру управления. Соответственно следующим этапом совершенствования структуры является внедрение новых методов и структуры управления в виде коллегиального консультационного органа

в лице штаба развития.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, источниками власти является народ – население конкретного муниципального образования. Структура управления МО «Сольвычегодское» начнет активно функционировать и выполнять поставленные задачи, только при условии взаимодействия органов власти с населением муниципального образования. Организация такого взаимодействия должна быть основана на следующих принципах:

- приоритетности решения местных вопросов;
- оперативность реагирования на возникающие трудности и проблемы;
- недопущение, путем создания соответствующих условий, конфликтов, в том числе на почве межнациональных разногласий,
- постоянного стремления к совершенствованию форм и методов взаимодействия, способствующих повышению эффективности развития МО «Сольвычегодское».

Выполнение данных принципов возможно на основе организации профессиональной деятельности по налаживанию и осуществлению взаимодействия с населением и предпринимателями по решению наиболее важных вопросов, что предполагает создание специальной коллегии при главе администрации. Коллегия главы администрации как консультативно-совещательный орган, функционирующий в рамках штаба, призван обеспечивать коллегиальное обсуждение наиболее важных вопросов социально-экономического развития, входящих в компетенцию главы администрации.

Организация штаба в качестве консультационного структурного элемента подразумевает создание адаптивной (органической) управленческой структуры с включением в постоянный процесс управления представителей населения - в лице наиболее активной его части (руководители общественных организаций, советов молодежи, спортивных коллективов). Оперативную деятельность будет осуществлять на профессиональной основе специалист по инфраструктурному развитию – основными задачами, которого являются:

- получение информации и участие в программах различного уровня;
- налаживание взаимодействия и привлечение к работе администрации МО «Сольвычегодское» инвесторов;
- руководство программ развития;
- мониторинг конъюнктурных показателей;
- подготовка предложений и соответственного документационного обеспечения по осуществлению мероприятий в решении вопросов развития муниципального образования.

Штабная структура управления позволяет ор-



Альхимович И.Н.

ганизовать деятельность в приоритетных направлениях развития МО «Сольвычегодское». Появляется эффективная возможность реализации и использования потенциала местного сообщества. Это будет происходить, в том числе в инвестиционных (привлечение финансовых ресурсов), трудовых (организация общественных работ) направлениях деятельности. Таким образом, синергетический эффект появляющийся при взаимодействии двух систем управления в лице администрации и местного сообщества будет способствовать развитию и решению вопросов местного самоуправления на более высоком уровне.

Результативность функционирования штаба и всей структуры управления, будет напрямую связана и во многом зависеть от интересов и потребностей местного сообщества, поскольку механизм активизации системы взаимодействия построен на основе соблюдения условия сотрудничества власти и населения. Главная цель при этом заключается в том чтобы – наладить и создать условия взаимодействия населения – как источника власти в лице представителей – сегментов с органами власти. Важно привлечь средства для решения оперативных (праздники, соревнования, ремонт, обслуживание объектов инфраструктуры) и достижение стратегических целей. Такими целями являются повышение уровня жизни населения при организации эффективных производственно – экономических процессов (индустрия отдыха, лечения, туризма, транспорта, и т. д). В качестве основы деятельности будет выступать – территориальный маркетинг а средства предпринимательские структуры на основе концепции - развития привлекательности города Сольвычегодска.

Рассматривая линейно-штабную структуру важно основное внимание уделить персоналу, осуществляющему оперативную деятельность. В штаб входят следующие работники:

- специалисты по функциональным направлениям деятельности муниципального образования;
- специалист на постоянной основе, занимающийся решением задач на профессиональной основе основная цель, которого заключается в организации работы штаба как структурной единицы администрации муниципального образования.

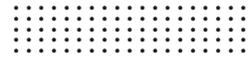
Штаб может трансформироваться в проектную группу - работа, которой будет связана с выполнением определенных, приоритетных и срочных задач с привлечением соответствующих специалистов - профессионалов необходимой специализации. При этом возникают следующие преимущества:

- гибкая, адекватная реакция на изменения внешней среды;
- возможности эффективно развиваться и решать проблемы в приоритетных направлениях, сотрудни-

чая с населением являющимся главным фактором деятельности и источником коммуникации по средствам участия в работе штаба.

Наличие штабной структуры управления администрации МО «Сольвычегодское» позволяет решать задачи текущего плана. Возникает возможность активного сотрудничества с местным сообществом, посредством организации и управления созданием совместных видов деятельности. Таким образом, данная структура способствует регулированию и координации действий в плановом порядке, подразумевающим поэтапную деятельность, при необходимости решение возникающих нестандартных проблем низкого уровня сложности и значимости.

Штабная структура эффективно работает в стабильных и предсказуемых условиях, требующих стандартных наборов действий при имеющемся составе персонала. Затраты на повседневные виды активности так же будут стабильные в соответствии со штатным расписанием. Решение стандартных проблем подразумевает наличие стабильной структуры управления. Но обстановка меняется коренным образом при возникновении нестандартных проблем высокого уровня сложности с низким уровнем предсказуемости влияния и развития. При возникновении такой ситуации прежняя структура перестает эффективно функционировать, поскольку отсутствуют соответствующие механизмы, нацеленные на решение специфических задач. Прежде всего, это выражается в неопределенности, выраженной вопросами: как, кто, какими средствами, каким порядком должен выполнить новые нестандартные задачи? Так же актуальным вопросом становится: кто будет отвечать за возможные потери и как будет компенсироваться работа по решению других, не прописанных в должностных инструкциях обязанностей? Еще одним важным акцентом становится наличие определенного руководителя и соответствие его деятельности законодательству с одной стороны и экономической необходимостью с другой. Разрешить указанные противоречия представляется возможным, организовав наличие соответствующего резерва специалистов определенного профиля и квалификации, а так же создание условий их эффективной деятельности для решения в сжатые сроки конкретной задачи. Данным требованиям соответствует проектная структура управления, подразумевающая создание проектной группы для решения специфических задач с использованием собственных и привлеченных специалистов. Преимущества данной структуры заключаются в возможности решения возникающих сложных и нестандартных задач, силами и средствами, соответствующими именно специфике и уровню сложности задач, возникающими неожиданно и требующие неотложного внимания.



Альхимович И.Н.

Ожидаемые результаты внедрения предложенных мероприятий.

Предложенная структура позволяет администрации МО «Сольвычегодское»:

- в сжатые сроки, оперативно принять специалистов, соответствующего уровня и специализации;
- использовать имеющиеся ресурсы без усложненных процедур согласования и определение ответственности;
- активно взаимодействовать с соответствующими субъектами управленческой, общественной и экономической деятельности на основе разработанных и действующих нормативно – правовых актов.

Таким образом, проектная структура управления позволяет активно функционировать администрации МО «Сольвычегодское» в нестандартных, переменчивых условиях и решать сложные плановые и внеплановые задачи, в особенности при активном развитии, а приоритетных направлениях с использованием стратегии роста. Трансформирование штатной структуры в проектную будет осуществляться по определённому алгоритму, выраженному в соответствующем нормативно-правовом акте - «Положении». Данный документ призван отразить, уровни ответственности и определить набор должностных лиц [5]. Это, прежде всего специалисты занимающиеся включением проектной структуры, а так же их уровень квалификации при осуществлении конкретных видов деятельности по решению новых задач. Разработка «Положения» о структуре управления МО «Сольвычегодское» должна осуществляться с учетом устава и на основании нормативно – законодательных актов [4].

Трансформирование штаба в проектную группу позволит добиться следующих результатов:

1. Экономия ресурсов на содержание постоянных работников;
2. Возможность организованно привлекать необходимых специалистов на оперативной основе;
3. Появляется механизм в виде структуры и отделов для эффективного решения проблем и развития муниципального образования в стратегическом менеджменте.

Указанный механизм позволяет повысить эффективность имеющихся и использование при включении в хозяйственную деятельность новых факторов производств, что в конечном итоге создает предпосылки для повышения уровня привлекательности города Сольвычегодска для населения и потенциальных инвесторов и социально – экономического развития.

Рассматривая эффективность предложенных мероприятий важно указать на следующие ключевые моменты. Основные направления по совершенствованию деятельности администрации МО «Сольвычегодское» реализуются в виде трансформации структуры

управления, включающей следующие мероприятия:

- внедрение новых методов и структуры управления в совокупности с коллегиальным консультационным органом – штабом развития;
- ввод новой должности организующей оперативное функционирование новой структуры;
- объединение отделов, способствующее эффективному использованию ресурсов.

Подводя итог на основании результатов анализа и выявленных при этом недостатков, представляется возможным сформулировать следующие положения:

1. Отсутствие необходимости наличия в администрации и штабе МО «Сольвычегодское» специалистов соответствующего профиля и квалификации на постоянной основе, позволит сэкономить ресурсы и аккумулировать их, привлекая дополнительные средства для решения ряда стратегических задач таких как:

- обучение персонала работников администрации и повышения его квалификации;
- изменение структуры управления МО «Сольвычегодское» и организационной – производственной структуры;
- внедрение новых методов работы, передовых технологий и оборудования;
- замены основных фондов и их модернизация;
- развитие элементов инфраструктуры.

2. Перечисленные мероприятия будут осуществляться на основе концепции - современного города – курорта с развитой социально – экономической инфраструктурой, эффективным предпринимательским сектором в качестве основного источника создания рабочих мест и средства организации и функционирования производственных процессов. Это в свою очередь даст возможность активизировать деятельность и направить ресурсы на создание высокотехнологичных товаров (сувениры, продукты питания, мебель) и предоставления услуг (отдых, лечение, обмен опытом и обучение на основе проведения семинаров, встреч, форумов – с возможностью туристической деятельности, транспортные перевозки).

3. Изменения структуры персонала и коммуникаций позволяет активировать бюджетный процесс – повысить доходы и соответственно получить возможность в виде эффективных финансовых рычагов, решать приоритетные задачи.

4. Исследование условий функционирования МО «Сольвычегодское» с использованием соответствующих методов позволило определить, что приоритетной отраслью будет являться – курортно – оздоровительная деятельность как фактор и «локомотив», вокруг которого в качестве обслуживающих и вспомогательных, формируются другие отрасли и виды деятельности. Это прежде всего:

- отдых, развлечения (кафе, рестораны, бары,



Альхимович И.Н.

выставки, ярмарки, КВН, спортивные соревнования);
- туризм (музеи, церкви, охота, рыбалка, сбор грибов, ягод лекарственных трав и др.);
- бизнес – коммуникации (форумы, презентации, конференции).

Исходя из данных приоритетных направлений деятельности, будут формироваться соответствующие отделы структуры администрации муниципального образования. В заключение представляется необходимым сделать акцент на то, что предложенные разработки позволяют, и будут способствовать эффективному решению приоритетных задач муниципального образования. Это будет достигаться на основе повышения управляемости субъекта (администрации МО «Сольвычегодское») и соответствующего изменения в позитивном развитии объекта управления (населения, условия жизнедеятельности – инфраструктуры). Рациональное использование факторов производства будет способствовать активизации и созданию новых источников наполнения бюджета, а так же увеличению заработной платы, что в свою очередь положительно отразится на мотивации работников администрации. Эффективность работы администрации МО «Сольвычегодское» будет достигаться за счет повышения качества предоставляемых управленческих услуг высококвалифицированными специалистами на основе эффективно функционирующей структуры управления.

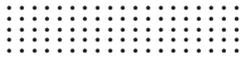
Литература:

1. Базаров Т.Ю. Оценка управленческого персонала государственных и коммерческих структур. М.: Центр Кадровых Технологий – XXI век, 2011. 312 с.
2. Бром А.Е. Современные методы управления предприятием // Микроэкономика. 2011. № 2. С.66-70.
3. Валеева Р.Р. Анализ системы управления организацией: структурно-проблемный подход // Инновации. 2009. № 10. С.118-126.
4. Ивахненко А.Г. Управление процессами организации / А.Г.Ивахненко, М.Л.Сторублев // Методы менеджмента качества. 2009. № 5. С.8-12.
5. Кац И. О макроэкономическом планировании и системе управления экономикой. // Экономист. 2013. № 12. С. 28-32.
6. Коробко В. И. Теория управления: учебное посо-

- бие. М.: ЮНИТИ - Дана, 2010. 384 с.
7. Соловьев С.Г. Муниципальная власть: понятие, содержание и механизмы реализации // Российская юстиция. 2011. № 8. С.2-6.
8. Третьякова Е. Структура и технология управления: концептуальный подход // Проблемы теории и практики управления. 2008. № 4. С.96-101.
9. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 2011. с. 304.
10. Шинковская Н. Городское самоуправление в современной России: границы возможного (запрограммированная девиантность) // Политическая наука. 2008. № 3. С. 194–233.

References:

1. Bazarov T.Yu. Assessment of managerial staff of public and commercial structures. M.: Tsentr Kadrovikh Tekhnologiy – XXI vek, 2011. 312 p.
2. Brom A.E. Modern methods of business management // Mikroekonomika. 2011. № 2. P.66-70.
3. Valeyeva R.R. Analysis of an organization management system: structural-problematic approach // Innovatsii. 2009. № 10. P.118-126.
4. Ivakhnenko A.G. Management of organizational processes / A.G. Ivakhnenko, M.L. Storublyov // Metody menedjmenta kachestva. 2009. № 5. P.8-12.
5. Kats I. On macroeconomic planning and the system of economic management // Ekonomist. 2013. № 12. P. 28-32.
6. Korobko V.I. Theory of management: study book. M.: YUNITY – Dana, 2010. 384 p.
7. Solovyov S.G. Municipal power: notion, content and realization mechanisms // Rossiyskaya yustitsiya. 2011. № 8. P.2-6.
8. Tretyakova E. Structure and management technologies: conceptual approach // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2008. № 4. P.96-101.
9. Utkin E.A., Denisov A.F. Public and municipal management. M.: Association of the authors and editors “Tandem”. Published by “EKMOS”, 2011. p. 304.
10. Shinkovskaya N. City self-government in modern Russia: borders of potential (programmed deviation) // Politicheskaya nauka. 2008. № 3. P. 194–233.



К ВОПРОСУ О ДИНАМИКЕ ПРИЗНАНИЯ ИНОСТРАННОГО ОБРАЗОВАНИЯ И (ИЛИ) ИНОСТРАННОЙ КВАЛИФИКАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Скоробогатова В.И.

кандидат юридических наук, доцент, директор ФГБНУ «Главэкспертцентр» (Россия),
119049, г. Москва, Ленинский проспект, д. 6, стр. 3, skorobogatova_ve@mail.ru

УДК 351:371
ББК 74.04

Цель. В статье рассматриваются динамика признания иностранного образования и квалификации в России в контексте процессов адаптации и интеграции трудовых мигрантов.

Методы и методология. В качестве основного выбран системный подход, использованы методы сравнительного анализа и сопоставления.

Результаты и научная новизна. Проанализированы данные мониторинга, проводимого Главэкспертцентром – государственной организацией по признанию иностранных дипломов и квалификации. Выявлена динамика, географические и профессиональные особенности документов об иностранном образовании, признанных в Российской Федерации.

Ключевые слова: признание иностранного образования, иностранная квалификация, адаптация, интеграция, рабочие-мигранты, Российская Федерация.

REVISITING DYNAMICS OF FOREIGN ENTITY AND (OR) FOREIGN QUALIFICATION RECOGNITION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Skorobogatova V.I.

Candidate of Science (Law), Assistant Professor, Director FGBNU “Glavexpertcenter” (Russia),
b.3, 6 Lenin av., Moscow, 119049, Russia, skorobogatova_ve@mail.ru

Purpose. In the article, the author considers dynamics of foreign entity and qualification recognition in Russia within the context of adaptation and integration of labor migrants.

Methods and methodology. As the main systematic approach is selected, using the methods of comparative analysis and comparison.

Results and scientific novelty. The author analyzed monitoring data conducted by Glavexpertcenter – public organization dealing with recognition of foreign diploma and qualification; identified dynamics, geographic and professional peculiarities of documents on foreign education recognized in the Russian Federation.

Key words: recognition of a foreign entity, foreign qualification, adaptation, integration, workers-migrants, the Russian Federation.

В настоящее время Россия является крупнейшей принимающей мигрантов в Евразии. По данным Федеральной миграционной службы России в 2013 году на российском рынке труда работали порядка 2,3 млн. рабочих из различных стран. Главными миграционными донорами для России являются Узбекистан, Таджикистан, Украина, Киргизия и Китай. Для российского общества вопросы адаптации и интеграции мигрантов представляют собой значительную актуальность, по-

скольку увеличивается доля мигрантов, не владеющих русским языком, не имеющих навыков работы на российском рынке труда. Признание иностранного образования и квалификации является важным элементом механизма адаптации и интеграции иммигрантов.

Главэкспертцентр, наряду с ведущими российскими университетами, занимается признанием иностранного образования и квалификации. С одной стороны, признание дипломов и документов о квали-



Скоробогатова В.И.

фикации помогает иностранным гражданам адаптироваться на российском рынке труда и интегрироваться в российское общество. С другой стороны, процесс позволяет производить селекцию рабочих и специалистов с точки зрения их доступа на российский рынок труда. Материалы данной статьи включают результаты мониторинга процесса признания иностранного образования Главэкспертцентра за период с января по ноябрь 2014 года.

За этот период Главэкспертцентр провел экспертизу 16,4 тыс. документов об иностранном образовании и (или) квалификации. Необходимо отметить, что «пик» обращений приходится на июнь (около 3,4 тыс.), что, очевидно, связано с притоком абитуриентов

из зарубежных стран в российские вузы. Другой «пик» притока документов был отмечен в апреле (около 2,4 тыс.) и, очевидно, обусловлен притоком значительного количества рабочих-мигрантов, поскольку трудовая миграция из некоторых государств в Россию характеризуется сезонным характером и начинается обычно весной. (рис.1).

В большинстве своем на российский рынок труда стремятся иностранцы со средним уровнем квалификации – порядка 47%. Около 21% дипломов приходится на иностранцев со средним профессиональным образованием. Это отражает достаточно четко сложившуюся модель занятости на российском рынке труда, на котором востребованы в большинстве своем квали-

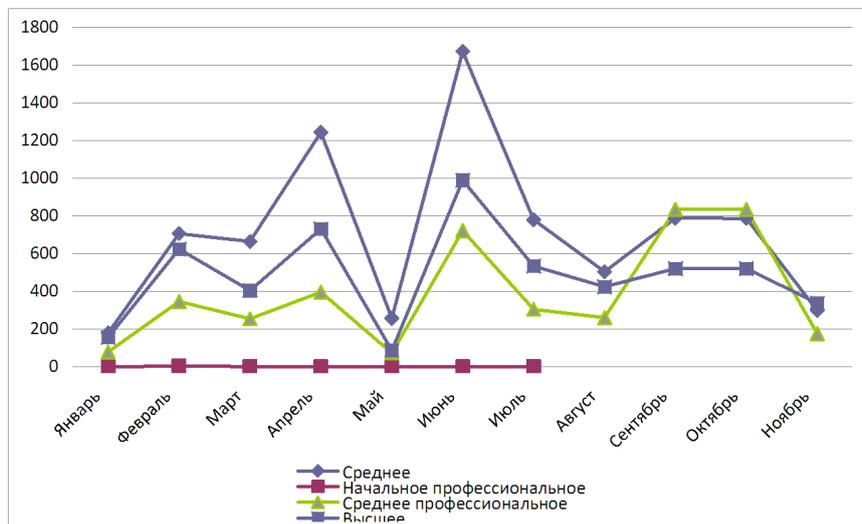


Рисунок 1 - Динамика признания иностранного образования и (или) иностранной квалификации Главэкспертцентром по уровням образования, единиц



Рисунок 2 - Структура признанных иностранного образования и (или) иностранной квалификации, подтвержденных экспертным заключением Главэкспертцентра по уровням образования, %



Скоробогатова В.И.

фицированные и неквалифицированные рабочие. Примерно третья часть признанных дипломов об образовании приходится на иностранцев, имеющих высшее образование – 32% (рис. 2).

В географическом отношении более 67% всех признанных документов об иностранном образовании и квалификации приходилось на страны бывшего СССР, которые по-прежнему остаются основными поставщиками учебных и трудовых мигрантов в Россию. Третья часть всех признанных документов приходилась на страны Азии - 23%. Доля других континентов была значительно меньше - Африка (4%), Америка (3%), Европа (3%), (рис. 3).

При этом поток желающих признать свое образование из стран СНГ отличается значительным разнообразием, в котором в примерном балансе находится

три категории документов – среднее, среднее профессиональное и высшее образование. Наибольшей долей людей с высшим образованием отличается поток документов из Австралии и Океании – более 40% и стран Европы – примерно 50% всех заявленных документов о высшем образовании. Наибольшая доля документов о среднем образовании и минимальная с высшим образованием отмечается из стран Африки, Азии и Америки (рис.4)

Перечень основных стран, из которых были поданы иностранные документы об образовании и квалификации для признания возглавляют три азиатские страны: Узбекистан - 6,2 тыс., Малайзия - 1,7 тыс. и Казахстан - 1 тыс. Ко второму кругу стран можно отнести страны – традиционные партнеры России по трудовой и учебной миграции - Индия (0,4 тыс.) и Украина (1,1

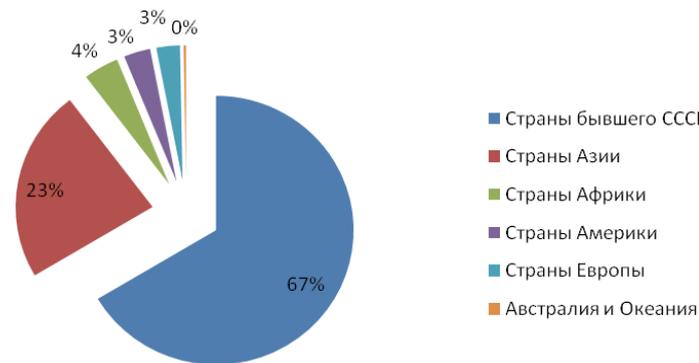


Рисунок 3 - География признанных иностранного образования и (или) иностранной квалификации, подтвержденных экспертным заключением Главэкспертцентра по континентам, %

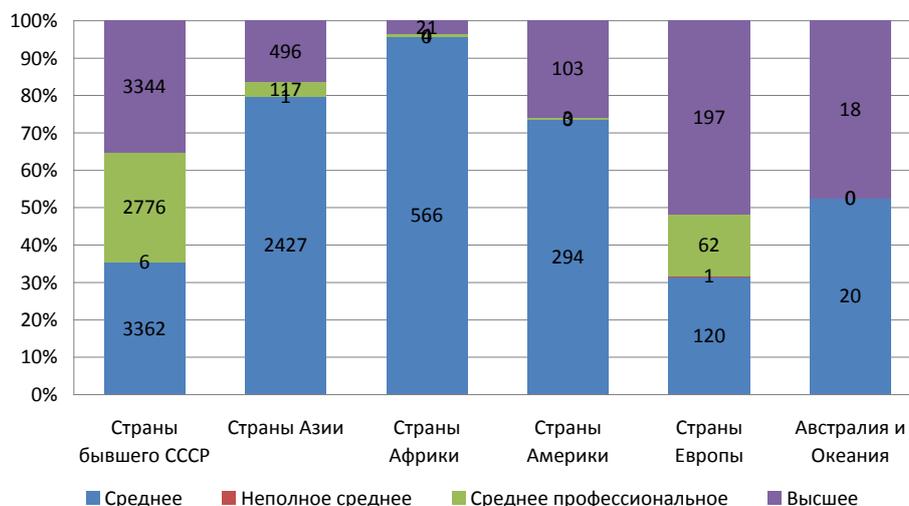


Рисунок 4 - Структура и география признанных иностранного образования и (или) иностранной квалификации, подтвержденных экспертным заключением Главэкспертцентра, единиц

тыс. единиц). Также перечень стран-лидеров входят: Ирак и Бразилия (по 0,3 тыс.), Армения, Марокко, Тунис, Таджикистан (0,2 тыс.), Иран, Сирия, Германия и Латвия (по 0,1 тыс.) (рис.5)

Проведенный мониторинг позволяет выявить несколько особенностей в процессе признания иностранных дипломов и квалификации иностранных граждан в России. Во-первых, структура обращений за признанием по уровням образования четко коррелирует со сложившимися потребностями на российском рынке труда. В настоящее время на нем востребованы в большей степени квалифицированные и неквалифицированные рабочие, и в меньшей степени специалисты с высшим образованием.

Во-вторых, перечень стран – поставщиков трудовых мигрантов и стран, граждане которых подают заявление о признании дипломов и квалификации в России не совпадает. Например, Таджикистан, занимает второе место по числу трудовых мигрантов в России, но находится в конце десятки стран по признанию дипломов. Напротив, Малайзия входит в число лидеров по признанию дипломов, но не относится к числу крупных поставщиков трудовых мигрантов в Россию.

В данном случае – большинство мигрантов – студенты и аспирант, обучающиеся в российских вузах.

В-третьих, мониторинг данных и опрос экспертов показывает, что основными мотивами обращения трудовых мигрантов за признанием иностранного образования и (или) иностранной квалификации является желание получить работу или получить более высокооплачиваемую работу в России. Фактически это означает, что среди трудовых мигрантов выделяется группа людей, стремящихся к адаптации на российском рынке труда посредством повышения уровня образования и квалификации.

Литература:

1. Сборник тезисов Международной конференции «Признание иностранного образования и квалификации: современные подходы. Роль информационных ресурсов (Москва, 4-5 декабря 2014 г.): Сборник тезисов.– М.: ФГБНУ «Главэкспертцентр», 2014. 110 с.
2. Рязанцев С.В., Стрельцова Я.Р. Риски трудовой миграции в Россию // Россия в новой социально-

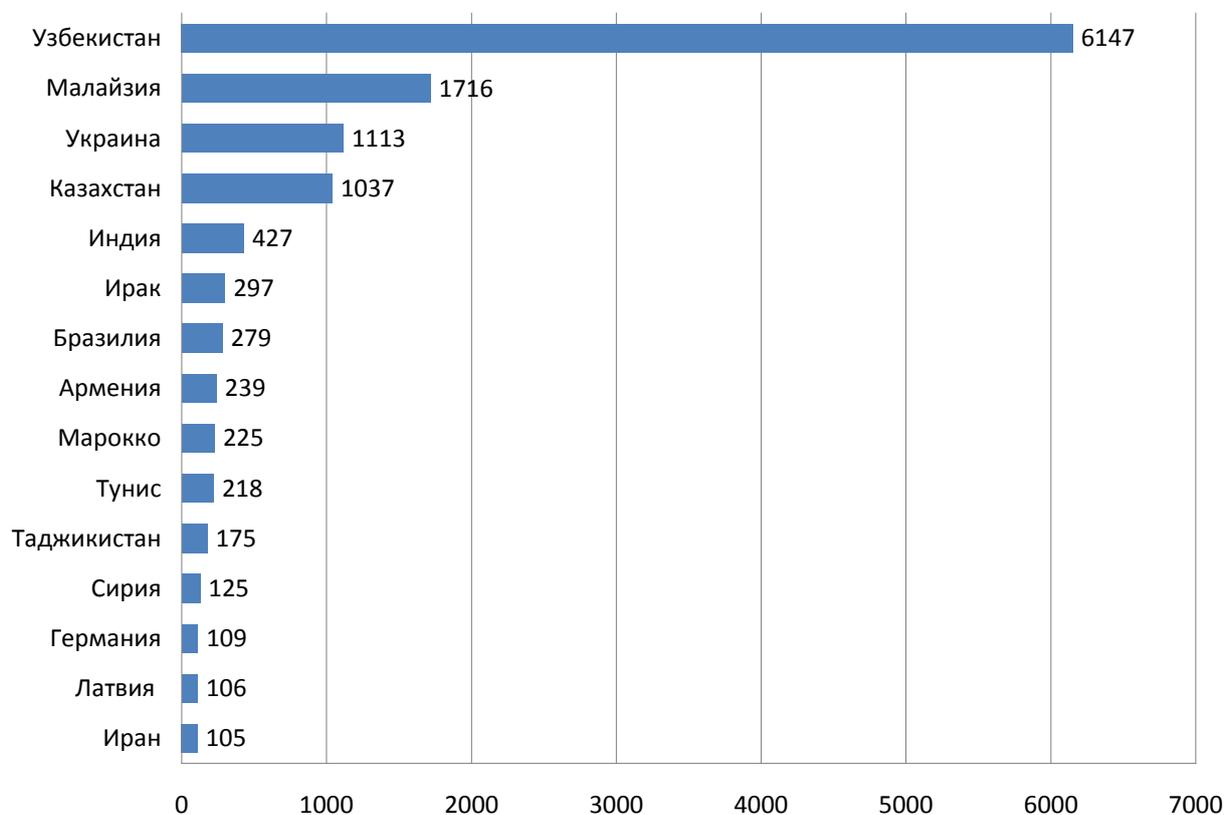
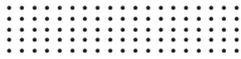


Рисунок 5 - Основные страны происхождения документов о признании иностранного образования и (или) иностранной квалификации, подтвержденных экспертным заключением Главэкспертцентра по странам, единиц



политической реальности: мониторинг вызовов и рисков. Выпуск 2. М.: Издательство «Прспект», 2014. С. 130-142.

References:

1. Collection of theses of the World conference “Recognition of a foreign entity and qualification: modern approaches. Role of information resources (Moscow, December 4-5, 2014): Collection of theses. – М.: FG-BNU “Glavexpocenter”, 2014. 110 p.
2. Ryazantsev S.V., Streltsova Ya.R. Risks of labor migration in Russia // Rossiya v novoi sotsialno-politicheskoy realnosti: monitoring vizovov i riskov. Issue 2. М.: Izdatelstvo “Prospekt”, 2014. P. 130-142.



**МЕТОДИКА ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ
УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ
И КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Овчинникова О.П.

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой «Экономика и финансы» Орловского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 302028, Россия, г. Орел, б. Победы, д.5а, oovchinnikova@yandex.ru

Лукашов В.В.

младший научный сотрудник, Юго-Западный государственный университет (Россия), 199226, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Нахимова, р-н Василеостровский, д.11, к. 321, 79112231043@yandex.ru

УДК 352.07
ББК 67.400.7

Цель. Разработка научно-методического обоснования современных методов оценки результативности управленческих воздействий на муниципальном уровне и разработке рекомендаций по обеспечению результативной работы органов местного самоуправления.

Методы. Анализ специфики управления муниципальным развитием основан на авторской методике, включающей ряд показателей, которые были рассчитаны для муниципальных образований (муниципальных районов) Орловской области за 2013 г. в качестве базового принят 2011 год.

Результаты. Обоснован методический подход к совершенствованию системы оценки результативности управления муниципальным развитием, позволяющий детализировать информацию о состоянии каждого муниципального образования, о характере вклада органов управления в его развитие, и сформировать информационную базу для выработки и коррекции управленческих решений.

Научная новизна. Научная новизна заключается в решении задачи оценки результативности управленческих воздействий органов местного самоуправления, позволяющей адекватно реагировать на изменение внешних условий при проведении социально-экономической политики в сторону ее коррекции с целью повышения качества жизни населения территории.

Ключевые слова: муниципальное управление, результативность муниципального управления, кадровое обеспечение муниципального развития.

**METHODOLOGY OF ASSESSMENT OF MUNICIPAL DEVELOPMENT MANAGEMENT
EFFECTIVENESS AND STAFF PROVISION OF MUNICIPAL MANAGEMENT**

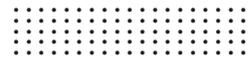
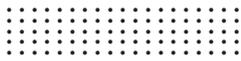
Ovchinnikova O.P.

Doctor of Science (Economics), Professor, Head of the "Economics and Finances" Department of Oryol branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 5a Pobedi str., Oryol, Russia, 302028, oovchinnikova@yandex.ru

Lukashov V.V.

Junior Researcher, South-West State University (Russia), r.321, 11 Vasileostrovskiy district, Nakhimova str., StPetersburg, Russia, 199226, 79112231043@yandex.ru

Purpose. Development scientific-methodological substantiation of modern methods of performance assessment



of influence on municipal level and recommendations development on provision of effective activity of local self-power bodies.

Methods. Analysis of specificity of municipal development management is based on the author's methodology including a number of indices which were calculated for municipal entities (municipal districts) in Oryol region for 2013 as the basic one was adopted in 2011.

Results. The author substantiated a methodological approach to the improvement of assessment system of effectiveness of municipal development management, which allows specializing information on the condition of every municipal entity, on contribution character of power bodies to its development, and form an information basis for the development and correction of managerial decisions.

Scientific novelty. Scientific novelty is in solving tasks effectiveness assessment of managerial influence of self-power bodies that allow reacting adequately to changes of external factors conducting social-economic policy towards its correction to improve living standards of population on a specific territory.

Key words: municipal management, municipal management effectiveness, staff provision of municipal development.

Для Российской Федерации характерны значительные различия в уровнях социального и экономического развития ее регионов и, в особенности, муниципальных образований, что связано как с огромной территориальной протяженностью страны и разнообразием ее природно-климатических зон, так и с неравномерным распределением производительных сил, историческими, национальными, религиозными и иными особенностями развития ее регионов. Существенную роль играет специфика государственно-федеративного устройства, основанного на сочетании административно-территориальных и национально-территориальных принципов. Анализ специфики управления муниципальным развитием показал необходимость формирования единой, универсальной методики оценки результативности управленческих воздействий. Основой формирования методики является ее нацеленность на достижение конкретного результата – улучшения качества жизни населения территории.

Целью настоящей статьи является разработка методики оценки результативности управления муниципальным развитием на основе предложенной системы показателей и проведение соответствующих расчетов.

В целом в Российской Федерации более 19 тысяч муниципальных образований, 27% населения – это сельское население, которое не имеет достаточного набора тех благ, которыми могут воспользоваться жители крупных городов. [1, с. 43]

Анализ специфики управления муниципальным развитием показал необходимость формирования единой, универсальной методики оценки результативности управленческих воздействий. основополагающим моментом формирования методики является ее нацеленность на достижение конкретного результата – улучшения качества жизни населения территории.

В качестве критериальных значений следует принять: уровень социального развития территории;

уровень экономического развития территории, политическая стабильность, потенциал роста. Разделение социального и экономического критерия объясняется необходимостью инструментального обеспечения оценок результатов развития и управления. Такой подход, с одной стороны, обеспечивает независимость оценки и, с другой, сокращает погрешность за счет конкретного выделения показателей в группы.

В качестве допущения следует принять, что определить экономическую эффективность услуг органов управления по общеизвестному критерию отношения затрат на результат в денежном выражении представляется сложным, т.к. не учитывается качество предоставляемых услуг, а также оценки основываются на фактических издержках и не учитывают временные затраты в стоимостном выражении. [2, с. 4], [3, с. 202]. Именно поэтому оценка экономической эффективности возможна только по определенному набору управленческих функций, результирующей которых является экономический рост.

Методика должна включать следующие направления:

- обоснование критериев эффективности МСУ;
- определение специфических особенностей МСУ в сельской местности;
- разработку модели эффективного управления активами муниципальных образований,
- разработку модели оценки качества финансового менеджмента на муниципальном уровне;
- оценку социальной напряженности в муниципальном образовании;
- анализ уровня безработицы и выявление возможностей альтернативных форм занятости населения;
- обоснование конкретных предложений по формированию соглашений между близлежащими муниципальными образованиями о сотрудничестве в сфере сельского хозяйства, имущественного обме-

на, социальной инфраструктуры (сетевое взаимодействие), в т.ч. разработка PR-программы по эффективному взаимодействию;

- оценку степени развития институтов гражданского общества на территории муниципального образования;
- критерии, обеспечивающие профессионализм должностных лиц МСУ;
- разработку нормативно-правовой базы данной методики. [2, с.5], [4, с.71]

Рассмотрение оценки результативности деятельности органов местного самоуправления следует определять по двум направлениям:

1) результативность развития, определяемая показателем уровня социально-экономического развития территории к удовлетворенности населения как потребителя услуг органов управления;

2) результативность самого управления, определяемая показателем уровня социально-экономического развития территории как вклада органов управления. Данный показатель характеризует качество и эффективность управления. [5, с.44]

В связи с этим предлагается следующая система показателей результативности управления муниципальным развитием.

1. Целевая результативность, характеризующая соответствие поставленных целей действительным потребностям развития.

$$P_{ц} = Ц_{п} / Ц_{д}, \quad (1)$$

где $P_{ц}$ – целевая результативность;

$Ц_{п}$ – поставленная цель (целевой ориентир);

$Ц_{д}$ – действительная цель (действительная потребность).

Оценить целевую результативность в денежном эквиваленте представляется достаточно проблематичным, поэтому оценка будет носить приближенный характер. Поэтому оценку следует проводить на основе социологического опроса.

Проблемы, требующие теоретического обоснования и практического решения, в данном случае следующие:

- обоснование системы целей управления и оценка потребностей развития;
- учет взаимосвязи целей развития;
- возможность оценки целей развития, в т.ч. в стоимостном или количественном выражении;
- учет соотношения текущих и стратегических целей и потребностей.

2. Административная результативность, характеризующая отношение фактического целевого показателя к плановому (степень достижения поставленных целей и задач развития муниципального образования в целом):

$$P_{а} = П_{цф} / П_{пл} * 100\%, \quad (2)$$

где $P_{а}$ – результативность административная;

$П_{цф}$ – фактический целевой показатель;

$П_{пл}$ – плановый показатель.

В данном случае существуют определенные ограничения:

- соответствие плановых показателей изменению условий внешней среды (условиям их реализации);

- обоснованность плановых показателей действительным потребностям, т.е. адекватность показателей текущему развитию муниципального образования;

- соизмерение результатов по отдельным целям.

3. Результативность управленческих функций (оперативная результативность), является уточняющим показателем, характеризующим административную результативность. Характеризует результаты решения органами местного самоуправления отдельных групп вопросов местного значения (отдельных функций управления). Применяется для оценки деятельности подразделений районных администраций.

$$P_{оп} = П_{jфакт} / П_{jпл}, \quad (3)$$

где $P_{оп}$ – оперативная результативность;

$П_{jфакт}$ – показатель выполнения отдельной j-той функции управления;

$П_{jпл}$ – плановый показатель выполнения j-той функции управления.

4. Результативность управления развитием, представляет собой систему показателей, характеризующих устойчивость территориального развития и эффективность использования ресурсов.

Данная система должна выполнять следующие условия:

- обеспечивать оценку степени достижения целей развития муниципального образования;
- учитывать эффективность реализации тактических и стратегических задач и их взаимосвязку.

Проблемы, которые возникают при расчете данного показателя:

- обоснование критериев эффективности социально-экономического развития территории;
- отсутствие методического инструментария для определения параметров результативности управления.

5. Результативность социально-экономического развития территории. Это обобщенный показатель, который характеризуется системой показателей, отражающих удовлетворенность населения качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг.

Результативность управления как интегральная характеристика удовлетворенности населения определяется при проведении социологических опросов, поэтому зачастую носит субъективный характер, отражающий личный опыт взаимодействия с органами

власти опрашиваемых лиц. [6, с. 110]

Данная система показателей ориентирована на корреляцию результатов управления муниципальным развитием с изменением качества жизни населения. Предварительный анализ совокупности показателей, отражающих отдельные аспекты социально-экономического развития территории, представлен в таблице 1.

Сформированная система показателей отражает в самом общем виде уровень социально-экономического развития территории.

На основе этой совокупности можно рассчитать относительный уровень территориального развития. Относительные значения определены как отношения

локальных показателей по каждому из муниципальных образований Орловской области к среднему значению соответствующих показателей по совокупности объектов, включенных в исследуемую выборку. Среднее значение по группе муниципальных образований рассчитано как средневзвешенное по численности населения всех объектов совокупности (таблица 2).

Анализ результатов проведенных расчетов позволяет сделать вывод, что большинство районов области, не являющихся крупными, имеют неустойчивый рейтинг. Показатели рейтинга меняются иногда значительно (например, Сосковский, Новосильский районы), а в отдельных случаях вариация рейтинга равна 1

Таблица 1 - Система показателей уровня социально-экономического развития территории и результативности управления развитием

Показатель (рассчитывается относительно среднего по региону)	Ед. измерения	Источник	Значимость показателей ¹
1. Среднемесячная заработная плата	Тыс. руб./ чел.	Данные территориального органа Росстата	Высокая значимость,
2. Удовлетворенность населения качеством медицинского обслуживания	Экспертная оценка, баллы	Годовые отчеты глав муниципальных образований	Высокая значимость
3. Удовлетворенность населения качеством образовательных услуг (дошкольное и общее среднее образование)	Экспертная оценка, баллы	Годовые отчеты глав муниципальных образований	Высокая значимость
4. Доля населения, проживающих в населенных пунктах, имеющих единую транспортную инфраструктуру с центром ²	%	Годовые отчеты глав муниципальных образований	Высокая значимость
5. Уровень безработицы	%	Данные территориального органа Росстата	Высокая значимость
6. Уровень экологии (загрязненность)	Объем выбросов вредных веществ/ м ³	Данные территориального органа Росстата	Средняя значимость
7. Ввод в действие жилого фонда в расчете на душу населения	кв. м/ чел.	Данные территориального органа Росстата	Средняя значимость
8. Объем промышленного производства на душу населения	Тыс. руб./ чел.	Данные территориального органа Росстата	Высокая значимость
9. Объем сельскохозяйственного производства на душу населения	Тыс. руб./ чел.	Данные территориального органа Росстата	Высокая значимость
10. Степень обеспеченности бюджета собственными доходами	%	Данные территориального органа Росстата	Высокая значимость
11. Объем обеспеченности собственными доходами бюджета МО на душу населения	Тыс. руб./ чел.	Расчетная характеристика	Высокая значимость
12. Густота автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием	Км/ 100 кв.км территории	Годовые отчеты глав муниципальных образований	Средняя значимость

(например, Новодеревеньковский район).

Причины такого положения дел кроются в личности руководителя района (главы местной администрации) и его компетентности. Поэтому на результативность деятельности органов местного самоуправления, к сожалению, большое влияние оказывает кадровая составляющая. Таким образом, можно сделать вывод об отсутствии системности управления. Зачастую проблемы решаются «по накатанной», на развитие района внимания обращают только в той мере, в какой требуют более высокие органы власти.

Показатели результативности развития, отражающие оценку населением результатов социально-экономического развития территории, образуются двумерной матрицей «уровень развития – степень удовлетворенности населения деятельностью органов МСУ» (таблица 3).¹

Результаты развития территории определяются с позиции количественного изменения уровня качества жизни населения и оценки ее составляющих населением. Очевидно, что оценка населением во многом субъективна, кроме того существуют различия факторов роста оценок результативности. Оценка уровня развития территории основывается на отчетных статистических данных, оценка удовлетворенности населением основывается на общественном восприятии происходящих изменений.

Анализ приведенных данных показывает отсутствие прямой зависимости удовлетворенности населения и уровня социально-экономического развития территории. Это объясняется следующими моментами: низким качеством информации об удовлетворенности населения качеством жизни. Такое положение объясняется, прежде всего, тем, что опросы производятся

Таблица 2 - Показатели относительного уровня социально-экономического развития муниципальных образований Орловской области (2013, 2011 годы)

Муниципальное образование	Уровень/ ранг социально-экономического развития (2013 г.)	Уровень/ ранг социально-экономического развития (2011 г.)
Болховский район	1,147/5	1,137/5
Верховский район	0,939/12	0,852/15
Город Ливны	1,419/2	1,298/2
Город Мценск	1,246/3	1,246/3
Город Орел	1,770/1	1,767/1
Глазуновский район	1,062/8	1,028/8
Дмитровский район	0,797/17	0,735/21
Должанский район	0,630/19	0,680/23
Залегощенский район	0,772/20	0,728/22
Колпнянский район	1,134/7	1,030/7
Корсаковский район	0,663/18	0,677/24
Краснозоренский район	0,503/26	0,490/27
Кромской район	0,976/11	0,832/17
Ливенский район	1,190/4	0,839/4
Малоархангельский район	0,889/15	0,961/12
Мценский район	1,139/6	1,098/6
Новодеревеньковский район	0,498/27	0,460/28
Новосильский район	0,533/24	1,007/9
Орловский район	0,951/9	0,941/13
Покровский район	0,834/14	0,839/16
Свердловский район	0,608/23	0,754/20
Сосковский район	0,755/21	0,814/18
Троснянский район	0,870/16	0,815/19
Урицкий район	0,946/10	0,918/14
Хотынецкий район	0,919/13	0,965/11
Шаблыкинский район	0,520/25	0,591/25

¹ В основу расчетов были положены данные социологических опросов, проводимых в Орловской области



выборочно, как правило, охватывают неработающее население, т.е. тех, кто готов активно обсуждать деятельность органов МСУ. Кроме того, главы местных администраций, близкие к опрашиваемым структурам, просят «улучшить» показатели удовлетворенности населения, что искажает картину в целом.

Показатели результативности управления, отражающие степень соответствия результатов деятельности органов местного самоуправления с позиции вышестоящих органов власти. Такие показатели отражаются соотношением «уровень социально-экономического развития территории / качество управления».

Таблица 3 - Результативность развития муниципальных образований Орловской области

Уровень социально-экономического развития территории	Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления				
	Высокий	Выше среднего	Средний	Ниже среднего	Низкий
Высокий	-	5	1,2	3	-
Выше среднего	-	4	6,18	-	-
Средний	-	9	8	13-17	10,19
Ниже среднего	-	7,11,12	20,25	21-24	
Низкий	-	-	-	-	26-27

Таблица 4 - Вклад органов управления муниципальными образованиями в развитие территории

Муниципальные образования	Объект вклада – социально-экономическое развитие территории
1. Болховский район	0,038
2. Верховский район	0,019
3. Город Ливны	0,087
4. Город Мценск	0,048
5. Город Орел	0,110
6. Глазуновский район	0,019
7. Дмитровский район	-0,012
8. Должанский район	-0,005
9. Залегощенский район	0,015
10. Колпнянский район	0,018
11. Корсаковский район	-0,036
12. Краснозоренский район	-0,004
13. Кромской район	0,019
14. Ливенский район	0,024
15. Малоархангельский район	0,014
16. Мценский район	0,024
17. Новодеревеньковский район	-0,020
18. Новосильский район	-0,019
19. Орловский район	0,036
20. Покровский район	0,018
21. Свердловский район	0,038
22. Сосковский район	0,021
23. Троснянский район	0,002
24. Урицкий район	0,022
25. Хотынецкий район	0,008
26. Шаблыкинский район	-0,017

Наиболее сложной задачей в данном случае является выявление или оценка вклада органов управления в общие итоги развития территории. Как правило, при росте показателей развития считается, что вклад органов управления значительный и наоборот. Однако на практике это не всегда так в связи с тем, что на уровень социально-экономического развития территории могут влиять и внешние факторы (например, нестабильная ситуация в приграничных территориях, количество беженцев, природные и техногенные катаклизмы и многое другое). [7, с. 301]

В данном случае можно предложить следующий алгоритм. Проводится анализ факторов роста/спада уровня социально-экономического развития территории с целью выделения наиболее значимых и имеющих высокий, средний и низкий уровень управляемости. Такие показатели приведены в таблице 1. Далее определяется прирост/спад каждого показателя в рамках муниципального образования по отношению к среднему по региону. Прирост равен $\Delta R_i = R_i - 1$. В данном случае среднее относительное значение каждого показателя по региону в целом равно единице, поэтому отклонение от среднего определяет относительное значение результативности развития по показателю.

Далее по каждому показателю экспертно определяется вклад органов управления. Экспертиза должна проводиться независимыми экспертами по каждому муниципальному образованию путем выявления единого для всех объектов оценки коэффициентов вклада органов управления.

$$K_{ij} = K_{i(t)} / K_{i(t-1)}, \quad (4)$$

где K_{ij} – коэффициент вклада по i -тому показателю j -го муниципального образования;

$K_{i(t)}$ – коэффициент в рассматриваемом периоде;

$K_{i(t-1)}$ – коэффициент в базовом периоде.

Учитывая вышеизложенное, оценка вклада ор-

ганов управления муниципальных образований Орловской области представлена в таблице 4.

Анализ данной таблицы показывает в целом положительное влияние органов власти на социально-экономическое развитие территории.

Оценка результативности управления муниципальным развитием приведена в таблице 5.

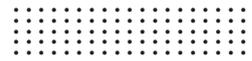
Как показывают приведенные данные, расчетные показатели отличаются от показателей, приведенных в таблице 3, основанной на опросе населения. Можно сделать вывод, что предложенная методика в значительной степени исключает субъективизм в оценке результативности муниципального управления.

Еще одной серьезной проблемой является отсутствие высококвалифицированных кадров на местном уровне. Если повышение квалификации государственных гражданских служащих является обязательным, проводится один раз в три года и на это выделяются федеральные средства, то квалификация муниципальных служащих – «дело рук самих муниципальных образований». Если региональный бюджет имеет соответствующие ресурсы, то в нем могут быть выделены средства на повышение квалификации муниципальных служащих. Однако, многие российские регионы не предусматривают такую строку в бюджете, оставляя муниципальным образованиям возможность повышения квалификации муниципальных служащих за счет средств местного бюджета. Очевидно, главы районных администраций неохотно идут на расходование средств на повышение квалификации собственных служащих. Результат таких действий вполне очевиден.

Справедливости ради отметим, что попытки обеспечения органов местного самоуправления методическими материалами, а также реализации программ повышения квалификации муниципальных служащих имеются, но они носят несистемный характер. Существует также Федеральное государственное науч-

Таблица 5 – Оценка результативности управления муниципальным развитием

Уровень социально-экономического развития территории	Качество управления муниципальным развитием				
	Высокий	Выше среднего	Средний	Ниже среднего	Низкий
Высокий	-	-	3,4,1	-	-
Выше среднего	5	-	-	-	-
Средний	21	19	13,14,16,22,24,20	2	
Ниже среднего	-	6,9,10,15		21-24	
Низкий	-	8	25,23	7,12,18	11,17,26



ное учреждение «Российский научный центр государственного и муниципального управления» (РНЦГМУ), который публикует научные и учебные разработки по актуальным вопросам местного самоуправления, представляющие научную ценность в основном для узкого круга ученых, занимающихся проблемами местного самоуправления. [8, с. 15]. Кроме того, практика показывает, что муниципальным служащим нет времени, желания и уровня образования изучать эти научные разработки.

Получается парадоксальная ситуация: научные исследования, которые могли бы содействовать муниципальному развитию, идут параллельно реальной жизни, не находя практического применения.

Муниципальное развитие в настоящее время должно перейти на качественно иной уровень, который требует серьезной научной базы. [9, с.60]

Еще одной проблемой является то, что практически отсутствуют в настоящее время институты гражданского общества в рамках муниципальных образований, хотя сама идея местного самоуправления априори несет в себе предпосылки для развития гражданского общества. Таким образом, необходимо осуществить:

- организацию мониторинга эффективности участия населения в осуществлении местного самоуправления;

- разработку перечня показателей эффективности участия населения в реализации форм местного самоуправления и деятельности территориального общественного самоуправления;

- информационное сопровождение деятельности институтов гражданского общества в муниципальных образованиях, анализ и распространение «лучшей практики», отчетов о результатах деятельности структур гражданского общества на уровне местного сообщества, построение неформальных репутационных рейтингов некоммерческих организаций и объединений;

- аккумуляцию гражданских инициатив в сфере благотворительности, милосердия и волонтерства;

- содействие гражданскому образованию молодежи с целью получения навыков гражданской активности, знания конституционных прав и обязанностей, знакомство с реальными социальными, экономическими и политическими практиками;

- формирование «тематических переговорных площадок» некоммерческого сектора;

- координационные мероприятия по консолидации однонаправленных проектов с целью повышения их эффективности и результативности (экологические инициативы, формирование групп волонтеров по обустройству жилых территорий, социальные инициати-

вы и т.д.);

- экспертная оценка секторальных политик, прогнозирование социального, экономического и политического развития и построение моделей управленческих решений и совместных действий органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

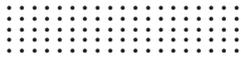
Думается, подобные направления могут сделать управленческую политику на местном уровне более результативной.

Литература:

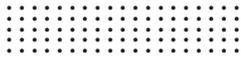
1. Садков В.Г., Овчинникова О.П. Комплексное развитие регионов России и пути преодоления кредитной асимметрии в развитии муниципальных образований // Финансы и кредит. 2006. № 21. С. 43-51.
2. Овчинникова О.П. Инновационное развитие муниципальных образований // Финансы и кредит. 2010. № 36. С. 2-7.
3. Эффективность управления социально-экономическим развитием административно-территориальных образований: Монография / под ред. д-ра экон. наук, проф. В.И. Терехина. М.: ИНФРА-М, 2013. 316 с.
4. Чистик О.Ф. Индикаторы социально-экономического развития региона // Вопросы статистики. 2008. № 3. С. 71-72.
5. Шевелева Р.Н. К вопросу совершенствования методов оценки региональной устойчивости и регионального развития // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 41. С.42-51.
6. Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) // Социологические исследования. 1997. № 6. С. 109 – 119.
7. Самарина В.П. Особенности оценки неравномерности социально-экономического развития регионов // Проблемы современной экономики. 2008. № 1. С. 300-303.
8. Рогозин Д.М., Шмерлина И.А. Оценка эффективности государственных и муниципальных услуг: социальная критика и профессиональная экспертиза. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. 102 с.
9. Гранберг А.Г. Региональная политика и региональная наука в России: десять лет спустя // Регион: экономика и социология. 2004. №1. С. 57-81.

References:

1. Sadkov V.G., Ovchinnikova O.P. Complex development of regions in Russia and ways of



- overcoming credit asymmetry in municipal entities development // *Finansy I kredit*. 2006. № 21. P. 43-51.
2. Ovchinnikova O.P. Innovative development of municipal entities // *Finansy I kredit*. 2010. № 36. P. 2-7.
 3. Efficiency of social-economic development management of administrative-territorial entities: Monograph / edited by Doctor of Science (Economics), Professor V.I. Teryokhin. M.: INFRA-M, 2013. 316 p.
 4. Chistik O.F. Indicators of social-economic development of the region // *Voprosy statistiki*. 2008. № 3. P. 71-72.
 5. Shevelyova R.N. On the issue of improving assessment methods of regional steadiness and regional development // *Regionalnaya ekonomika: teoriya I praktika*. 2009. № 41. P.42-51.
 6. Toshchenko Zh.T., Tsvetkova G.A. Local self-government: problems of development (sociological analysis experience) // *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. 1997. № 6. P. 109 – 119.
 7. Samarina V.P. Peculiarities of irregularities assessment of social-economic development of regions // *Problemy sovremennoy ekonomiki*. 2008. № 1. P. 300-303.
 8. Rogozin D.M., Shmerlina I.A. Efficiency assessment of public and municipal services: social criticism and professional expertise. M.: Izdatelskiy dom “Delo” RANEPА, 2014, 102 p.
 9. Granberg A.G. Regional policy and regional science in Russia: ten years after // *Region: ekonomika I sotsiologiya*. 2004. №1. P. 57-81.



ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В XIX ВЕКЕ

Третьякова Е.С.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права
Пермского филиала, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Россия),
614070, Россия, г. Пермь, ул. Студенческая, д. 38, es-tret@mail.ru

УДК 94(47)
ББК 63.3 (2) 52-6

Цель. Комплексный историко-правовой анализ процесса формирования системы управления внешнеполитической деятельностью российского государства в XIX веке, его юридическое оформление в национальном и международном праве.

Методы. В исследовании проведен историко-правовой анализ заявленных процессов, основывающийся на первоисточниках (международно-правовых документах и актах внутреннего законодательства, принятых в указанный период времени) и научных трудах по соответствующим вопросам.

Результаты. Проведен историко-правовой анализ, выявлены тенденции, связанные с процессом формирования системы управления внешнеполитической деятельностью в указанный период, рассмотрены органы, осуществляющие управление внешнеполитической деятельностью (министерство иностранных дел, дипломатические и консульские учреждения), их правовой статус, функции и соответствующие проблемы.

Научная новизна. В систематизированном виде, со ссылками на первоисточники, изложен процесс становления юридического оформления межгосударственных отношений в указанный период времени, определены этапы и тенденции развития.

Ключевые слова: внешнеполитическая деятельность, министерство иностранных дел, посольства, консульства.

FORMATION OF THE FOREIGN-POLICY ACTIVITIES SYSTEM OF THE RUSSIAN STATE IN XIX CENTURY

Tretyakova E.S.

Candidate of Science (Law), Assistant Professor of the Civil and Business Law Department,
National research university "Higher School of Economics" (Russia),
38 Studentcheskaya str., Perm, Russia, 614070, Russia, es-tret@mail.ru

Purpose. Complex historical-legal analysis of the formation of the foreign-policy activities system of the Russian state in XIX century, its legal arrangement in national and legal law.

Methods. In the research, the author conducted a historical-legal analysis of the above-mentioned process based on the source material (international-legal documents and national legislation acts adopted during the given period of time) and research papers on corresponding issues.

Results. The author carried out a historical-legal analysis, identified trends connected with the formation of the foreign-policy activities system in the mentioned period, considered bodies providing foreign-policy activities (Ministry of foreign-policy, diplomatic and consular organizations), their legal status, functions and corresponding problems.

Scientific novelty. In a systematized way, using references to source materials the author stated a development process of legal arrangements of inter-governmental relations in the stated period of time, determined stages and trends of development.

Key words: foreign-policy activities, Ministry of Foreign Policy, embassies, consulates.

К концу XVIII века, в связи с интенсивным развитием международного права и включением в качестве активного участника данного процесса российского государства, сформировалась острая необходимость становления эффективной системы управления внешнеполитической деятельностью и ее эффективного правового регулирования.

Данный процесс начался еще в XVIII веке на базе Посольского приказа, когда Россия превратилась в сильнейшую державу на геополитической карте мира, в связи с чем, активизировалось взаимодействие с иностранными державами, что потребовало управления вышеобозначенной деятельностью на постоянной основе. В течение всего XVIII века происходило становление и реформирование механизма управления внешнеполитической деятельностью, что послужило основой для создания в последующем министерства иностранных дел, занявшего центральное место в государственном аппарате Российской империи XIX века.

Особое значение для формирования системы органов внешних сношений в российском государстве имел период Александра I, когда по мнению В.А. Емец «сложилась система государственных органов, причастных к осуществлению внешних сношений, которая к концу столетия не претерпела существенных изменений» [1, с.59].

Итак, к началу XIX века в российском государстве назрела необходимость преобразований в сфере государственного управления, в том числе иностранными делами. Главной идеей реформирования стало осуществление ведомственной специализации.

Центральное государственное учреждение России, как и иные министерства, было учреждено Манифестом от 8 сентября 1802 года, согласно которому «Управление Государственных дел разделяется на 8 отделений, из коих каждое заключающая в себе все части, по существу своему к нему принадлежащие, составляет особое Министерство и находится под непосредственным управлением Министра, коего Мы назначаем ныне, или впредь назначить заблагорассудим» [2].

На протяжении первой половины XIX века происходило организационное и юридическое оформление Министерства, данный процесс был весьма длительным, сложным и противоречивым. Окончательное юридическое закрепление структуры и функций Министерства иностранных дел было осуществлено 22 мая 1868 года, с подписанием Высочайше утвержденного учреждения Министерства иностранных дел. [3]

В качестве предметов ведения министерство иностранных дел занималось следующими вопросами: политические сношения с иностранными правительствами, покровительство в иностранных государствах русской торговле и прочим русским интересам, ходатайство о законной защите русским подданным по

их делам за границей и содействие к удовлетворению законных требований иностранцев по их делам в России.

Структурно министерство было дифференцировано на две части: центральные установления, к которым относились Совет, Канцелярия, Департамент азиатский, департамент внешних сношений, департамент личного состава и хозяйственных дел, государственный и Санкт-Петербургский главный архивы и Московский главный архив; и заграничные установления: посольства и миссии, генеральные консульства, консульства, вице-консульства и агентства в иностранных государствах.

Итак, в соответствии с законодательным оформлением, министерство занималось весьма широким кругом вопросов, в том числе, одной из функций рассматриваемого министерства было «содействие к удовлетворению законных требований иностранцев по делам их в России», при этом в соответствии с Циркуляром от 20 февраля 1828 года было установлено, что без внимания и ответа должны быть оставляемы просьбы по следующим предметам: по тяжбам, долговым и другим требованиям, не рассмотренным в судебных местах; по делам, решения по которым утверждены Императорским величеством, кроме случаев вновь открывшихся обстоятельств; о наградах за «давнишние» услуги; о помощи лицам, которые не оказали никаких услуг российскому правительству и поэтому не имеют права на пособие. [4, с.781]

В течение всего XIX века и в начале XX века МИД, наряду с Военным было основным министерством в рамках государственного аппарата российского государства. Министр иностранных дел занимал значимое место, можно сказать, второе после императора и ему принадлежало последнее слово в решении всех внешнеполитических вопросов, что объясняется, прежде всего, значимостью внешнеполитической деятельности для государства в целом. Непосредственно на уровне Министерства иностранных дел решения принимались самим министром и немногочисленными ближайшими сотрудниками.

По количеству служащих в нем чиновников министерство иностранных дел было одним из самых небольших, так, на начало царствования Николая I министерство иностранных дел насчитывало 413 человек, на конец 1837 года – 522, еще через десять лет – 585. Для сравнения в Министерстве финансов в 1847 году служило 11 тысяч человек. В 1857 году штат внешнеполитического ведомства насчитывал 639 человек [5, с.98-99]. Кроме того, чиновники рассматриваемого ведомства служили и при других учреждениях: при главноуправляющем в Грузии, при Новороссийском и Рижском генерал-губернаторах, в канцелярии Киевского военного губернатора, при Виленском военном

губернаторе, при князе Варшавском; чиновниками министерства иностранных дел также были председатель и члены Оренбургской пограничной комиссии и пограничный начальник в Кяхте.

Безусловно, Министерство иностранных дел являлось главным системообразующим элементом органов внешних сношений. В XIX веке у российского государства в рамках МИД сформировалась развитая сеть зарубежных учреждений (дипломатических представительств и консульств), что было обусловлено активной внешнеполитической деятельностью и необходимостью обеспечения интересов государства, а также охраны прав и интересов собственных подданных.

В рассматриваемый период, Российская империя имела своих представителей в большинстве стран мира. На практике существовали два вида дипломатических представительств, при этом, весьма проблематично провести разграничение между ними. Представляется, что начиная с XIX века наименование дипломатическая миссия стало употребляться относительно постоянных дипломатических представительств, во главе которых стоял такой дипломатический агент как посланник, а не посол.

Впервые функции посольств и миссий были юридически оформлены в Учреждении Министерства иностранных дел от 10 декабря 1846г., а именно: «выполнять инструкции и предписания министра, оказывать защиту и покровительство русским подданным в чужих краях, содействовать удовлетворению их справедливых требований...» [6].

Дипломатический корпус также не был однородным, в рамках него выделялись различные виды дипломатических агентов. Наиболее употребимым термином, как и в настоящее время, был «посол», что, однако, не исключает иных используемых наименований (посланник, временный поверенный в делах, комиссар, агент и пр.) и ранжирования дипломатических агентов. Так, Ривье А. выделял два вида лиц, входящих в дипломатический корпус: церимониальные посланники, на которых возлагается представительство суверена или государства в особенно торжественных случаях и деловые, которые являются «настоящими» дипломатическими агентами [7, с.174]. Более распространенной классификацией, нашедшей, в том числе юридическое оформление, было определение следующих видов дипломатических агентов: послы, посланники, резиденты, поверенные в делах.

Общепринято, что дипломатические агенты высшего ранга именуются послами, с этимологической точки зрения данное слово имеет праславянское происхождение (от послати), в дипломатической терминологии использовались также производные наименования – чрезвычайный посол или полномочный посол, также в дипломатической переписке встречается

термин экстраординарный посол. В словаре Яновского 1806г. указано: «Экстраординарный посол или посланник – тот, кто отправляется от одного двора к другому для переговоров о каком либо особенном деле или с поздравлением по случаю бракосочетания, рождения, восшествия на престол и др.» [8, с.21].

От слова посол было образовано слово посланник (чрезвычайный посланник), как лицо, обладающее более низким дипломатическим рангом.

С созданием постоянных дипломатических представительств в обороте появился термин «резидент», образованное предположительно от латинского *residens* (сидящий на месте), которым стали называть дипломатических агентов, находящихся в стране пребывания на постоянной основе с целью наблюдения за происходящими в стране пребывания событиями и сообщения о них своему правительству. В последующем появился термин «министр-резидент». Дипломатических представителей по рангу ниже посланников и резидентов стали именовать поверенными в делах.

Кроме того, в правовых документах XIX века можно встретить термин «агент» для обозначения лиц, официально направленных своим правительством для обеспечения политических сношений и наблюдения за событиями при каком-либо иностранном дворе. Таким образом, дипломатическая практика к началу XIX века выработала весьма обширный терминологический аппарат для дифференциации дипломатических агентов, что, однако, не было надлежащим образом юридически оформлено ни на уровне национального ни на уровне международного права, в этой сфере преимущественно действовали нормы обычного права, и несомненный вклад в регулирование данных вопросов был внесен Венским (1815г.) и Аахенским (1818г.) конгрессами.

7 (19) марта 1815 года на Венском конгрессе было подписано Положение относительно Дипломатических агентов, которое также получило название Венский регламент, основной целью которого государства признали предупреждение затруднений и неприятностей в рассматриваемых вопросах. В соответствии с данным соглашением дипломатические агенты были разделены на три класса: 1. Послов и папских легатов и нунциев; 2. Посланников, министров и иных уполномоченных при Государях; 3. Поверенных в делах, уполномоченных при министрах иностранных дел.

При этом, согласно ст. 2 только первая категория дипломатических агентов признавалась представителями своих Государей. Ранг дипломатических представителей должен был определяться по порядку прибытия их ко Двору, при котором они уполномочены и официального извещения о том (ст.4).

В соответствии с указанным международно-правовым актом, предусматривалось равенство дипло-

матических агентов и одинаковый правовой статус в независимости от государства. Так, в ст. 5 устанавливалось, что в каждом государстве должен быть одинаковый порядок для приема дипломатических агентов каждого класса. Ни родственные, ни семейные связи между дворами не дают дипломатическим агентам никакого особенного преимущества (ст.6) [9].

Акт Венского конгресса был очень незначительным по объему, что нельзя сказать о его юридическом значении, ведь он положил начало процессу юридического оформления положений дипломатического права, которые до этого времени существовали на уровне норм-обычаев.

В дополнение к данному документу на Ахенском конгрессе был подписан Протокол о месте министров-резидентов и о салютовании кораблей, согласно которому постановлялось, что находящиеся при соответствующих государствах, подписавших данный протокол «министры-резиденты будут в том, что касается до ранга, составлять особый средний класс между министрами второго ранга и поверенными в делах» [10].

Таким образом, установилось следующее понимание рангов дипломатических агентов: к первому классу относились послы, легаты и нунции, которым исследователь международного права того времени А. Ривье давал следующую характеристику: «Послы имеют характер представительства в высшей степени. В более узком смысле он даже признается за ними одними: они считаются именно представителями самой особы суверена, со всеми его преимуществами и величием; они аккредитованы главой государства к главе государства, им оказываются самые большие почести; их кредитив принимается собственноручно главой государства с полным парадом и торжеством. Они титулуются «превосходительством» и должны пользоваться преимуществом сношения с главой государства» [7, с.175].

Второй класс составили посланники, чрезвычайные посланники, полномочные министры и интернунции (папские посланники, а также данный титул носил австрийский посланник в Константинополь [11, с.29]). Третий класс составили министры-резиденты.

Российское государство первое время строго не соблюдало Венский регламент, однако, после того как пост министра иностранных дел занял А.М. Горчаков в 1856 году, ситуация кардинальным образом изменилась и регламент стал неукоснительно соблюдаться. Кроме указанных классов дипломатических агентов в XIX веке определенную роль в дипломатической службе играли военные атташе, например, русский полковник флигель-адъютант Чернышев, представитель Александра I при Наполеоне, который информировал императора непосредственно, минуя российского посла. В конце XIX века должность военного атташе

официально была включена в штат посольств, в последующем появилась и должность морского атташе.

По мнению одного из исследователей истории дипломатических отношений А.И. Кузнецова «с середины XIX века развитие российской дипломатической службы стало неотделимым от общей эволюции европейской и мировой дипломатии. В МИД России, как, впрочем, и в других европейских странах, опыт зарубежных дипломатических служб не только внимательно изучался, но и учитывался при разработке предложений по совершенствованию организации отечественной дипломатической службы. Различные реформы и нововведения, предпринимавшиеся в МИД в течение XIX и в начале XX столетия, как правило, соотносились с аналогичным опытом в других европейских государствах» [12, с.31].

К началу 1860-х гг. Россия имела 3 посольства (в Париже, Лондоне и в Вене), 25 миссий в крупнейших государствах Европы, в Вашингтоне и в Рио-де-Жанейро [1, с.129 – 130]. В Азии миссии были учреждены несколько позже: в Тегеране, Пекине (1861г.) и Хакодате, в Стамбуле (1867г.), Египте (1868г.), Токио (1871г.) и других странах.

К 1912 году у Российской империи было 9 посольств, 24 миссии, 2 политических и дипломатических агентства [13, с. 129 – 130]. Таким образом, количество дипломатических представительств неуклонно возрастало и требовало совершенствования нормативного регулирования.

Внутреннее законодательство российского государства наряду с международными актами регулировало вопросы посольского права. Посольства и миссии были предусмотрены как заграничные установления Министерства иностранных дел. В учреждении Министерства иностранных дел от 22 мая 1868 года начальники посольств и миссий были разделены на четыре класса: послы; посланники, министры и другие уполномоченные при государях; министры-резиденты; поверенные в делах. При этом, в соответствии со ст. 42 «Одни послы почитаются представителями Особы Его Императорского Величества».

Учреждение Министерства иностранных дел определяло следующие функции посольств и миссий: оказание русским подданным защиты и покровительства по их делам в чужих краях и содействие к удовлетворению их справедливых требований в той мере, как это допускается местными законами, трактатами и установившимися обычаями (ст. 44); исполнение консульских действий в тех городах, где консульств нет (ст.45), выдача паспортов нашим курьерам и засвидетельствование как иностранных курьерских паспортов, так и иных документов по ходатайству министерства иностранных дел иностранного государства (ст.46). Посольству в Турции и миссии в Персии в со-



Третьякова Е.С.

ответствии с Торговым уставом, предоставляется судебная и полицейская власть над пребывающими там русскими подданными (ст. 50).

В ряде случаев, функции дипломатических представительств уточнялись соответствующими циркулярами, так в соответствии с Циркуляром от 17 марта 1824 года Посольства и миссии обязаны были доставлять министерству иностранных дел, со всей точностью и без потери времени, сведения о рождении, бракосочетании и смерти членов царствующих фамилий государств, в которых они пребывают, а также о переменах в дипломатическом корпусе и высших управлениях тех государств. Циркуляр от 22 ноября 1830 года предписывал посольствам и миссиям, пребывающим в странах, где нет агентов военного министерства обязанность доставлять в департамент внутренних сношений издаваемые в тех странах адрес-календари, печатные расписания армий и флотов, списки генералов по старшинству и т.п. Циркуляр от 28 июля 1843 года обязывал Посольства и миссии в Англии, Франции, Австрии и Германии доставлять в совет государственного коннозаводства сведения об открытиях и нововведениях по части коннозаводства [4, § 87, 88, 89].

Помимо разработки дипломатического права, в XIX веке произошло окончательное оформление института консульского права, как на уровне национального законодательства, так и в рамках межгосударственных отношений.

Вместе с тем, необходимо отметить, что несмотря на это и факт, что к XIX веку была сформирована в достаточной степени развитая сеть консульств Российской империи в зарубежных государствах, вопросы юридического оформления и надлежащей регламентации данной деятельности решены должным образом не были, в силу чего необходимо было закончить формирование данного института посредством нормативного закрепления различных вопросов, таких как место консульских органов в механизме государства, критерии отбора лиц на данную службу, правовой статус консулов и др.

При этом, параллельно шло формирование института консульского права на уровне межгосударственных отношений посредством заключения различных соглашений, что также необходимо было учитывать и согласовывать на соответствие. Во второй половине XIX века государства, в том числе при непосредственном участии России, стали заключать специализированные консульские конвенции (с Германией 1874г., с Францией 1874г., с Италией 1875г. с Испанией 1876г.), что стало значительным шагом в вопросах юридического оформления консульской деятельности, прежде всего на уровне международного права.

С течением времени необходимость и значи-

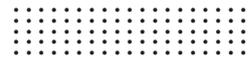
мость консульств возрастала, что обуславливалось, прежде всего, расширением экономических связей нашего государства. И если изначально консульства обеспечивали, в первую очередь, государственные интересы, то постепенно их функции менялись в сторону обеспечения интересов частных лиц (подданных своего государства). По мнению Ф.Ф. Мартенса «Если дипломатические агенты являются по преимуществу охранителями мира, политических интересов народов и следовательно, служат непосредственным сношениям между государствами, как независимыми личностями, то консулы вообще представляют социально-культурные интересы государств и их подданных на чужой территории. На их специальной обязанности лежит охранять за границей торговые и промышленные интересы своих народов и содействовать всестороннему их развитию» [11, с.50].

Правовая регламентация консульской деятельности на уровне национального законодательства была осуществлена посредством принятия Консульского устава 1820 года, который был структурно разделен на три отделения: общие постановления; власть и обязанности Консулов в делах дипломатических, государственного хозяйства и торговли; власть Консулов и обязанности в разбирательстве споров и тяжб между мореходцами и прочими российскими подданными, находящимися в месте их пребывания [14].

Таким образом, в консульском уставе детально были прописаны основные консульские функции, которые можно разделить на следующие группы:

1. Функции, связанные с обеспечением прав и интересов собственных подданных;
2. Функции по совершению регистрационных и нотариальных действий;
3. Функции в сфере торгового судоходства (в портовых городах);
4. Полицейские полномочия.
5. Функции по обеспечению торговых отношений с государством пребывания.
6. Функции, связанные с обеспечением государственных интересов.

В следующем Консульском уставе 1858 года прослеживается тенденция к расширению консульских полномочий. Так, обязанности, связанные с обеспечением и охраной прав подданных своего государства были расширены и уточнялись, так, консул объявлялся опекуном и попечителем «малолетних детей и вдов российских подданных, умерших в его округе», поверенным в делах наследования, третейским судьей в спорах между российскими подданными, регистратором актов гражданского состояния и нотариусом, при этом нотариальные обязанности уточнялись: совершение нотариальных актов российских подданных и удостоверение своей подписью и печатью консульства



различных документов (завещаний, доверенностей, протестов, копий, подписей и т.д.). Относительно морского судоходства новым являлось то, что с введением в действие данного нормативного акта договор денежного займа под заклад корабля или груза могли заключаться только с согласия хозяина или консула [15]. С рядом изменений, внесенных в 1887, 1893, 1903 гг. данный устав регулировал отношения в рассматриваемой сфере.

Система консульских учреждений формировалась в рамках министерства иностранных дел, однако, была сопряжена с трудностями, прежде всего обусловленными двойной подчиненностью.

В Российской империи, также как во всех европейских государствах консульские учреждения включались в систему Министерства иностранных дел и непосредственно подчинялись дипломатическому ведомству, учрежденному в соответствующем государстве. Вместе с тем, в российском государстве имела место и двойная подчиненность и консулы были обязаны «исполнять в точности по всем предписаниям, кои получать будет прямо от Императорского Министерства иностранных Дел, или от Российского посольства в том Государстве, где он находится, или же от Департамента Внешней торговли» [14].

Указанные функции предусматривались для консульств, находящихся в Европейских государствах и США, в которых к XIX веку сложилась в целом однотипная и весьма прогрессивная система правового регулирования с точки зрения ее содержания, вследствие чего местные правительства могли обеспечивать надлежащий уровень закрепления, гарантированности и реализации прав иностранных подданных и рассмотренных функций консульских учреждений было достаточно для эффективного обеспечения прав и интересов собственных подданных, тенденцию урегулирования прав которых можно обозначить следующим образом: переход от личного к территориальному принципу юрисдикции.

В восточных же государствах консульства обладали несколько иными полномочиями, в связи с особенностями этих государств, прежде всего, по мнению профессора Ф.Ф. Мартенса, исследовавшего данные вопросы, «Низкая степень культуры азиатских и африканских народов, их неустойчивость государственное и неумалимая враждебность ко всем другим народам, в особенности христианским» [11, с.65]. В результате, в рамках взаимодействия с восточными государствами, подданные Российской империи, также как и иных европейских государств, изымались из под местной юрисдикции и подчинялись национальным законам и суду.

Таким образом, перечень функций, которые закреплялись в консульских уставах, не носил общего,

исчерпывающего характера и дополнялся различными распоряжениями, особенно это касалось консульств, учрежденных в восточных государствах.

При характеристике функций, возложенных на консульские учреждения, необходимо заметить, что они во многом зависели не только от соответствующего юридического закрепления, но и определялись особенностями политического и экономического характера, тех условий, которые имели место как во внутреннеполитическом, так и во внешнеполитическом плане.

Таким образом, консульства позволяли государствам обеспечивать эффективное разрешение различных вопросов, к началу XX века у Российской империи было учреждено 125 штатных консульских учреждений, из них 29 генеральных консульств, 69 консульств, 27 вице-консульств и 300 нештатных консульских учреждений [16, с.205], которые в должной степени обеспечивали интересы российского государства.

Итак, в XIX веке, исходя из потребностей обеспечения эффективной внешнеполитической деятельности, обусловленной интересами Российской империи происходило активное развитие и правовое оформление системы органов, осуществляющих взаимодействие с иностранными государствами. В результате проведенных реформ, было создано Министерство иностранных дел, занимавшее ведущее место в системе всего государственного аппарата, сформировалась развитая сеть заграничных органов внешних сношений (дипломатических и консульских учреждений). С расширением географии и активизацией их деятельности постепенно усложнялись задачи данных учреждений, юридически оформлялись их функциональные обязанности. Несомненно, важным моментом явилось правовое оформление указанных процессов и вопросов как на уровне национального, так и международного права.

Литература:

1. Емец В.А. История внешней политики России. Конец XIX – начало XX века. М.: Международные отношения, 1997. 627 с.
2. Манифест об учреждении министерств от 8 сентября 1802г. // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXVII. № 204.
3. Высочайше утвержденное учреждение Министерства иностранных дел от 22 мая 1868г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. XLIII. № 45888.
4. Справочная книга для должностных лиц центральных и заграничных установлений Министерства иностранных дел. Сост. Никонов М. СПб., 1869. 1059 с.

5. Тупицин О.М. Министерство иностранных дел и зарубежные представительства России в эпоху Николая I. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2003. 273с.
6. Высочайше утвержденное Учреждение Министерства иностранных дел от 10 декабря 1846г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т.ХХI. № 20689.
7. Ривье А. Учебник международного права. Перевод П. Казанского, под ред. Л. Камаровского. М., 1893. 367 с.
8. Сергеева М.Ф. Функционирование и развитие русской дипломатической терминологии. Диссертация на соискание ученой степени кандидата филологических наук. Одесса, 1993. 257 с.
9. Постановление. Порядок председания между дипломатическими чиновниками. От 7 (19) марта 1815г. // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXIII. № 25794.
10. Мартенс Ф.Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. Т.7. СПб., 1885.
11. Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т.2. М.: Зерцало, 2008. 251 с.
12. Кузнецов А.И. Подготовка и воспитание дипломата в Российской империи (Вторая половина XIX – начала XX вв. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2005г. 218с.
13. Воловников В.Г. Вклад в изучение Востока Дипломатического ведомства Российской империи в XVIII – начале XX века. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2004. 314с.
14. Высочайше утвержденного проекта для Консулов Его императорского Величества, пребывающих в Европе и Америке от 25 октября 1820г. // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXVII. № 28444.
15. Устав для российских консулов в Европе и Америке. СПб., 1859. 59 с.
16. Очерк истории Министерства иностранных дел 1802 – 1902. СПб., 1902. 206 с.
- Mezhdunarodniye otnosheniya, 1997. 627 p.
2. Manifesto on foundation of Ministries dated September 8, 1802 // Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy Imperiyi. V.XXVII. № 204.
3. Consolidated by the Imperial court the Ministry of foreign affairs dated May 22, 1868 // Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy Imperiyi. Sobraniye II. V. XLIII. № 45888.
4. Reference book for officials of central and foreign statements of the Ministry of foreign affairs. Comp. by Nikonov M. StPetersb., 1869. 1059 p.
5. Tupitsin O.M. Ministry of foreign affairs and foreing representations of Russia in the epoch of Nicolas I. Candidate's thesis (History). M., 2003. 273 p.
6. Consolidated by the Imperial court the Ministry of foreign affairs dated December 10, 1846 // Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy Imperiyi. Sobraniye II. V.XXI. № 20689.
7. Rivye A. Study book of international law. Translation by P. Kazanskiy, edited by L. Kamarovskiy. M., 1893. 367 p.
8. Sergeyeva M.F. Functioning and development of the Russian diplomatic terminology. Candidate's thesis (Philology). Odessa, 1993. 257 p.
9. Provision. Order of chairmanship among diplomatic offices. Dated March 7 (19), 1815 // Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy Imperiyi. V. XXXIII. № 25794.
10. Martens F.F. Collection of treatises and conventions made by Russia with foreign countries. V.7. StPetersb., 1885
11. Martens F.F. Modern international law of civilized people. V.2. M.: Zertsalo, 2008. 251 p.
12. Kuznetsov A.I. Training and education of a diplomat in the Russian empire (The second part of XIX – beginning XX century. Candidate's thesis (Law). M., 2005r. 218p.
13. Volovnikov V.G. Contribution to the study of the East of Diplomatic department of the Russian empire in VIII – beginning XX century. Candidate's thesis (History). M., 2004. 314p.
14. Imperial approval of the project for Consuls of His Imperial Majesty in Europe and America dated October 25, 1820 // Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy Imperiyi. V. XXXVII. № 28444.
15. Charter for the Russian consuls in Europe and America. StPetersb., 1859. 59 p.
16. A historical sketch of the Foreign Affairs Ministry 1802 – 1902. StPetersb., 1902. 206 p.

References:

1. Emets V.A. History of the Russian foreign policy. The end of XIX – beginning of XX century. M.:



СОЦИАЛЬНЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ: СУЩНОСТЬ, ПОНЯТИЕ, ИНФОРМАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Семченко О.Р.

кандидат политических наук, докторант кафедры политологии,
Одесская национальная академия связи им. А.С. Попова (Украина),
51931, Украина, Днепропетровская область, г. Днепродзержинск, ул. Медицинская, д. 9, cfifc@yandex.ua

УДК 323
ББК 66.042

Цель. В статье раскрываются сущность, понятие, информационные механизмы обеспечения политической стабильности.

Методы. Опираясь на принципы системного подхода, автор применяет методы анализа, синтеза, оценки, сопоставления и сравнения.

Результаты. Проводится обзор основных научных дискуссий, которые ведутся вокруг проблематики политической стабильности в отечественной и зарубежной политической науке в последние годы. Также обсуждаются общие понятия, используемые для обсуждения этой проблемы.

Научная новизна. Автор приходит к выводу, что широкое использование информационных механизмов не гарантирует политической стабильности, однако, безусловно, усиливает возможности для организации взаимодействия между государством и обществом.

Ключевые слова: политическая стабильность, демократическое государство, информационное общество, информационные механизмы политической стабильности.

POLITICAL STABILITY: ESSENCE, NOTION, INFORMATION MECHANISMS

Semtchenko O.R.

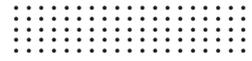
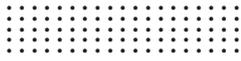
Candidate of Science (Politics), Candidate for a Doctor's degree of the Politology Department,
Odessa National Academy of Signal Communication named after A.S. Popov (Ukraine),
9 Meditsinskaya str., Dneprodzerzhinsk, Dnepropetrovsk region, Ukraine, 51931, cfifc@yandex.ua

Purpose. In the article, the author reveals the essence, the notion and information mechanisms providing political stability.

Methods. Based on the systematic approach principles, the author applies the methods of analysis, synthesis, assessment, correlation and comparison.

Results. The author reviews the main scientific discussions about the problems of political stability in the national and foreign political studies recently and considers general notions used for the discussion of the problem.

Scientific novelty. The author makes a conclusion that a wide use of informational mechanisms does not guaranty political stability, but strengthens cooperation between the state and society.



Key words: political stability, democratic state, information-oriented society, informational mechanisms of political stability.

Особенность развития информационного общества состоит в том, что в изменении политического курса или политической системы играют роль не только объективные социально-политические и экономические факторы, но и состояние информационного пространства. Поэтому, безоговорочным условием существования стабильного демократического государства является конструктивная деятельность информационных институтов, ориентированных на демократические нормы и ценности, благодаря которым граждане смогут овладеть важнейшими общественно-политическими знаниями и быть информированными о политической жизни общества. Без развитых механизмов информационного обеспечения политической стабильности становится проблематичным развитие позитивных тенденций демократии.

Таким образом, анализ информационных механизмов современного общества открывает новые возможности решения одной из важнейших задач – достижения и поддержания политической стабильности, реализации идеи социального консенсуса, минимизации социальных противоречий.

Именно по этой причине на сегодня перед отечественной политологией стоит целый комплекс задач по всестороннему изучению проблемы политической стабильности, в том числе по выявлению информационных механизмов, которые будут способствовать достижению и поддержанию политической стабильности в современной Украине.

Целью данной статьи является обзор основных научных дискуссий, которые ведутся вокруг проблематики политической стабильности в отечественной и зарубежной политической науке в последние годы. Также необходимо обсудить общие понятия, используемые для обсуждения этой проблемы.

С. Савин в работе «Политическая стабильность в изменяющемся обществе» [1] выявил объективные и субъективные факторы политической стабильности. К первым он относит устойчивость политических институтов и эффективность системы разделения властей, поддерживающая режим политическая культура общества. Ко вторым отнесены эффективность и легитимность власти в обществе. В зависимости от наличия условий для стабильности в различных компонентах политической и других сферах общества, а также от механизмов стабилизации, автор выделяет различные виды и уровни политической стабильности в общественной системе. Идеально-типическая модель политической стабильности привязывается к определенному типу политического режима.

Поддержание политической стабильности как

одну из задач обеспечения политической безопасности рассмотрел Андрей Семченков [2]. Автор предложил свое содержание понятия «поддержание политической стабильности общества». По его мнению, оно может рассматриваться как система мер и действий государственных органов, органов местного самоуправления и общественных организаций, направленная на обеспечение легитимности власти, сохранение внутреннего гражданского, межнационального и межконфессионального мира, территориальной целостности и защиту суверенитета на уровне регионов и в масштабе всей страны от внешних, внутренних и трансграничных угроз [2, с. 30].

Предметом исследования диссертационной работы Елены Ветровой «Государственная информационная политика как фактор повышения эффективности государственного управления: современное состояние и приоритеты совершенствования» стали приоритеты и особенности процесса воздействия государственной информационной политики на эффективность государственного управления [3]. Автор выдвинула научную гипотезу, которую ей удалось подтвердить в результатах своего исследования. А именно, автор предположила, что «значительные изменения сущности и содержания государственной информационной политики на современном этапе обусловлены ярко выраженным усилением роли информационно-коммуникационных процессов в государственном управлении. Степень влияния государственной информационной политики на государственное управление будет только расти, ибо эффективность органов публичной власти непосредственно связана с состоянием и дальнейшим развитием системы взаимодействия институтов государства и гражданского общества, с показателями социального самочувствия граждан и их удовлетворенности информационной открытостью власти. Возрастание роли и места государственной информационной политики связано не только с расширением масштабов, объемов и качества ее содержания, но и глубоким научно-теоретическим осмыслением практики, накопленного позитивного и негативного опыта, а также уроков и выводов, полученных в ходе управляющего воздействия» [3, с. 8].

Юлия Ильичева, автор исследования «СМИ в мобилизационных технологиях: цели, функции и политические последствия», изучает СМИ в качестве мобилизационных технологий в политических процессах [4]. Авторская гипотеза строится на тезисе о том, что «Мощный мобилизационный потенциал СМИ в пе-

риод дестабилизации общества имеет двойственный характер: интеграционный, способствующий гармонизации и стабилизации международных отношений, и дезинтеграционный, соответственно, их дестабилизирующий. Переход к мобилизационной политике означает очевидное признание акторами политического процесса невозможности и/или неумения осуществить другие подходы для достижения тех же целей» [4, с. 12]. Для исследования роли средств массовой информации в трансформационных процессах на геополитическом пространстве в условиях становления глобального информационного общества автор избрала акторный подход.

Среди достоинств работы следует выделить авторское определение понятия «мобилизационная технология», которое, по мнению Ю. Ильичевой, представляет собой целенаправленную и системно организованную, чаще всего протестную (гражданское сопротивление) деятельность по организации и координации социальных субъектов, консолидации общественности для достижения политической цели, осуществляемую в основном посредством СМИ и социальных сетей и рассчитанную на достижение быстрого и максимального результата при заданных ресурсах.

В целях нашего исследования нам необходимо определиться с его понятийными рамками, т.е. набором четко определенных понятий, имеющих определенное содержание. «Чем проще уловить значение этих понятий и, чем более широко они применимы, тем полезнее они при изучении политики. Понятийные рамки не бывают сами по себе правильными или ошибочными, но они могут оказаться более либо менее пригодными для решения данной конкретной задачи» [5, с. 72].

Все современные политологи и социологи не сомневаются в том, что эффективность управления общественными процессами находится в прямой зависимости от политической стабильности, которая основывается на таких параметрах, как «сохранение системы правления, утверждения гражданского порядка, сохранение легитимности и обеспечение надежности (эффективности) управления» [6]. Поэтому анализ понятийного аппарата рассматриваемой нами проблемы начнем с понятия «политическая стабильность».

Понятие «политическая стабильность» до сих пор не имеет однозначного определения. Трудно удержаться от замечания, что поиски наиболее адекватного определения политической стабильности нестабильны. Критерии политической стабильности путают с критериями стабильности социальной и экономической. Иногда политическую стабильность отождествляют со стабильностью общественной системы в целом, что существенно, расширяет ее рамки, или ассоциируют с

правительственной стабильностью, что значительно ее рамки сужает. Наличие таких диаметральных подходов к исследованию проблемы подтверждает, что последняя нуждается в глубоком научном анализе с применением самых современных теоретико-методологических подходов [1, с. 6]. По мнению С. Савина, политическую стабильность следует трактовать как вид социальной стабильности, как такое состояние политической сферы общества, при котором существуют гарантии воспроизводства материальных и духовных ресурсов, соблюдения определенного порядка политических отношений. Она характеризуется относительно устойчивым состоянием политических институтов, наличием поддерживающей систему политической культуры, эффективностью и легитимностью власти в обществе [1, с. 6].

Э. Зелетдинова полагает, что основными показателями стабильной политической системы являются положительная оценка политического режима, которая помогает обществу принимать действия властных структур в целом, а также положительная оценка обществом конкретных решений, принимаемых государственными органами, конкретных политических действий, личностных качеств политических лидеров [7, с. 11].

Необходимо понимать, что абсолютной политической стабильности не бывает. Иначе, речь бы шла о полной неподвижности политической системы. Даже в самом политически стабильном государстве нельзя избежать смены правительства, деятельности оппозиции и т.д. Напротив, для демократических политически стабильных государств такие политические процессы являются обычным и нормальным явлением. Более того, абсолютная политическая стабильность даже вредна для развития государства и общества. Если даже представить себе подобную картину, то мы приходим к выводу, что такое государство не имеет перспектив развития, все системы жизнедеятельности общества окажутся в застое и все это приведет к концу государства как такового. Хорошим примером для описания такой ситуации является Советский Союз, в котором не происходило никаких перемен ни в политике, ни в экономике, ни в системе государственного управления, что, в конечном счете, привело к необратимому отставанию от развитых стран, а затем и к упадку Советского государства.

Таким образом, политическая стабильность демократического режима не является незыблемой. Можно сказать даже, что демократия не гарантирует стабильность. И это понятно, поскольку демократическая система является постоянно развивающейся и динамичной. Таким образом, политическая борьба, с одной стороны, может быть характеристикой демократического процесса, с другой – быть фактором полити-

ческой нестабильности. Более того, некоторые незначительные изменения, корректировки политического курса даже полезны, поскольку это способствует усовершенствованию политической системы.

Сказанное актуализирует вопрос о соотношении и зависимости политической стабильности и демократии. Политическая практика показывает, что демократические процессы не всегда способствуют решению проблем со стабильностью, особенно в обществах, имеющих множество проблем политического и экономического характера.

Политическая стабильность зависит, в первую очередь, от того, как гармонично ведут себя политические институты в своем взаимодействии и выполнении существующих норм и правил. В научной литературе для характеристики состояния политической системы используется также понятие «устойчивость». «Устойчивость определяет процессы с точки зрения их способности удерживать изменения в заранее известных пределах и параметрах. Она демонстрирует возможности системы восстанавливать нарушенное равновесие. Устойчивость не означает обязательно неизменность, хотя и может включать ее как частный случай. Чаше устойчивость означает постоянство и предсказуемость изменений. Соответственно, неустойчивость проявляется через такие результаты развития политической системы, которые, с одной стороны, не ожидалось, а с другой – являются нежелательными» [7, с. 11].

Как не вспомнить выдающуюся работу известного французского социолога Раймона Арона «Демократия и тоталитаризм, в которой автор сделал правомерный вывод о том, что «устойчивость и эффективность обеспечиваются не конституционными правилами как таковыми, а гармонией этих правил и партийной системы, природой партий, их программами, политическими концепциями» [8, с. 125].

Правильность такого подхода подтверждается и мнением другого известного философа, политолога Йозефа Шумпетера, который обосновал условия эффективности демократической системы: «человеческий материал политики – люди, которые составляют партийный аппарат, избираются в парламент, возвышаются до министерских постов – должен быть достаточно высокого качества»; необходимо, чтобы бюрократия обладала сильно развитым чувством долга и чувством чести мундира (в эти понятия, естественно, не вписываются коррумпированность или nepотизм). Также требуется «демократический самоконтроль» [9, с. 378-385].

Еще одним близким к понятию «стабильность» является понятие «порядок». «Под политическим порядком понимается организованность (упорядоченность и согласованность), функциональность и устойчивость (стабильность) политических отношений.

Порядок проявляется в легитимности и определенности направлений деятельности властных структур, в постоянстве нормативов, привычности типов поведения [10, с. 247].

Другим полезным термином, позволяющим нам описывать условия обеспечения политической стабильности, является «информационные механизмы политической стабильности». Под информационными механизмами политической стабильности нами предлагается понимать систему информационных мер, направленных на достижение и поддержание политической стабильности с помощью специальных технологий, которые представляют собой совокупность приемов, методов, способов и процедур.

Суть информационного обеспечения политической стабильности в том, чтобы: 1) обеспечить эффективное управление социально-политическим развитием государства, своевременный и эффективный мониторинг социально-политической ситуации в стране; 2) обеспечить населению доступ к информации о деятельности органов государственной власти, улучшить качество государственных услуг гражданам, а также сократить сроки их ожидания; минимизировать административные издержки со стороны граждан и организаций; 3) с помощью новейших информационных и телекоммуникационных технологий повысить уровень и качество образования, медицины, социальной сферы; 4) усовершенствовать систему государственной поддержки науки и техники, подготовить профессиональные кадры в сфере инфокоммуникаций.

Механизмы информационного общества способны не только сократить экономические издержки в целях оптимизации развития экономики, но и регулировать состояние политической системы, делать ее более стабильной, или наоборот. Так, например, никто не будет отрицать, что благодаря определенным информационным механизмам политические конфликты возможно решать гораздо проще, и чаще удается предотвратить конфликты еще до их возникновения. В условиях информационного общества сотрудничество как форма коммуникации выглядит более логичной, нежели конфликтность или конфронтация.

В результате стремительного развития информационного общества растет и меняется роль информации в жизни людей; значительная часть валового внутреннего продукта – это доля информационных коммуникаций, продуктов и услуг; формируется глобальное информационное общество, обеспечивающее эффективное информационное взаимодействие людей, их доступ к мировым информационным ресурсам, с помощью которых становится проще удовлетворять социальные и личностные потребности [11, с. 40].

Идеи информационного общества развиваются такими известными его теоретиками, как Д. Масуда,

А. Туре, М. Маклюэн, Д. Белл, Э. Тоффлер, М. Хокхаймер, и многими другими.

Этот особый период П. Друкер, основоположник современного менеджмента, называет четвертой информационной революцией [12, с. 168]. Это означает, что акцент делается не на технологическом обеспечении информационно-коммуникационном пространстве, а на качестве информации, которая становится ключевым ресурсом развития современного общества. Таким образом, средства массовой информации (СМИ), являясь, по сути, техническими каналами передачи информации, обретают статус влиятельного участника взаимодействия общества и власти.

Средства массовой информации многолики, они могут быть использоваться как в процессе стабилизации, так и дестабилизации. Так, например, известно, что когда Леха Валенсу спросили о причинах демократической революции в Польше, он показал на телевизор и сказал: «Он». Политика СМИ, направленная на сопоставление информации о провалах коммунистических правительств, заведших общества в тупик, и о западном образе жизни привела к падению поддержки польским обществом действующей власти [5, с. 143].

Считается, что телевидение также сыграло важнейшую роль в демократизации Южной Европы, Латинской Америки, Восточной Европы в 1970-1990-е годы. Благодаря телевидению информация о наступлении демократии в соседних странах распространялась мгновенно. Это придавало борцам с диктатурами силы и ощущение поддержки со стороны соседних демократических стран. Все это С. Хатингтон назвал демонстрационным эффектом [13, с. 128].

А в Испании в 1981 г. телевыступление короля Хуана Карлоса предотвратило переворот в стране. В то же время СМИ могут провоцировать протесты, демонстрации и даже путчи, особенно в странах, где нет демократических стабилизаторов. «Экстремистскими силами еще шире, чем прежде, стали применяться методы информационно-психологического воздействия и манипулирования общественным сознанием, позволяющие обеспечить политическую мобилизацию больших масс населения, превратить их в толпу, действующую в интересах манипуляторов для делегитимации власти» [2, с. 3]. Таким образом, в информационном обществе информация обрела большую мобилизующую силу.

Ярким примером того, что СМИ формируют отношение людей к политике является снижение доверия к правительству со стороны американских граждан во время войны во Вьетнаме, которое возникло в связи с тем, что через телевидение война коснулась простых американцев.

Что касается Интернета, то он существенно реформировал методы активизации участников про-

тестов. Благодаря Интернету для социальных групп стало возможным осуществлять политические практики. Так известно, что именно благодаря Интернету, мобильной связи были организованы протестные акции в арабских странах в начале 2011 г. Следует отметить, что информационные технологии используют в своих целях не только власть, но и оппозиция, для которой стало проще создавать систему контроля за деятельностью органов власти, организовывать протестные акции.

На наш взгляд, благодаря информационным технологиям деятельность государства, естественно, при наличии политической воли, имеет шанс стать прозрачнее и открытой. Чем выше уровень открытости власти, тем больше возможностей для участия общественности в принятии политических решений. А общественное участие посредством информационных технологий дает шанс на устойчивость политической системы. Данный процесс можно выразить такой схемой: открытость государства – вовлеченность общества в управление и политику – политическая стабильность.

Вклад СМИ в обеспечение и сохранение политической стабильности будет значительным в том случае, если им удастся перейти от манипулятивной модели к диалоговой, интерактивной модели коммуникации, стать инициатором утверждения толерантной дискуссии между властью и обществом, всеми политическими силами о реальных проблемах, волнующих общество. СМИ должны продемонстрировать обществу, что являются его конструктивной частью, ориентированной на артикуляцию различных общественных интересов на принципах доверия и открытости. Только так средства массовой информации удастся вернуть утраченное доверие граждан.

Важным информационным механизмом обеспечения политической стабильности является так называемая «цифровая демократия», под которой нами понимается процесс принятия политико-управленческих решений в результате взаимодействия граждан и политических акторов в сетевом пространстве Интернета. Принципы цифровой демократии были реализованы в технологиях электронного правительства, призванного сделать деятельность органов государственной власти более открытой для общества и таким образом поднять уровень доверия населения к властным структурам. Однако, как показало время, более логичным воплощением принципов цифровой демократии стало не Электронное, а Открытое правительство. Открытое правительство – это создание эффективных диалоговых площадок для взаимодействия власти и общества, открытие сетевых ресурсов государственных и органов и отдельных их представителей в Интернете с целью интерактивных контактов с гражданами, доступ

граждан к публичной информации и ее обсуждению в режиме он-лайн, участие общественности в обсуждении важных проблем общества и др.

Исследователь Открытого правительства Наталья Крук справедливо замечает, что не все принципы Открытого правительства, в частности, включение граждан в процесс участия в управлении государством, бесспорны. Как пишет этот автор, «Открытое правительство», или открытое государственное управление (от англ. – open government) – система принципов, механизмов и инструментов организации государственного управления на основе развития форм участия граждан в управлении, прозрачности и подотчетности деятельности органов власти, а также широкого использования современных информационных технологий и новых средств коммуникации в осуществлении взаимодействия с гражданами». Не грозит ли чрезмерное участие граждан в политической жизни политической стабильности государства? В то же время приходится признать дефицит других вариантов реформирования государства. Лучшего пока еще не придумано ни теоретиками, ни политиками [14, с. 110].

Нельзя не отметить инновационность и, без преувеличения, грандиозную популярность сетевых практик. Так, социальные сети приобретают все более глобальный характер. Пользователи социальных сетей обретают новые интересы, мотивы, ценности, а также становятся субъектами сетевой социально-коммуникационной активности. В качестве примера приведем знаменитый сетевой ресурс Живой Журнал (LiveJournal), который объединяет 4 755 400 американских пользователей, 433 303 английских пользователей, 425 021 канадских пользователей, 231 937 украинских пользователей [15, с. 98]. Причем новые интересы и ценности пользователи Живого журнала приобретают благодаря общению с другими пользователями интернет-ресурсов. Живой журнал породил своих кумиров, чей авторитет растет с увеличением числа читателей их сообщений.

В социальных сетях обсуждаются актуальные проблемы жизни общества, формируется общественное мнение, способное влиять на политическую повестку дня. Известный социолог Э. Гидденс в своей известной работе «Ускользящий мир: как глобализация меняет нашу жизнь» перечисляет проблемы, волнующие современную молодежь в эпоху глобализации. «Наиболее важными вопросами с точки зрения молодежи являются экологические проблемы, права человека, политика в отношении семьи и сексуальная свобода. Что же касается экономики, то они не верят в способность политиков справиться с силами, определяющими развитие нашего мира. Поэтому не удивительно, что политически активные люди предпочитают вкладывать свою энергию в деятельность

групп по «конкретным интересам», ведь они обещают то, чего традиционная политика, судя по всем, просто не в состоянии дать» [16, с. 67]. Исследователи даже высказывают мысль о том, что «в недалеком будущем они (социальные сети – О.С.) неизбежно станут существенным инструментом информационного влияния, в т.ч. в целях манипулирования личностью, социальными группами и, возможно, обществом в целом» [17, с. 68].

Таким образом, можно сделать вывод, что социальные сети с возможностями активной коммуникации способствуют развитию диалоговой модели политических коммуникаций, что дало основание Э. Гидденсу заметить, что «Коммуникационная революция привела к появлению более активного, мыслящего гражданина» (Гидденс Э. Ускользящий... - С. 68.)

Конечно, следует учитывать, что широкое использование информационных механизмов не гарантирует политической стабильности, однако, безусловно, усиливает возможности для организации взаимодействия между государством и обществом.

Литература:

1. Савин С.Д. Политическая стабильность в изменяющемся обществе: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук: спец. 23.00.02 - Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии. СПб., 2003. 29 с.
2. Семченков А.С. Противодействие современным угрозам политической стабильности в системе обеспечения национальной безопасности России: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора политических наук: спец. 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии. М., 2012. 50 с.
3. Ветрова Е.Н. Государственная информационная политика как фактор повышения эффективности государственного управления: современное состояние и приоритеты совершенствования: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук: спец. 23.00.02 - Политические институты, процессы и технологии / Елена Николаевна. Орел, 2014. 26 с.
4. 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 / Юлия Александровна Ильичева. Санкт-Петербург, 2014. 196 с.
5. Алмонд Г. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор: Учебное пособие / Г. Алмонд, Дж.

- Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон / Сокр. Пер. с англ. А.С. Богдановского, Л.А. Галкиной; Под ред. М.В. Ильина, А.Ю. Мельвиля. М.: Аспект Пресс, 2002. 537 с.
6. Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2000. 559 с.
 7. Зелетдинова Э. Оппозиция и стабильность политического процесса в России // Власть. 2013. № 11. С. 11-16.
 8. Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. 303 с.
 9. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. М.: Экономика, 1995. 540 с.
 10. Белов Г.А. Политология. Курс лекций. М.: ЧеРо, 1996. 304 с.
 11. Невоструева А. Развития социальной сущности информационно-коммуникационного пространства на современном этапа // Власть. 2013. № 2. С. 38-42.
 12. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. М.: ИД «Вильямс», 2007. 272 с.
 13. Huntington S. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century / Третья волна: Демократизация в конце XX века. М.: РОССПЭН, 2003. 368 с.
 14. Крук Н. В. Інформаційна відкритість влади як принцип діяльності органів державної влади: автореферат дисертації на соискание ученой степени кандидата политических наук: спец. 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Одеса, 2014. 178 с.
 15. Федотченко Ю.И. Социальные сети: вчера наступает сегодня // Реклама. Теория и практика. 2010. № 2. С. 96-103.
 16. Гидденс Э. Ускользающий мир: как глобализация меняет нашу жизнь. М.: Весь мир, 2004. 120 с.
 17. Глазунова С. Нетократия – власть в информационном обществе // Власть. 2012. № 7. С. 67-70.
 - spec.23.00.02 – Politicheskiye instituti, protsessy i tekhnologiyi. M., 2012. 50 p.
 3. Vetrova E.N. National informational policy as a factor for increasing public management efficiency: modern situation and priorities of improvement: Abstract of the Candidate's thesis (Politics): spec.23.00.02 – Politicheskiye instituti, protsessy i tekhnologiyi / Elena Nikolayevna. Oryol, 2014. 26 p.
 4. Ilyitcheva Yu.A. Mass media in mobilization technologies: purposes, functions and political consequences: Abstract of the Candidate's thesis (Politics): spec. 10.01.10 – journalism / Yuliya Aleksandrovna Ilyitcheva. StPetersburg, 2014. 196 p.
 5. Almond G. Comparative politology today: World review: Study book / Almond G. A., Powell G. B. Jr., Dalton R.J., Strom K. / Abbrev. Transl. from English by A.S. Bogdanovskiy, L.A. Galkina; Edited by M.V. Ilyin, A.Yu. Melvil. M.: Aspekt Press, 2002. 537 p.
 6. Solovyov A.I. Politology: Political theory, political technologies: Study book for universities. M.: Aspekt Press, 2000. 559 p.
 7. Zeletdinova E. Opposition and stability of a political process in Russia // Vlast. 2013. № 11. P. 11-16.
 8. Aron R. Democracy and totalitarianism. M.: Telst, 1993. 303 p.
 9. Shumpeter Y. Capitalism, socialism and democracy. M.: Ekonomika, 1995. 540 p.
 10. Belov G.A. Politology. A course of lectures. M.: CheRo, 1996. 304 p.
 11. Nevostruyeva A. Development of social essence of informative-communicative environment today // Vlast. 2013. № 2. P. 38-42.
 12. Drucker P. Tasks of management in XXI century. M.: ID «Williams», 2007. 272 p.
 13. Huntington S. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century / Tretiya volna: Demokratizatsiya v kontse XX veka. M.: ROSSPEN, 2003. 368 p.
 14. Kruk N.V. Informatsiyina vidkritis vladi yak printsip diyalnosty organiv derzhavnoi vladi: Abstract of the Candidate's thesis (Politics): spec.23.00.02 – Politicheskiye institute i protsessy. Odesa, 2014. 178 p.
 15. Fedotchenko Yu.I. Social nets: Yesterday comes today // Reklama. Teoriya i praktika. 2010. № 2. P. 96-103.
 16. Giddens E. Eluding world: how globalization changes our life. M.: Ves mir, 2004. 120 p.
 17. Glazunova S. Netocracy – power in information society // Vlast. 2012. № 7. P. 67-70.
- References:
1. Savin S.D. Political stability in the changing society: Abstract of the Candidate's thesis (Politics): spec.23.00.02 – Politicheskiye instituti, etnopoliticheskaya konfliktologiya, natsionalniye i politicheskiye protsessy i tekhnologiyi. StPetersb., 2003. 29 p.
 2. Semchenkov A.S. Response to modern threatening of political stability in the system of National Security of Russia: Abstract of the Doctor's thesis (Politics):



СПЕЦИФИКА ПАТРИОТИЧЕСКОГО КОМПОНЕНТА ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА МОНОГОРОДА КАК СРЕДСТВА УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ СОЗНАНИЕМ (НА ПРИМЕРЕ Г. МАГНИТОГОРСКА)

Зайцева Е.М.

заведующая лабораторией социологических исследований, ассистент кафедры государственного и муниципального управления и управления персоналом, Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (Россия), 455000, Россия, г. Магнитогорск, пр. Ленина, д. 38, zem.86@list.ru

УДК 172.1
ББК 66.051

Цель. Раскрыть фактическое наличие и особенности тематики патриотизма в информационном пространстве г. Магнитогорска.

Методы. Проанализированы существующие теоретические подходы к понятию патриотизма. Используются возможности контент-анализа документов для исследования особенностей патриотической составляющей информационного пространства г. Магнитогорска.

Результаты. Были рассмотрены основные сущностные черты современных российских моногородов, примером которых является г. Магнитогорск Челябинской области, а также характерные особенности информационного пространства населенных пунктов такого типа, обусловленные фактором экономического развития (моноцентричного характера экономики). В статье обосновывается необходимость включения патриотической тематики в информационное пространство современного российского общества. Для осуществления возможности проведения количественно-качественного анализа статей выпусков газеты, позволяющего раскрыть сущность патриотического компонента, представленного в тематической картине и осуществляющего воздействие на общественное сознание, были выделены наиболее главные эмпирические индикаторы патриотизма, в качестве которых автор выделяет проявление поддержки государственной власти, осознание своей принадлежности к Российскому государству, желание сохранить его независимость и суверенитет, стремление к миру, любовь к своей стране, области, населенному пункту, память об общем историческом прошлом, гордость за профессию, уважение к российскому обществу и желание решить его проблемы.

Научная новизна. Предложено авторское определение понятия патриотизма как составного компонента общественного сознания. Представлено свое видение особенностей информационного пространства, позволяющее исключить существующие ограничения всех представленных подходов, а также патриотической составляющей информационного пространства г. Магнитогорска.

Ключевые слова: Моногород, информационное пространство, структура информационного пространства, патриотизм, эмпирические признаки тематики патриотизма.

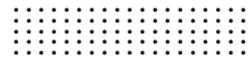
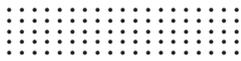
SPECIFICITY OF A PATRIOTIC COMPONENT OF MONO-CITY INFORMATION SPACE AS A MEANS OF CONTROLLING PUBLIC CONSCIENCE (EXAMPLIFIED BY MAGNITIGORSK CITY)

Zaitseva E.M.

Head of the Sociological Research Laboratory, assistant of the State and Municipal Management and Personnel Management, Magnitogorsk State Technical University named after G.I. Nosov (Russia), 38Lenin avenue, Magnitogorsk, Russia, 455000, Russia, zem.86@list.ru

Purpose. To reveal real existence and peculiarities of patriotism subjects in information environment of Magnitogorsk.

Methods. The author analyzed the existing theoretical approaches to the patriotism notion; used possibilities of



content analysis of papers to investigate peculiarities of a patriotic component of Magnitogorsk information space.

Results. The author considered the main essential features of the modern Russian mono cities exemplified by Magnitogorsk, Chelyabinsk region, and typical characteristics of informative space of such settlements stipulated by the economic development factor (monocentric character of economy). In the article, the author substantiates the necessity of including patriotic subjects into informative space of the modern Russian society. To conduct qualitative-quantitative analysis of newspaper articles, which allows revealing the essence of a patriotic component represented in the topical picture and affecting public conscience, the author identified the most empirical indicators of patriotism. They are – support of public authorities, consciousness of own belonging to the Russian state, willingness to maintain its independence and sovereignty, striving to peace, love to own country, region, settlement, memory about historical past, pride in their common historical past, pride in his profession, respect for the Russian society and desire to solve its problems.

Scientific novelty. The author gives his own definition of the patriotism notion as a component of public consciousness; introduces own vision of information space characteristics that allows excluding the existing limits of all the given approaches and patriotic component of Magnitogorsk information space.

Key words: mono-city, information space, information space structure, patriotism, empirical characteristics of patriotism subjects.

Анализ понятия «моногород», рассмотрение современных подходов к пониманию моногорода позволили определить, что его сущность раскрывается посредством моноцентричного характера экономики, определенного набора выполняемых функций, а также системного единства города и градообразующего предприятия.

В моногородах формируется специфический моногородской образ жизни, характеристиками которого являются: 1) относительно низкий уровень социальной дифференциации видов трудовой деятельности населения, а также территориальной и пространственной организации города; 2) более низкий уровень социокультурной мобильности, креативности сознания и вариативности социального поведения; 3) низкая интенсивность пространственной мобильности – взаимодействие преимущественно с социальными группами в рамках градообразующей хозяйственной организации; 4) ограниченные возможности выбора стилей и моделей трудового поведения из-за узости местного рынка труда, ориентированного на запросы градообразующего предприятия; 5) низкая инновационная активность местного населения, обусловленная отсутствием условий для реализации [1].

Примером современного моногорода является российский город Магнитогорск, находящийся в Челябинской области. У города, строительство которого было начато в конце 20-х гг. прошлого века и завершено в 1932 году, была главная задача, связанная с производством стали, которая должна была превратить Советский Союз в промышленную державу. Другая цель заключалась в создании образцового социалистического города, жилые кварталы которого были бы спланированы с учетом места работы проживающих в нем сталеваров. А поскольку металлургический завод планировали создать как предприятие полного цикла,

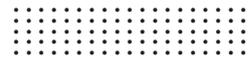
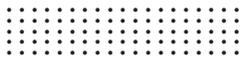
в планы проектировщиков города входило создание полноформатной городской инфраструктуры, в рамках которой должна была формироваться полноценная личность.

Согласно доминирующему мнению, сложившемуся относительно ситуации в г. Магнитогорске, около 80% общего промышленного производства города связано со сталелитейным производством. Любая социальная деятельность, происходящая в городе, полностью зависит от сложившейся ситуации на ОАО «ММК».

Общей спецификой моногородов, связанной с особенностями экономического характера, обусловлено информационное пространство моногорода. Прежде чем приступить к характеристике информационного пространства г. Магнитогорска, рассмотрим основные сложившиеся подходы к информационному пространству. Среди методологических подходов к исследованию информационного пространства следует отметить экономический, технологический, политический и социокультурный подходы.

Согласно экономическому подходу, информационное пространство выражается в совокупности знаний, имеющих ценность в качестве экономического ресурса. Главная значимая особенность информации, с подобной точки зрения, заключается в ее способности участвовать в экономических манипуляциях и служить залогом экономической стабильности. Конфигурация информационного пространства целиком и полностью повторяет конфигурацию пространства социального, и в этом смысле исследование структуры информационного пространства является способом исследования социальной структуры [2].

С позиции технологического подхода основными характеристиками информационного пространства являются информационные технологии и материаль-



Зайцева Е.М.

ные носители информации. Характерная особенность современного общества состоит в технологической глобализации и приобретении информационным пространством глобального статуса. Ведущая роль в создании глобального информационного пространства отводится технологическому развитию, которое позволяет принимать и осуществлять стратегические решения вне зависимости от пребывания в определенной точке земного шара [2].

Следует отметить, что, согласно технологическому подходу, информационное пространство современного моногорода не имеет своих существенных особенностей, находясь в единой тенденции глобализации информационного пространства.

В рамках политического подхода информационное пространство представляет собой возможность, позволяющую реализовать различные стратегии контроля и управления, существенной чертой которых является воздействие государственных идеологий на общественное сознание.

Спецификой социокультурного подхода к информационному пространству является выявление взаимосвязи средств массовой информации с трансляцией культурных моделей, задающих социальную идентичность индивидов. Взаимодействие и даже противоборство существующих в информационном пространстве моделей самоидентификации ведет к резкому увеличению объемов перерабатываемой информации, что сказывается на психологическом состоянии индивидов и может вызвать даже отторжение по отношению к источникам информации. На этом этапе функционирования общества достигается относительная независимость желаний индивида от предшествующей культурной традиции. Компьютерные технологии и базирующиеся на них средства электронной коммуникации постепенно вытесняют телевидение на второй план, поскольку предлагают более сбалансированные и дифференцированные способы обращения к потребителю. Интернет-технологии не только позволяют индивидуализировать процесс получения информации, но и делают его интерактивным, позволяют потребителю самому активно участвовать в создании и трансляции информационных сообщений [2].

На наш взгляд, основной недостаток представленных подходов, отражающих особенности информационной среды, заключается в использовании детерминистского метода исследования, при котором исследование информационного пространства сводится к конкретной сфере общественной деятельности, оказывающей доминирующее воздействие на его появление.

В этой связи следует рассматривать внутреннюю структуру информационного пространства как многомерную, исходя из принципа взаимосвязи всех

основных сфер общественной жизни.

Информационное пространство г. Магнитогорска имеет характерные особенности. Главная из них заключается в неоднородности пространства, доминировании экономических и политических факторов в его структуре. Данный факт подтверждается специфической тематической наполняемостью основных городских средств массовой информации (СМИ). Так, если посмотреть тематику основной городской газеты «Магнитогорский металл», можно выявить, что все тематическое пространство в значительной степени связано с ситуацией вокруг градообразующего предприятия и событиями политического характера на уровне местного самоуправления и регионального уровня власти.

Одним из наиболее важных компонентов информационного пространства является составляющая, направленная на управление патриотическим сознанием населения. О важности и сложности этого вопроса говорит уже тот факт, что за последнее десятилетие отношение к патриотизму в разных социальных группах колебалось от полного неприятия до безусловной поддержки. Состояние патриотического сознания является одним из критериев сплоченности общества, от которого во многом зависят его способности к адаптации и устойчивому развитию. Насущной остается проблема изучения причин такого положения в обществе, а так же того, какое влияние оказывает патриотизм на духовно-нравственное развитие общества.

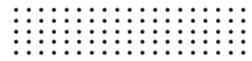
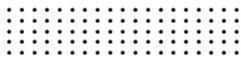
В сложившихся условиях моногородов, обуславливающих специфику информационного пространства, формирование патриотического элемента общественного сознания может иметь определенные особенности. Для выбора направлений анализа информационного пространства г. Магнитогорска необходимо рассмотреть основные особенности явления патриотизма, позволяющие выявить эмпирические индикаторы для его исследования.

Анализ совокупности всех определений патриотизма позволяет сделать вывод о том, что представления о патриотизме менялись в зависимости от исторических, политических, социально-экономических и культурных факторов, от личной гражданской позиции автора определения.

Все многообразие подходов к пониманию патриотизма, имеющееся в исторической и современной научно-исследовательской литературе, можно условно дифференцировать по направлениям, в которых определяется его главный существенный признак, отличающий позицию патриотизма.

К первому направлению, которое может быть определено как возвышенно-эмоциональное, относятся суждения, определяющие патриотизм через чувство любви к Родине, Отечеству.

Второе направление основывается на понима-



Зайцева Е.М.

нии патриотизма как одного из наиболее значимых для человека чувств, которые должны побуждать личность, группу, нацию к активным действиям на благо своей Родины.

В третьем направлении патриотизм рассматривается как общественное явление, особенности которого определяются направлениями исторического развития общества, государства, политикой его правящей элиты.

Ряд авторов представляют патриотизм как одно из явлений духовной жизни общества. В некоторых исследованиях патриотизм рассматривается как проявление специфических черт общественного сознания.

Пятое направление можно определить как патриотизм личности. Личность здесь занимает доминирующее среди субъектов патриотизма положение. Активная созидательная роль личности проявляется в процессе развития в себе интеллектуальных, нравственных, духовно-творческих, деятельностных качеств и свойств гражданина, защитника Отечества. Идея понимания патриотизма в личностном смысле получила свое теоретическое обоснование еще у Г. Флоровского, который рассматривал патриотизм как культурное творчество и напряжение собственных сил. Данный подход получил дальнейшее развитие в духовно-религиозном направлении патриотизма, который рассматривается как фактор духовного развития личности, ее самовыражения.

На наш взгляд, патриотизм необходимо рассматривать в качестве составного компонента общественного сознания, которое можно определить как совокупность существующих в обществе идей, теорий, взглядов, воззрений, чувств, настроений, привычек, традиций, отражающих общественное бытие людей, материальные условия их жизни.

Сущностный признак патриотизма заключается в ценностном отражении в сознании и практическом проявлении в поступках связи субъекта с определенным пространственно-временным социокультурным континуумом [3]. Современное понимание патриотизма характеризуется поливариантностью, разнообразием и неоднозначностью. Во многом это объясняется сложной природой данного явления, многоаспектностью его содержания и структуры и многообразием форм проявления, а также тем, какими путями формируется патриотическое сознание личности. Одним из традиционных способов управления патриотическим компонентом общественного сознания в современном обществе являются средства массовой информации (СМИ).

Исследование фактического наличия и особенностей тематики патриотизма в информационном пространстве г. Магнитогорска исследовалось на примере городской газеты «Магнитогорский металл», имею-

щей тираж 75000 экземпляров, определяющей основной характер и особенность подачи информационных материалов в городе.

Для проведения исследования был использован метод количественно-качественного анализа статей выпусков газеты за 2011 – 2013 г.г. Основным выводом проведенного исследования заключается в том, что, независимо от того, с позиции какого подхода исследуется явление патриотизма, рассматриваются его основные структурные компоненты, однозначно можно сделать вывод о том, что во всех исследуемых номерах газеты в разной степени представлена тематика патриотизма. Так, в среднем, из всего объема имеющихся в номере статей тематика патриотизма, в явной или скрытой степени, представлена в 39% материалах.

Исходя из многообразия подходов, определяющих сущность и структуру патриотизма, выступающих в качестве основы нашего исследования, в ходе анализа были выявлены конкретные содержательные моменты патриотизма, которые выражаются как цели изменения общественного сознания. К ним относятся следующие: патриотизм как проявление поддержки государственной власти; осознание своей принадлежности к Российскому государству, желание сохранить его независимость и суверенитет; стремление к миру; любовь к стране, области, городу; память об историческом прошлом; гордость за профессию металлурга. Одним из наиболее важных, на наш взгляд, структурных компонентов патриотического сознания, формирование которого должно происходить на любом этапе общественного развития, является уважение к российскому обществу и желание изменить его жизнь к лучшему.

Исследование позволило выявить, что формирование данного компонента сознания является одной из задач газеты «Магнитогорский металл». Среднее количество статей, посвященных данной проблематике, составляет 24% от общего объема материалов, прямо или косвенно связанных с тематикой патриотизма. Более подробный содержательный анализ таких статей позволил выявить следующие основные темы: необходимость ведения здорового образа жизни, борьба с проявлениями различного вида девиаций, формирование экологической культуры в сознании населения, формирование ответственности за свою деятельность, а также потребности к труду, повышение ценности семьи и брака, формирование культуры безопасного поведения в различных областях жизни и т.д.

Анализ статей по критерию «явность – скрытость» темы патриотизма позволил сделать вывод, что тематика патриотизма в большинстве исследованных статей изначально является основной задачей представленных источников информации (в среднем, в 63% всех материалов, в целом посвященных пробле-

матике патриотизма).

Следует отметить, что источниками информации, представленной в исследованных статьях и отражающей проблематику патриотизма, в равной степени являются как различные виды общественности (представители бизнеса, образования, медицины, церковь, работники культуры и т.д.), так и представители разного уровня органов власти, преимущественно – региональной власти и органов местного самоуправления.

Проведенный анализ подтверждает наличие в информационном пространстве г. Магнитогорска тематики патриотизма, воздействующей на общественное сознание, что позволяет сделать вывод о существовании в обществе определенного стремления сформировать или повысить уровень патриотического сознания населения данного моногорода.

Для определения степени эффективности воздействия на общественное сознание выявленных вариаций тематики патриотизма, одним из индикаторов которой является уровень закрепления данной темы в информационном пространстве (количественное выражение), необходимо дальнейшее проведение ряда социологических исследований реальной целевой аудитории данного источника информации, направленных на выявление особенностей патриотической составляющей сознания данной общественности.

Литература:

1. Дикунов С.А. Трансформация занятости населения современного моногорода [электронный ресурс]. URL: <http://cheloveknauka.com/transformatiya-zanyatosti-naseleniya-sovremennogo-monogoroda> (дата обращения 13.04.2014).
2. Погорелый А.П. Патриотизм как ценность российского общества: социально-философский анализ [электронный ресурс]. URL: <http://cheloveknauka.com/patriotizm-kak-tsennost-rossiyskogo-obschestva> (дата обращения 21.04.2014).
3. Лыткин А.И. Управление инновационной средой моногорода [электронный ресурс]. URL: <http://economy-lib.com/upravlenie-innovatsionnoy-sredoy-monogoroda> (дата обращения 17.04.2014).
4. Зайцева Е.М. Тема патриотизма в городских СМИ (на примере газеты «Магнитогорский металл» // Межкультурные коммуникации в современном мире: роль СМИ: материалы международной научно-практической конференции / Екатеринбург, 17 – 18 апреля 2014 г. Екатеринбург, 2014. С. 44 – 47.
5. Бузский М.П. Феномен патриотизма в жизненном пространстве российского общества: монография

/ М.П. Бузский, А.Н. Выршиков, М.Б. Кусмарцев. Волгоград: Прин-Терра, 2008. 84 с.

6. Каньшин А.Н. Преемственность поколений российского общества [электронный ресурс]. URL: <http://www.naukaxxi.ru/materials/12/> (дата обращения 29.04.2014).
7. Выршиков А.Н. Патриотическое воспитание молодежи в современном российском обществе: монография / А.Н. Выршиков, М.Б. Кусмарцев. Волгоград: Авторское перо, 2006. 172 с.
8. Гаврилюк В.В. Гражданственность, патриотизм и воспитание молодежи [электронный ресурс]. URL: http://www.isras.ru/socis_2007_4.html (дата обращения 03.05.2014).

References:

1. Dikunov S.A. Transformation of population employment in a modern mono-city [e-resource]. URL: <http://cheloveknauka.com/transformatiya-zanyatosti-naseleniya-sovremennogo-monogoroda> (access date 13.04.2014).
2. Pogoreliy A.P. Patriotism as a value of the Russian society: social-philosophical analysis [e-resource]. URL: <http://cheloveknauka.com/patriotizm-kak-tsennost-rossiyskogo-obschestva> (access date 21.04.2014).
3. Lytkin A.I. Control of innovative environment of a mono-city [e-resource]. URL: <http://economy-lib.com/upravlenie-innovatsionnoy-sredoy-monogoroda> (access date 17.04.2014).
4. Zaitseva E.M. Patriotism subject in urban mass media (exemplified by “Magnitigorskiy metal” newspaper // Mezhdunarodniye kommunikatsiyi v sovremennom mire: rol SMI: materiali mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoy konferentsiyi / Ekaterinburg, April 17-18, 2014, Ekaterinburg, 2014. P. 44 – 47.
5. Byzskiy M.P. Patriotizm phenomenon in life space of the Russian society: monograph / M.P. Buzskiy, A.N. Virshchikov, M.B. Kusmartsev. Volgograd: Prin-Terra, 2008. 84 p.
6. Kanshin A.N. Continuity of generations of the Russian society [e-resource]. URL: <http://www.naukaxxi.ru/materials/12/> (access date 29.04.2014).
7. Virshchikov A.N. Patriotic education of young people in the modern Russian society: monograph / A.N. Virshchikov, M.B. Kusmartsev. Volgograd: Avtorskoye pero, 2006. 172 p.
8. Gavriilyuk V.V. Civic consciousness, patriotism and young people education [e-resource]. URL: http://www.isras.ru/socis_2007_4.html (access date 03.05.2014).

**ПРОБЛЕМАТИКА ТЕМЫ «АРКТИКА»
В РОССИЙСКИХ И ЗАРУБЕЖНЫХ СМИ:
УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Ковригина Т.А.

соискатель, Тюменский государственный нефтегазовый университет (Россия),
625000, Россия, г. Тюмень, ул. Николая Зелинского д.1, кор.1, к. 135, gulayat@yandex.ru

УДК 911.3:33(98)

ББК 65.049 (001)

Актуальность темы определяется тем, что решение перспективных задач, имеющих принципиальное геополитическое значение для приарктических государств, все чаще связано с развитием территорий Арктики. Эта тенденция стимулирует особое внимание СМИ к освещению проблем, касающихся данного региона.

Цель. Изучение основных тенденций проблематики арктической темы в российских и зарубежных СМИ.

Методы. Проведен мониторинг СМИ, который включал русскоязычные газеты, информационные агентства, Интернет-издания и зарубежные медиаресурсы США, Канады, Норвегии и Дании за период с 1 января 2014 года по 1 сентября 2014 года. Были выделены пять тематических сегментов и проведено исследование упоминания тем.

Результаты. Мониторинг позволил определить долю внимания, оказываемую изданиями каждому из сегментов арктической темы. Сравнение статей в отечественных и иностранных СМИ позволило посмотреть на одну тематику с разных сторон, увидеть разные аспекты актуальных для региона проблем. Выделены информационные тенденции, связанные с освоением Арктики, а также обозначены самые заметные инфоповоды за исследуемый период. На основе анализа данных исследования обозначен недостаток в описании социального аспекта развития региона.

Научная новизна. Научная новизна заключается в анализе объемов присутствия арктической тематики в прессе, выделение пробелов в освещении определенных тематических сегментов.

Ключевые слова: Арктика, СМИ, добыча сырья, научные исследования, социальная сфера.

**PROBLEMATICS OF THE TOPIC “THE ARCTIC REGION” IN THE RUSSIAN
AND FOREIGN MASS MEDIA: MANAGERIAL ASPECT**

Kovrigina T.A.

Post-graduate, Tyumen State Oil and Gas University (Russia), app.135, build.1, 1 Nikolai Zelenskiy str.,
Tyumen, Russia, 625000, gulayat@yandex.ru

Topicality of the subject. Solution of long-range tasks that have crucial geopolitical importance for subarctic states due to the development of the Arctic region territories. This trend draws mass media attention to the problems connected with that region.

Purpose. Research of the main trends of the Arctic region subject in the Russian and foreign mass media.

Methods. The author monitored mass media including the Russian language newspapers, information agencies, Internet-editions and foreign media-resources of the USA, Canada, Norway and Denmark for the period from January 1, 2014 up to September 1, 2014. The author emphasized five topical segments and researched references to the topics.

Results. Monitoring allowed determining amount of attention paid by editions to each segment of the Arctic region subject. Comparison of articles in national and foreign mass media gave a chance to consider the same subjects differently, to see different aspects of the issues, which are topical for the region. The author identified information trends connected with the development of the Arctic region and determine the most noticeable information grounds for the researched period. Based on the analysis of the researched data the author pointed out a drawback in description of a social aspect of the region development.

Scientific novelty. Scientific novelty is in analysis of volumes of the Arctic region subjects in mass media, finding out gaps in covering certain topical segments.

Key words: the Arctic region, mass media, raw materials extraction, scientific research, social sphere.

В последние годы в геополитическом контексте заметно возросла ценность Арктики, являющейся одной из важнейших основ оборонного и экономического могущества России. Руководство нашей страны регулярно подчеркивает, что с развитием территорий Арктики связано решение перспективных задач, имеющих принципиальное геополитическое значение. Особое внимание к проблемам Арктики стимулирует СМИ к освещению тех или иных событий, касающихся данного региона.

Согласно исследованию, в последнее время наблюдается растущий интерес населения к арктическим новостям, затрагивающим ключевые события политики, добычи сырья, экологии, науки и социального развития.

Исследование выполнено путём мониторинга СМИ и включало русскоязычные газеты, информационные агентства, Интернет-издания и зарубежные медиаресурсы США, Канады, Норвегии и Дании. Период исследования – с 1 января 2014 года по 1 сентября 2014 года.

Предварительно, в арктической тематике были выделены пять наиболее значимых тематических сегментов и подобрана отраслевая лексика по каждой из тем. Наиболее активно комментируются прессой в контексте освоения арктического региона: геополитика и национальная безопасность, добыча сырья, экология и изменение климата, научные исследования, социальная сфера. Далее были сформированы поисковые запросы и проведено исследование упоминаемости этих тем, соответственно, в российских и зарубежных СМИ. Мониторинг позволил определить долю внимания, оказываемую изданиями каждому из сегментов арктической темы.

В исследуемый период главной темой российских СМИ в контексте Арктики стало наложение санкций на Россию со стороны Запада. Речь идет об энергетических планах нашей страны в регионе и попытках компаний реализовать потенциал российской части Арктической зоны. Подвергаются серьезному риску проекты по развитию арктических и шельфовых месторождений, например, «Ямал СПГ». Также США ограничили «НОВАТЭК» и «Роснефти» доступ на рынки займов и ввели запрет на передачу технологий для ведения арктической, глубоководной или шельфовой разведки – областей важных для российской нефтегазовой отрасли. Кроме того, в санкционный список ЕС включено оборудование, которое необходимо для разработки месторождений нефти и газа на шель-

фе российской Арктики. [4]

Во времена СССР границы советской Арктики не вызвали сомнений у стран, которые граничили с регионом. [6] На сегодняшний день ситуация изменилась, арктические государства обсуждают территориальные претензии, связанные с ростом интереса к энергетическим ресурсам и транспортным путям, а также с проблемами от изменения климата.

В рамках освещения геополитической повестки в российских СМИ большое внимание уделяется Северному морскому пути. Он является кратчайшей трассой из Европы в Америку и Азию. Перспективы транспортного обеспечения арктических регионов по Северному морскому пути велики, его функциональное единство с арктическими внутренними водными путями остается одним из основных условий транспортного обеспечения завоза в Арктику. [5, с. 26]

Развитие военной инфраструктуры в Арктике подчеркивалась и упоминалась практически в каждом сообщении, в разной степени посвященном геополитической ситуации в данном регионе. Дополнительное внимание к теме Арктики в том же контексте привлек проект развертывания Национального центра управления обороной государства (НЦУОГ), что является одной из главных задач Министерства обороны в 2014 году. [1] Пресса сообщает также о планах Министерства обороны на 2015 год по восстановлению заброшенной инфраструктуры противовоздушной обороны на островах в Арктике, исполнителем работ станет Спецстрой России.

Как следствие этих событий, вопросы национальной безопасности в контексте борьбы за арктические ресурсы регулярно обсуждались в течение девяти месяцев, в том числе с участием руководителей высшего звена арктических стран.

Вопросы освоения арктических недр для добычи углеводородов не менее обсуждаемые и злободневные в российских СМИ. Кроме экономической составляющей, тема давно уже носит и политический характер. Вопрос о принадлежности Арктики, а как следствие и ее ресурсов, к определенному государству стает более острым. Внимание арктических стран к ресурсам во многом спровоцировало геополитическую заинтересованность целого ряда стран, весьма далеких от региона. Кроме того, СМИ проявляют озабоченность желанием Китая, Индии и Индонезии принять участие в освоении арктических месторождений углеводородов. Заинтересованность этих стран основана на том, что таяние льдов делает регион более

доступным с точки зрения разработки нефтегазовых месторождений.

В исследуемый период, как пресса высказывала опасения о том, что разработка трудноизвлекаемой нефти на шельфе в Арктике, проекты по ее извлечению из нефтяных песков могут оказаться нерентабельными.

Заметным инфоповодом в контексте добычи углеводородов стало начало бурения в Карском море компанией «ЕххонMobil» совместно с «Роснефтью» самой северной скважины в Российской Федерации «Университетская-1». Также часто освещалось создание «Роснефтью» совместных предприятий с «ЕххонMobil», «ENI» и «Statoil».

Стабильно высоким остается и интерес СМИ к вопросам научных исследований. Концерн «Shell» и Русское географическое общество в июле 2014 года подписали соглашение о проекте «Мониторинг антропогенного воздействия на вечную мерзлоту в процессе деятельности нефтегазовых предприятий». По сообщениям СМИ, крупные добывающие компании, такие как «Роснефть» занимаются не только добычей сырья, но и организацией исследований в Арктике, имеющих важное научное значение. В материалах об экспедиции «Кара-лето-2014», акцент делается на описание метеорологических наблюдений, на изучение течений и биологического разнообразия. [7] Научные программы в регионе реализует не только компания «Роснефть», пресса активно писала о работе Российского центра освоения Арктики на острове Белый, который был создан по инициативе властей ЯНАО. Издания также сообщали о «кратерах», появившихся в регионах Заполярья - в ЯНАО (Тазовский район) и на Таймыре. [2] Они активно изучались учеными, выяснявшими

природу их возникновения, и вызвали неподдельный интерес со стороны медиаресурсов.

Довольно часто в СМИ можно найти сообщения о том, что Россия, которая имеет в своем распоряжении самый мощный в мире ледокольный флот, является единственной страной, имеющей возможность обеспечить ледокольное сопровождение иностранным судам. Помимо этого у России есть преимущество в длине береговой линии, на которой размещается значительное число аварийно-спасательных центров, на основе которых и предполагается в будущем развить инфраструктуру полярных баз, что активно освещалось в изданиях в исследуемый период.

Освещая события, касающиеся Арктики, СМИ активно обсуждали природоохранную повестку. Вопросы глобальных климатических изменений и таяния арктических покровов являются довольно часто затрагиваемыми темами. Экологические организации используют ситуацию, чтобы привлечь внимание к арктическим проблемам и обратить еще раз внимание общества, на то, что поиск и разработка полезных ископаемых в Арктике должны быть остановлены.

Еще в 2013 году внимание СМИ привлекла акция организации «Greenpeace», члены которой блокировали российский танкер. В исследуемый период не менее подробно освещалось задержание участников, которые уже позднее были отпущены на свободу. Акция была задумана в знак протеста против нефтедобычи в Арктике. В ночь на 27 мая активисты заблокировали уже другую платформу Saturn компании «Газпром нефть» в голландском порту Эймэйден. Тем самым активисты планировали не дать ей отправиться на арктический шельф для бурения.

Большинство опубликованных материалов

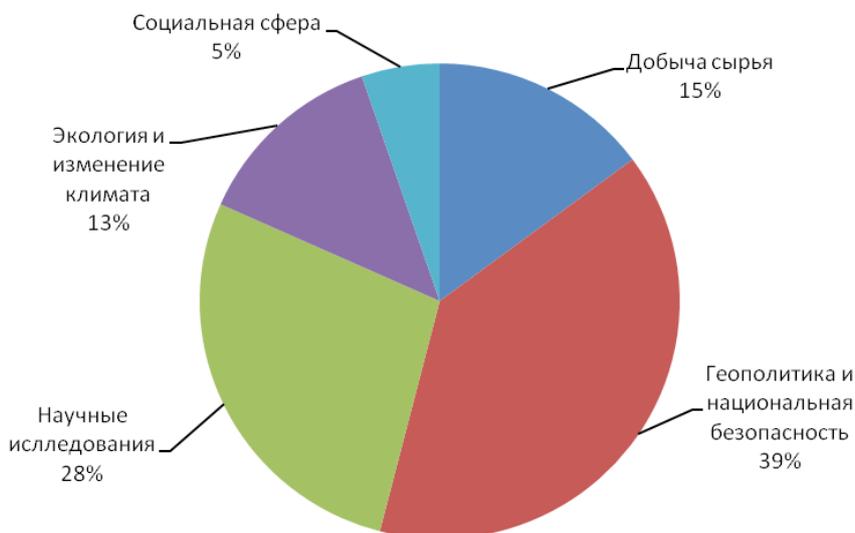


Рисунок 1 - Проблематика темы «Арктика в СМИ Российской Федерации»

прессе рассматривает глобальное потепление и процесс таяния льдов как дополнительную возможность для разработки недр и увеличения сезона судоходства эксплуатации Северного морского пути.

Руководство России регулярно заявляет о значении освоения ресурсов Арктики в свете закрепления позиций на мировом рынке энергетических ресурсов. С этой целью государство ищет необходимые средства для создания инфраструктуры на побережье Северного Ледовитого океана. Несмотря на то, что в материалах в российской прессе всегда подчеркивается обязательность при реализации всех арктических проектов учета вопросов охраны окружающей среды, в иностранных СМИ преобладает мнение, что экология не является особо популярной темой в России. И в действительности, вопросы социального развития региона, как показали итоги исследования, в недостаточной степени освещаются отечественными СМИ.

В части социального аспекта активно обсуждалось лишь утверждение программы социально-экономического развития Арктической зоны России до 2020 года. Реализация мероприятий программы, по мнению российского руководства, окажет положительное влияние на ее социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности страны.

Вопросы сохранения и развития коренных малочисленных народов, проживающих в Арктической зоне, крайне редко затрагивались в СМИ в исследуемый период.

Из других тем можно отметить повышенный интерес прессы к разработке Научного центра изучения Арктики, которые на основе традиционных растительных продуктов Ямала создали «арктический фаст-

фуд». [3] Данная тема, однако, подавалась с иронией, как не имеющая практической перспективы.

Присутствует понимание, что для успешной реализации арктических проектов требуется создание, в том числе и социальной инфраструктуры, однако, информация об этом не слишком часто встречается в прессе.

За период с января по сентябрь 2014 года значительно возросло внимание к арктической тематике в иностранных СМИ.

Интерес Китая к Северному морскому пути вызвал рост проблемных статей по геополитической теме. Иностранные медиаресурсы, представляющие Россию как державу, претендующую на пространства в Арктике и имеющую нарастающую военную мощь, продолжают рассматривать в контексте угрозы и экономическое сотрудничество России с Китаем. Необходимо отметить, что инвестиционные планы Китая в Арктической зоне России беспокоят наши СМИ меньше, чем зарубежные издания.

Многие публикации в иностранной прессе направлены на защиту национальных интересов своих государств в Арктике и создание образа других стран в негативе, поскольку на суверенитет над данным регионом рассчитывают все приграничные государства.

Например, американские СМИ акцент сделали на то, что таяние льдов в Арктике является проблемой для американских военных, которые должны найти ресурсы для патрулирования района. По мнению прессы, армия США должна делать все, чтобы подготовиться к последствиям изменения климата, в том числе обновить военные планы и построить больше кораблей для работы в Арктике. С ростом напряженности между

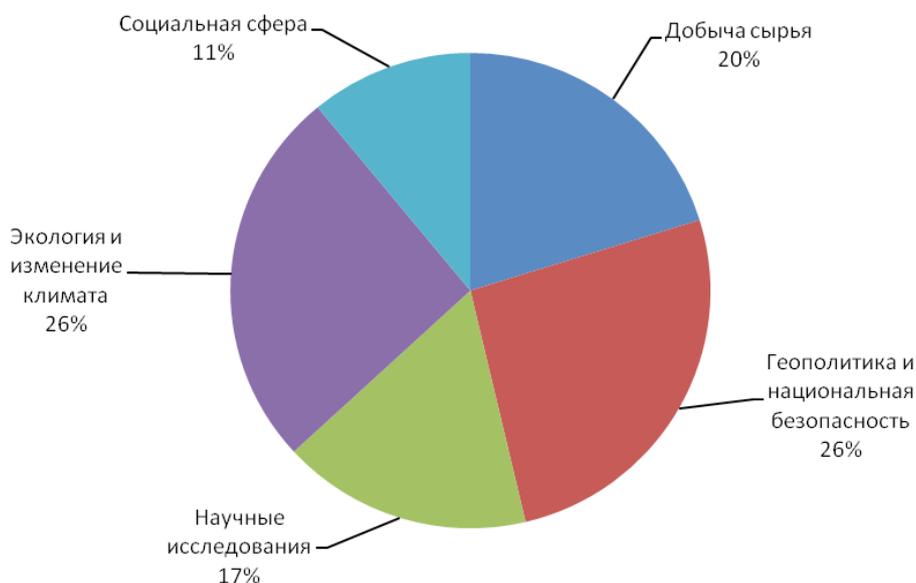


Рисунок 2 - Проблематика темы «Арктика» в иностранных СМИ

Россией и западными державами, США провели подводные учения в Северном Ледовитом океане - месте, где российские и американские подводные лодки, вероятно, могут столкнуться друг с другом.

Внимание иностранных изданий в августе привлекло интервью Министра иностранных дел Канады Джона Бэрда датским СМИ о демонстрации озабоченности активностью армии России в Арктике, а также его заявления о готовности защищать свой суверенитет силой. [8]

Общественный интерес к арктической тематике вызвали статьи канадских изданий об адаптации работников в арктических регионах, где температура

опускается до критических значений зимой, и о последующих процессах набора на работу местного населения.

Иностранные эксперты всех арктических стран в равной степени проявляют в СМИ обеспокоенность таянием льдов в Арктике в связи с повышением экологических рисков. Это увеличение потока транспорта по Северному морскому пути, что может отрицательно сказаться на экосистемах региона. Кроме того, новые технологии и высокие цены на нефть возобновили беспокойство у экологов.

Перспективы развития арктического региона, которые изучал «Telenor ASA», норвежский телеком-



Рисунок 3 - Проблематика темы «Арктика» в СМИ США



Рисунок 4 - Проблематика темы «Арктика» в СМИ Канады



Ковригина Т.А.

муникационный оператор, активно обсуждались в изданиях этой страны. [10] По сформировавшемуся мнению зарубежной прессы, самые северные регионы Арктики отделяет, по крайней мере, полтора десятилетия от получения надежной широкополосной связи.

Социальный интерес в норвежской прессе вызвал тот факт, что все больше людей хотят жить к северу от Полярного круга. Это показали результаты исследования роста цен в сфере недвижимости в Тромсе, крупнейшем городе на севере Норвегии. По

темпам роста цен на элитные дома он даже обогнал рынок столицы страны. Такие отрасли, как нефть и газ, рыболовство и строительство стимулируют развитие арктических районов страны, в результате - сюда переезжает много профессионалов, предпочитающих дорогое жилье. [9]

Датские СМИ часто проявляют внимание к усилению позиций России в Арктическом регионе, беспокоясь за безопасность собственных границ. Также датские издания чаще других затрагивают вопросы

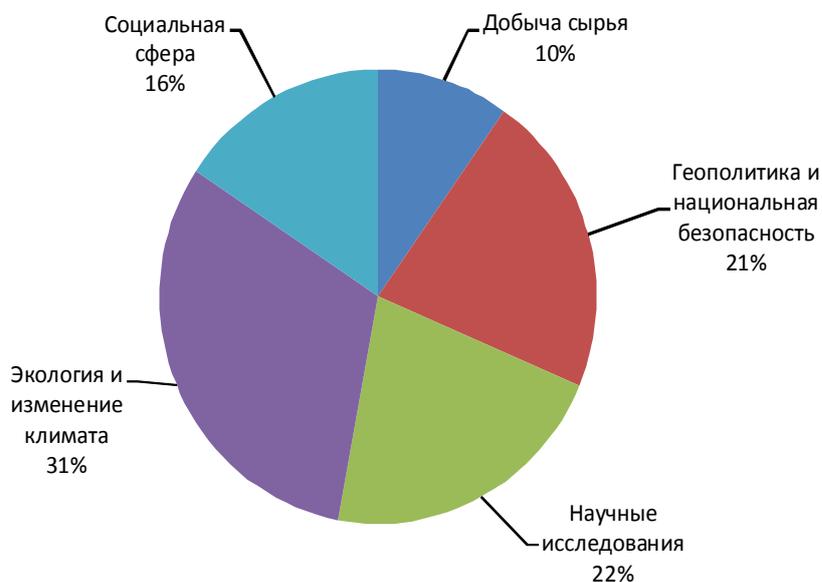


Рисунок 5 - Проблематика темы «Арктика» в СМИ Норвегии

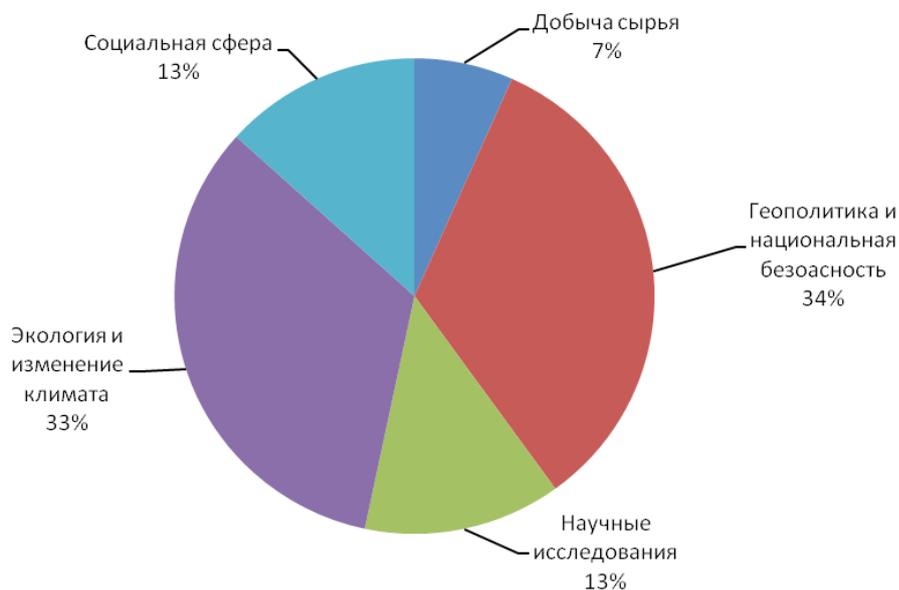


Рисунок 6 - Проблематика темы «Арктика» в СМИ Дании

экологии и изменения климата, которые сказывается на автономной единице Дании - Гренландии. Датская пресса в большей степени подчеркивает, что любую экономическую деятельность в арктическом регионе необходимо тщательным образом планировать с учётом экологических требований. Например, издания в своих выпусках не раз касались планов Гренландии обрабатывать, хранить и продавать уран, учитывая международные договоры в ядерной области.

Таким образом, подводя итог мониторингу освещения в иностранных СМИ арктической тематики, можно сделать вывод о том, что в них основной акцент делается на важность экологической и национальной безопасности. Пресса за рубежом пишет о России как о стране, которая имеет больше всех преимуществ, за счет того, что она игнорирует экологические требования, предъявляемые к нефтегазодобывающим компаниям. Несмотря на большой интерес, проявляемый иностранными компаниями к совместным с Россией проектам, направленным на разработку арктических месторождений на континентальном шельфе, многие зарубежные СМИ сохраняют мнение о необходимости остановить на время освоение региона.

Самыми обсуждаемыми инфоповодами в исследуемый период стали:

1. Санкции западных стран по отношению к России, а именно, ее энергетическим проектам в Арктике.
2. Начало бурения в Карском море компанией «ExxonMobil» совместно с «Роснефтью» самой северной скважины в России «Университетская-1».
3. Акция членов «Greenpeace», блокировавших российский танкер.
4. Военные учения и высадка десанта в Арктике.
5. Решение комиссии ООН о признании участка Охотского моря частью континентального шельфа России.

Подводя итоги исследования, в российских и в зарубежных СМИ можно обозначить несколько информационных тенденций, связанных с темой освоения Арктики:

1. Проблемы геополитики, добычи сырья и экологии находятся на трех первых позициях и в российских, и в иностранных изданиях.
2. Российская пресса пишет больше именно о вопросах национальной безопасности (39 % от общего количества публикаций), а зарубежные СМИ озабочены вопросами экологии и геополитики (26% от общего количества публикаций по арктической тематике).
3. Российские СМИ чаще других пишут о перспективах освоения углеводородных месторождений и экономических выгодах от развития Северного морского пути.
4. Зарубежные издания говорят о России, как о стра-

не, которая выигрывает от глобальных изменений климата благодаря менее жестким экологическим требованиям, которые предъявляются к работе компаний-операторов.

Тем не менее, несмотря на разницу между отечественными и зарубежными СМИ, их мнения совпадают в том, что освоение и развитие арктической территории представляет собой длительный процесс, в котором особое внимание заслуживает охрана окружающей среды. Сравнение статей в отечественных и иностранных СМИ позволило посмотреть на одну тематику с разных сторон и увидеть разные аспекты актуальных для региона проблем. По количеству упоминаний арктической темы в СМИ, по итогам исследования, лидирует Россия, затем идут США, Канада, Норвегия, и Дания.

Арктическая тематика начинает присутствовать в российских СМИ в объеме большем, чем ранее. России принадлежит самый большой сектор Арктики со значительной долей населения, проживающего в регионе. Пресса же пока фокусирует внимание на значении Арктики только как ресурсной базы, значительной транспортной артерии и важного в стратегическом плане плацдарма для обороны границ севера страны, обходя стороной социальный аспект развития региона.

Литература:

1. АФК «Система» займется инфраструктурой центра Министерства обороны Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru/companies/news/21312851/podkontrolnaya-sisteme-kompaniya-obespechit-infrastrukturu> (дата обращения 12.09.2014).
2. На Таймыре найден таинственный колодец [электронный ресурс]. URL: <http://www.arctic-info.ru/news/02-06-2014/na-taimire-naiden-tainstvennii-kolodec-> (дата обращения 12.09.2014).
3. На Ямале создали фаст-фуд из арктического мха [электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2014/02/10/reg-urfo/shokolad.html> (дата обращения 10.09.2014).
4. Ничего хорошего это нам не сулит [электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2531551> (дата обращения 14.09.2014).
5. Пахомов А.А. О научных исследованиях учреждений Якутского научного центра Сибирского отделения РАН по изучению арктических территорий Республики Саха (Якутия) и шельфов моря Лаптевых и Восточно-Сибирского моря // Арктика: экология и экономика. 2014. №2 (14). С. 24-30.
6. Русский Север становится беззащитным и завтра может не быть русским: Борьба за Арктику в СМИ [электронный ресурс]. URL: <http://arctic.interrex>.



Ковригина Т.А.

- ru/news/4 (дата обращения 17.09.2014).
- У белых медведей взяли биопсию [электронный ресурс]. URL: <http://www.trud.ru/article/29-08-2014/1317120.html> (дата обращения 15.09.2014).
 - Canada parat til konfrontation med Rusland // b.dk: daglig avis. 2014. 25 aug. [электронный ресурс]. URL: <http://www.b.dk/globalt/canada-parat-til-konfrontation-med-rusland> (дата обращения 17.09.2014).
 - Norway mulls Arctic satellite broadband // thelocal.no: Norway's news in English. 2014. 10 jul. [электронный ресурс]. URL: <http://www.thelocal.no/norway-to-introduce-arctic-satellite-broadband> (дата обращения 15.09.2014).
 - Norway's Arctic Circle Real-Estate Boom // online.wsj.com: international daily newspaper. 2014. 13 aug. [электронный ресурс]. URL: http://online.wsj.com/articles/norways-luxury-nooks-of-the-north-1407954489?mod=Real_Estate_newsreel_1 (дата обращения 14.09.2014).
 - [e-resource]. URL: <http://www.rg.ru/2014/02/10/regurfo/shokolad.html> (access date 10.09.2014).
 - No good will come of it [e-resource]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2531551> (access date 14.09.2014).
 - Pakhomov A.A. On scientific research of organizations in Yakutsk research center of the Siberian department of the RAS studying the Arctic region territories of the Sakha Republic (Yakutia) and the Laptev sea and Eastern-Siberian sea shelves // the Arctic region: ecology and economy. 2014. №2 (14). P. 24-30.
 - The Russian North is becoming defenseless and may cease to be Russian: Fight for the Arctic region in mass media [e-resource]. URL: <http://arctic.interrex.ru/news/4> (access date 17.09.2014).
 - To take a biopsy of polar bears [e-resource]. URL: <http://www.trud.ru/article/29-08-2014/1317120.html> (access date 15.09.2014).
 - Canada parat til konfrontation med Rusland // b.dk: daglig avis. 2014. 25 aug. [e-resource]. URL: <http://www.b.dk/globalt/canada-parat-til-konfrontation-med-rusland> (date of reference 17.09.2014).
 - Norway mulls Arctic satellite broadband // thelocal.no: Norway's news in English. 2014. 10 jul. [e-resource]. URL: <http://www.thelocal.no/norway-to-introduce-arctic-satellite-broadband> (access date 15.09.2014).
 - Norway's Arctic Circle Real-Estate Boom // online.wsj.com: international daily newspaper. 2014. 13 aug. [e-resource]. URL: http://online.wsj.com/articles/norways-luxury-nooks-of-the-north-1407954489?mod=Real_Estate_newsreel_1 (access date 14.09.2014).
- References:**
- AFK "System" will deal with infrastructure of the center of the RF Defense Ministry [e-resource]. URL: <http://www.vedomosti.ru/companies/news/21312851/podkontrolnaya-sisteme-kompaniya-obespechit-infrastrukturu> (access date 12.09.2014).
 - On the Taimyr Peninsula, they found a mysterious well [e-resource]. URL: <http://www.arctic-info.ru/news/02-06-2014/na-taimire-naiden-tainstvennii-kolodec-> (access date 12.09.2014).
 - In Yamal, they made fast food from the Arctic moss



ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ СТАРОПРОМЫШЛЕННЫХ РЕГИОНОВ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ

Соболев А.О.

Министр, Министерство международных и внешнеэкономических связей Свердловской области (Россия),
620031, Россия, г. Екатеринбург, пл. Октябрьская, д. 1, r66@gov66.ru

УДК 332.1
ББК 65.050.22

Цель. Статья посвящена изучению зарубежного опыта инновационного развития старопромышленных регионов и возможностей его использования в России.

Объект исследования. Объектом исследования выбраны Рурская область в Германии и Свердловская область в России, примерно сопоставимые по численности населения и отраслевой структуре экономики в прошлом.

Результаты. В статье детально рассмотрены этапы и основные направления преобразования старопромышленного Рура в современный инновационный промышленный и экологический кластер, роль государства в этом процессе. Особое внимание уделяется возможностям и значению использования этого опыта в развитии старопромышленного региона Среднего Урала.

Научная новизна. Впервые наряду с освещением типичных методов трансформации старопромышленных регионов других стран, нацеленных на диверсификацию промышленного производства, решение технологических, социальных и экологических проблем, обосновывается особое значение создания особых экономических зон, к числу которых относится «Титановая долина» в Свердловской области. Актуальность задач инновационного развития старопромышленной Свердловской области возрастает в условиях применения экономических санкций против РФ и развития импортозамещения.

Ключевые слова: старопромышленный регион, реструктуризация, реиндустриализация, неоиндустриализация, диверсификация, инновационный кластер.

FOREIGN EXPERIENCE OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF OLD INDUSTRIAL REGIONS AND POSSIBILITIES OF ITS USE IN RUSSIA

Sobolev A.O.

Minister, Ministry of International and Foreign relations of Sverdlovsk region (Russia), 1 Oktyabrskaya sq.,
Ekaterinburg, Russia, 620031, r66@gov66.ru

Purpose. The paper studies the foreign experience of innovative development of old industrial regions and possibilities of its use in Russia.

The object of study. The object of study selected the Ruhr area in Germany and the Sverdlovsk region in Russia, roughly comparable in terms of population and the sectoral structure of the economy in the past.

The Results. The article details the stages and the main directions of the transformation of an old industrial Ruhr



into a modern industrial and environmental innovation cluster, the state's role in this process. Particular attention is paid to the possibilities and the importance of using this experience in the development of old industrial region of the Middle Urals.

Scientific novelty. For the first time, along with the lighting typical methods of transformation of old industrial regions in other countries, aimed at diversifying the industrial production, the solution of technological, social and environmental problems, settles particular importance of creating special economic zones, which include "Titanium Valley" in the Sverdlovsk region. The urgency of the tasks of innovative development of old industrial Sverdlovsk region increases in conditions of economic sanctions against Russia and development of import substitution.

Key words: old industrial regions, restructuring, re-industrialization, neoindustrialization, diversification, innovation cluster.

В XXI веке наступила эпоха «постиндустриального развития», она носит переходный характер на пути к формированию экономики нового типа, которую называют инновационной, экономикой знаний и др. Решение этой глобальной задачи во многом зависит от преодоления одной из наиболее сложных и конфликтных проблем – трансформации старопромышленных регионов и городов. Эта проблема общемировая, она затрагивает в той или иной степени большинство развитых стран мира.

Ученых и практиков уже давно беспокоит судьба промышленных гигантов прошлого столетия. Это:

- Детройт и Питтсбург в США;
- Манчестер и Ливерпуль в Великобритании;
- Лилль во Франции;
- Турин в Италии и др.

Возьмем в качестве объекта исследования целые старопромышленные регионы:

- Рурскую область в Германии;
- Свердловскую область в России.

Рурская область за последние десятилетия достигла значительных успехов на пути инновационного развития, и этот опыт представляет определенный интерес при разработке стратегии развития Свердловской области на период до 2030 года и в более отдаленной перспективе.

В Германии сегодня – 16 федеральных земель, и в процессе административного деления различают уровень земли, региона и местный уровень.

В контексте Рурской области под региональным уровнем управления подразумевается ассоциация муниципальных образований – «Региональный союз Рура». Под регионом Рура – территория, на которой расположены все входящие в ассоциацию муниципальные образования. Понятие «Рурская область» и «регионы Рура» – идентичны.

Рурская область входит в состав земли Северный Рейн-Вестфалия. Она является одной из крупнейших промышленных регионов мира. Одной из наиболее урбанизированных и индустриальных зон Европы. Еще недавно ее называли индустриальным сердцем Германии. Ее территория занимает 4,4 тыс. кв. км (1,3% территории страны), а население в 2008г.

составляло 5,2 млн. человек (6,3%). [с. 143, 4].

Рурская область не является отдельной административной единицей. Она представляет собой один из наиболее типичных старопромышленных регионов Европы, и проблемы, возникающие в связи с ее развитием, также характерны для большинства регионов этого типа.

В процессе формирования в Рурской области регионального промышленного кластера наблюдалась жесткая функциональная зависимость между отраслями и предприятиями.

Последовательность развития отраслей в регионе осуществлялась в следующем порядке:

- угольная;
- сталелитейная;
- металлургическая;
- энергетика;
- энергоемкие производства;
- машиностроение;
- химическая промышленность.

В итоге возникла тесная взаимосвязь и взаимозависимость между основными производителями, не заинтересованными в привлечении на территорию региона новых фирм.

В 1954г. началась стагнация угольной промышленности, которая цепной реакцией сказалась на развитии других отраслей. Экономическая политика начала 60-х годов прошлого века была направлена на увеличение производства без его реструктуризации. Инновации направлялись на рост производительности труда, а не на создание нового продукта.

Возникли серьезные противоречия между целями области и крупнейших фирм. Область была заинтересована в диверсификации экономики, а крупные фирмы противодействовали развитию конкурирующих производств. Рур вступил в эпоху структурного кризиса. Лишь в конце 60-х годов была осознана необходимость реструктуризации. Потребовалось три последовательных этапа, в результате которых старопромышленный регион превратился в современный технологический кластер.

I этап – реструктуризация – с конца 1960-х годов до настоящего времени;

II этап – реиндустриализация – с конца 1960-х годов и до середины 1980-х годов;

III этап – неоиндустриализация – с середины 1980-х годов по сегодняшний день.

Сложность состояла в том, что перечисленные процессы развивались последовательно и в тоже время параллельно.

На I этапе были разработаны два основных стратегических проекта:

- «Программа развития Рура», 1968 г.;
- «Стратегия земельного развития земли Северный Рейн-Вестфалия», 1974г. [9].

«Программа развития Рура» стала первой программой, регулирующей комплексное развитие целого региона, в отличие от прежних отраслевых проектов.

Основным приоритетом программы стала социальная политика, а кардинальное отличие ее состояло, в первую очередь, в улучшении базовой инфраструктуры, совершенствовании транспортной сети региона, реконструкции городов и социально ориентированной городской среды, создании образовательной инфраструктуры (от школ до университетов).

На II этапе, когда наряду с продолжением реструктуризации начинается политика реиндустриализации, происходит смещение акцента с прямых финансовых и административных мер поддержки производителей на создание условий для совершенствования технологий. Идет активная работа по формированию региональной инновационной системы, развитию образовательной и исследовательской инфраструктуры. В Рурской области было построено 8 университетов 11 политехникумов. Создан инструмент повышения квалификации рабочей силы.

С середины 1980-х годов начинается III этап преобразований, его называют неоиндустриализацией. С 1984г. изменилась политика реструктуризации, был взят курс на диверсификацию экономики, поддержку инновационной активности малого и среднего бизнеса, совершенствование системы трансферта технологий и переориентацию на перспективные индустрии: экологию, микроэлектронику. Эти направления положили начало внедрению принципов гибкой специализации и обучающей среды в рамках старопромышленного региона [8].

Основным инструментом стимулирования инновационной активности стало создание плотной сети разнообразных организаций, цель которых – налаживание эффективного взаимодействия между университетами, исследовательскими центрами, малым и средним бизнесом. К таким организациям относились:

- организации по трансферту технологий между наукой и бизнесом;
- технологические центры по поддержке молодых фирм;

– технологические агентства по обмену инновационными идеями и технологиями и др. [13].

Все они играют роль связующего звена между производством и научно-исследовательскими центрами.

К концу 1980-х годов на базе старопромышленной Рурской области началось активное формирование современного регионального кластера экологических технологий.

Интересно проследить последовательные этапы этого процесса.

Сначала появилась потребность в решении экологических проблем, она вызвала возникновение федерального законодательства по защите окружающей среды в начале 1970-х годов, основанного на принципе «загрязнитель платит».

Это заставило крупные предприятия, прежде всего металлургического комплекса, инвестировать в разработку экологических технологий.

Одновременного химические производства переориентировались на переработку отходов.

С начала 1980-х годов появились высокотехнологичные предприятия по разработке новых материалов, производству очистных сооружений и др.

Все это потребовало развития системы бизнес-услуг, разработки программного обеспечения и транспортного обслуживания.

На создание регионального кластера экологических технологий была направлена и политика властей земли Северный Рейн-Вестфалия. Ее цель – диверсификация экономики и выход на новые рынки, а основные направления:

- прямые инвестиции на основе научно-исследовательских центров и софинансирование обучающих программ;
- институциональные преобразования, их законодательное регулирование;
- разработка и реализация программ трансферта технологий и др. [5].

В итоге к концу 1980-х годов в Руре было сосредоточено более 20% объемов производства отрасли экологических технологий всей страны, а в земле Северный Рейн-Вестфалия в целом сформировалась полноценная система научных центров, объединенная в единую сеть трансферта технологий (600 фирм с общим числом рабочих мест около 100 тыс.).

Основными характеристиками возникшего кластера являются:

- потребность в широком спектре высокотехнологичных компаний и компаний сферы услуг;
- высокая доля научных исследований и разработок;
- необходимость в большом количестве специалистов разных сфер для разработок одного продукта;
- преобладание малых и средних предприятий [6].

Эти характеристики отражают принципы концепции гибкого производства, развитие кластера высоких технологий, ориентированных на будущее. Его конкурентным преимуществом стало возникновение индустрии экологических технологий на достаточно ранних стадиях, что позволило географии продаж предприятий экологических технологий выйти за пределы региона.

Основные направления политики, заложенной в 1980-ые годы, получили свое дальнейшее развитие в XXI веке. Основное внимание правительства земли Северный Рейн-Вестфалия направлено на совершенствование системы взаимодействия между бизнесом, властью и системой образования, на реализацию концепции «обучающего региона».

С начала 1990-х годов в фокусе политического внимания оказалась культура и ее экономические функции по изменению имиджа Рурской области на международной арене.

Подводя итоги, следует отметить, что в отличие от США преобразования в Рурской области были направлены не на полное освобождение от промышленности, а на использование ее потенциала для расширения экономического спектра региона и развития новых отраслей.

Промышленность остается важным элементом экономики Рурской области.

К началу XXI века в производстве традиционных отраслей – угля и стали, было занято 15% населения, во «вторичном» секторе (энергосбережение, передовые технологии, гелиотехника, медицинские и экологические технологии) – 30%, в сфере услуг – 65,4%. Серьезные преобразования произошли в традиционных отраслях Старого Рура:

- в угольной промышленности в результате многочисленных слияний и поглощений возникло акционерное общество «Уголь Рура, которое сегодня производит 94% угля. Государство объявило о том, что в 2018 году прекращается субсидирование угольной промышленности, что равнозначно прекращению существования угольной промышленности Германии [7];
- в сталелитейной промышленности «Тиссен» и «Крупп» создали крупнейший в мире холдинг по производству стали и оборудования для сталелитейной промышленности. В целом отрасль перестала быть доминирующей, а ее роль определяется высоким качеством стали, которая сегодня является высоко технологичным продуктом.

В целом в результате процессов реструктуризации и реиндустриализации в Рурской области был создан современный кластер экологических технологий, в результате:

- была создана более диверсифицированная струк-

тура экономики;

- произошло существенное снижение роли угольной и металлургической промышленности;
- появились и получили развитие новые отрасли: медицинского и экологического профиля и др.;
- выросла доля сектора услуг в экономике региона;
- увеличилось влияние и удельный вес малого и среднего бизнеса.

Одна из наиболее сложных проблем в теоретическом и практическом аспектах – это роль государства в преобразовании старопромышленных регионов и городов.

На примере Рурской области Германии мы видим, что эта роль развивалась по убывающему тренду, по мере развития процессов реструктуризации и реиндустриализации.

На этапе индустриализации (1960 – середина 1980-х годов) наблюдается высокая степень административного регулирования, направленная, прежде всего, на возрождение традиционных отраслей за счет новых технологий.

На следующем этапе – неоиндустриализации (середина 1980-х годов и по сегодняшний день) – происходит децентрализация, развитие региональной инновационной системы, формировании новых индустрий.

На всем протяжении реструктуризации, включая оба этапа индустриализации, дирижизм и масштабные проекты государства, убывая в объемах, последовательно смещаются по отраслям и секторам социально-экономического развития.

Первоначально налицо масштабное и прямое финансирование возрождения традиционных отраслей за счет новых технологий.

Затем финансирование развития инфраструктуры, в первую очередь – транспортной и образовательной. Далее поддержка малого и среднего бизнеса и особенно развитие целостной инновационной системы. И, наконец, формирование инновационной среды, стимулирование развития образовательного и культурного потенциалов.

Еще одна проблема – это финансирование процессов трансформации старопромышленных регионов.

В Рурской области здесь налицо определенная специфика. В реструктуризации области участвовали все уровни власти, включая Евросоюз. Участие Европейского Союза в развитии старопромышленных регионов осуществляется через структурные фонды, из всего 5, в т.ч. среди них:

- Европейский фонд регионального развития (1975г.);
- Европейский инвестиционный фонд (1994г.).

Одна из целей фондов – «реструктуризация



стагнирующих индустриальных регионов и районов». Регионы этого типа называются «регионами второй цели» и получают финансовую поддержку.

Рурская область включена в программы финансирования ЕС в 1989г.

Общая сумма финансирования на территории земли Северный Рейн-Вестфалия за период 2007-2013гг. составляет 2,5 млрд. евро, в т.ч. 52% финансируются из Европейского фонда регионального развития, 34% – средства самой земли, 14% – частные инвестиции, федеральное финансирование не предусмотрено.

Принятые за последние десятилетия меры на решили окончательно проблемы Рурской области:

- новые индустрии не преодолели недостатка рабочих мест, не остановили снижение безработицы;
- продолжает существовать имидж Рура как индустриального и экологически неблагоприятного региона;
- города области продолжают терять население.

Изучение процессы трансформации Рурской области – типичного старопромышленного региона – в современный региональный кластер экологических технологий позволяет определить основные уроки этого процесса.

Уроки Рура:

1. Процесс преобразования старопромышленных регионов в современные технологические кластеры – это сложный и длительный процесс (в Рурской области он продолжается более 40 лет).
2. Реструктуризация и реиндустриализация экономики региона осуществляются одновременно и в тоже время последовательно и параллельно.
3. Своеобразие регионального технологического кластера Рурской области состоит в том, что он включает три составляющие:
 - преобладание традиционных отраслей промышленности на новой технологической платформе;
 - развитие новых современных отраслей индустрии – производителей нового продукта;
 - ускоренное развитие сферы услуг, ориентированных, в первую очередь, на социальные проблемы.
4. В процессе создания нового регионального кластера осуществляется реализация концепций:
 - гибкого производства;
 - технологий, ориентированных на будущее;
 - экологизации экономики;
 - формирования обучающего региона.
5. Созданию регионального кластера экологических технологий способствовала политика властей земли Северный Рейн-Вестфалия в двух направлениях:
 - законодательное и программное обеспечение процесса, институциональные преобразования;

- прямое финансирование и софинансирование реализации намеченных программ.
6. При формировании новых индустрий, создании нового продукта, выхода на новые рынки и повышения конкурентоспособности региона и его продукции использовался фактор времени («игра на опережение»).
 7. Создание регионального технологического кластера на базе старопромышленного региона не решает всех проблем: экономических, социальных и экологических. Внедрение новых технологий, создание новых индустрий не решают проблемы занятости. Экологический след, оставленный традиционными отраслями, не удается сразу преодолеть, возникают новые экологические проблемы (недостаток пресной воды и многие другие).
 8. Обеспечение удовлетворения интересов всех слоев населения в краткосрочной и долгосрочной перспективе – одна из самых сложных проблем процесса трансформации старопромышленного региона.

Изучение опыта Рурской области и других стран по трансформации старопромышленных регионов представляет несомненно практический интерес для Свердловской области.

Для создания современного регионального технологического кластера на базе старопромышленного региона в Свердловской области предстоит действовать в трех направлениях:

1. Преобразование на новой технологической платформе традиционных отраслей промышленности области – металлургии и машиностроения, удельный вес которых сегодня составляет 80% промышленной продукции области.
2. Одновременно в области предусмотрено дальнейшее развитие особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Титановая долина» (далее ОЭЗ «Титановая долина»). В концепции ее создания и развития отмечается, что функционирование ОЭЗ позволит:
 - увеличить степень переработки металлургической и машиностроительной продукции в регионе;
 - диверсифицировать отраслевую структуру экономики области за счет новых высокотехнологичных производств;
 - повысить инвестиционную привлекательность Свердловской области;
 - поднять значение отечественной продукции на мировом рынке, увеличить вовлеченность российской промышленности в мировые технологические цепочки, активизировать участие области в международном разделении труда [с. 7-8, 3];
3. Насущной задачей области является создание развитой, современной сферы услуг. И хотя ко-

личество занятых в этой сфере чуть превышает половину от общего числа работающих, в целом транспортная, социальная, экологическая системы области нуждаются в кардинальном обновлении и развитии.

Среди этих трех направлений трансформации старопромышленного региона Свердловской области одним из приоритетных направлений может стать именно развитие ОЭЗ «Титановая долина». Это важное звено, ухватившись за которое, в перспективе можно будет вытянуть всю цепь.

В детально разработанной «Концепции создания и развития ОЭЗ «Титановая долина» отмечается, что реализация проекта позволит:

- модернизировать традиционные отрасли промышленности Урала в двух направлениях: использование новых технологий для роста производительности труда и создания производства новых товаров;
- осуществить диверсификацию промышленности области.
- основными промышленными направлениями деятельности ОЭЗ «Титановая долина» могут стать производство продукции для нужд авиастроения, атомной энергетики, космического машиностроения, производство оборудования для добычи углеводородов, электрооборудования, контрольно-измерительного оборудования, железнодорожного машиностроения, производство лекарственных препаратов, медицинского оборудования, производство строительных материалов, химические производства [с. 72, 3].

ОЭЗ может стать катализатором для воплощения в жизнь ряда перспективных инвестиционных проектов уральских предприятий.

- реализация проекта обеспечит комплексный мультипликативный и внешний эффект, будет способствовать решению актуальных социальных проблем.

Полноценное функционирование ОЭЗ «Титановая долина» на территории Свердловской области будет способствовать росту валового регионального продукта, экспорта из региона и росту иностранных инвестиций. Также результаты финансово-хозяйственной деятельности резидентов ОЭЗ позволят увеличить налоговые поступления в бюджеты всех уровней.

Кроме того, развитие особой экономической зоны промышленнопроизводственного типа имеет мультипликативный эффект, так как вместе со становлением ОЭЗ «Титановая долина» будут активизироваться все формы хозяйственной деятельности: строительство, логистика, обрабатывающие производства, торгово-ярмарочная деятельность, гостиничный бизнес и др.

Работа ОЭЗ «Титановая долина» будет способствовать развитию малого и среднего бизнеса, который, во-первых, будет связан с предприятиями-резидентами зоны технологическими цепочками, во-вторых, будет осуществлять обслуживающую деятельность.

Появление новых производств, организованных предприятиями-резидентами, создаст дополнительные рабочие места, обеспеченные заработной платой. Таким образом, вырастет совокупный платежеспособный спрос на территории, во-первых, муниципалитета – города Верхняя Салда, во-вторых – соседних муниципальных образований (в первую очередь Нижнего Тагила) и Свердловской области в целом. Это повлечет за собой как следствие развитие потребительского сектора (сектор услуг, сфера общественного питания, раз-

Таблица 1- Социальная эффективность создания ОЭЗ «Титановая долина»

№	Показатель	Ед.изм.	2011	2015	2020	2025	2030
1	Коэффициент социальной эффективности		0	911	5770	13177	15932
2	Количество рабочих мест проекта	чел.	0	610	5704	11915	13000
3	Коэффициент превышения безработицы		0,4	0,4	0,1	0,1	0,1
3.1	Уровень безработицы в МО	%	1,7	1,0	0,1	0,1	0,1
3.2	Уровень безработицы в среднем по области	%	4,1	2,8	1,4	1,2	1,2
4	Коэффициент превышения заработной платы		1,7	1,1	1,0	1,0	1,2
4.1	Уровень заработной платы по проекту	руб.	30065	37245	48311	61953	79070
4.2	Средний уровень заработной платы в МО	руб.	18270	32817	51000	59615	68230

влечений, розничная торговля и т.п.).

Отдельно стоит отметить предполагаемое значительное влияние появления ОЭЗ на интенсификацию строительства жилой недвижимости. Во-первых, подразумевается, что часть занятых в ОЭЗ «Титановая долина» работников будут жителями Верхней Салды и Нижнего Тагила. Таким образом, на момент трудоустройства в ОЭЗ «Титановая долина» они так или иначе уже будут обеспечены жильем. Однако по мере развития производств в ОЭЗ «Титановая долина» численность занятых будет увеличиваться до целевых показателей в 13 тыс. человек. Очевидно, что часть из этих работников будут привлекаться не из близлежащих муниципалитетов, таким образом, они потребуют необходимой социальной инфраструктуры, и в первую очередь – жилья.

Во-вторых, даже те потенциальные работники ОЭЗ «Титановая долина», привлекаемые из городов Верхняя Салда и Нижний Тагил, которые на момент трудоустройства на предприятия-резиденты зоны были обеспечены жильем, со временем работы на территории ОЭЗ «Титановая долина», предполагается, улучшат свое материальное положение и смогут предъявить спрос на жилье более высокого класса [с. 152, 3].

Наиболее важные показатели социального эффекта представлены в таблице 1.

Потенциал крупнейшего в мире титанового комплекса, создаваемого в Свердловской области, уже сегодня включает в себя ряд составляющих. В непосредственной близости от ОЭЗ «Титановая долина» в Верхней Салде находится основная производственная площадка ОАО «Корпорация «ВСМПО-Ависма» – единственный в России и крупнейший в мире производитель титановой продукции (слитков и всех видов полуфабрикатов из титановых сплавов). Также корпорация производит прессованные изделия из алюминиевых сплавов, полуфабрикатов из легированных сталей и жаропрочных сплавов на никелевой основе. Доля на мировом рынке составляет 22-24%.

Корпорация поставляет на экспорт 70-75% сво-

ей титановой продукции. Корпорация обеспечивает до 35% всех потребностей в титане компании Boeing, 65% концерна EADS, 90% компании Goodrich, 100% фирмы Embraer, Rolls-Royce – 30%, Snecma – 30%. Всего около 350 компаний из 48 стран.

60-70% выпускаемой корпорацией титановой продукции потребляет авиастроение. По существу, в мире нет ни одной титанопотребляющей авиастроительной фирмы, где бы ни присутствовал титан ВСМПО [с. 67, 3].

Долгосрочной угрозой для перспектив развития титанового комплекса в Верхней Салде, помимо экономических санкций, введенных рядом государств и групп стран в отношении России, также является усиление влияния Китая на мировой рынок титана.

Китай занимает 4 место в мире по объемам производства титана (после США, России и Японии). По запасам титановой руды Китай на 1 месте – 60% всех мировых разведанных запасов.

Мировой рынок титана быстро растет. Структура его потребления в мире выглядит следующим образом:

- авиакосмический сектор – 39%;
- промышленность – 48%;
- потребительские товары – 13%.

В России также наблюдается быстрый рост потребления титановой продукции.

Следовательно создание и развитие ОЭЗ «Титановая долина» способны в перспективе обеспечить значительный экономический и социальный эффект в процессе превращения старопромышленного региона в современный технологический кластер, внести изменения в товарную структуру регионального экспорта, включение региона в международное разделение труда.

Главное условие реализации намеченного – это высокие темпы роста, необходимые в условиях обостряющейся международной конкуренции.

Наиболее острой остается проблема сохранения окружающей среды в регионе, недопущение ее деградации.

Таблица 2 - Данные по потреблению и развитию титановой продукции в России по годам [с. 168, 3]

Отрасль промышленности	Объем потребления по годам, тонн		
	2006	2010	2015
Авиация	1950	3000	5000-6000
Судостроение	1260	2000	3000
Энергетика	500	2700	4000
Химия и химическое машиностроение	160	300	450
Оффшорная техника	250	700-1000	2000
ТЭК	–	400-500	1000
Другие отрасли	–	500	1500
Всего	4120	9600-10000	16950-17950

**Литература:**

1. Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011г. № 1757-р) [электронный ресурс].URL: <http://www.minregion.ru/>
2. Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 года (одобрена постановлением Правительства Свердловской области от 29.12.2010г. № 1910-ПП). Екатеринбург. 2010 [электронный ресурс].URL: <http://econom.midural.ru/>
3. Концепция создания и развития особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Титановая долина» / Аналитический центр «Эксперт-Урал», Центр региональных экономических исследований Высшей школы экономики и менеджмента Уральского федерального университета им. первого президента РФ Б.Н. Ельцина, 250 с.
4. Стратегии развития старопромышленных городов: международный опыт и перспективы в России / И. Стародубровская [и др.]; под ред. И. Стародубровской. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2011. – 248 с.
5. Atlas of Shrinking Cities / Edited by Philipp Oswalt and Tim Rieniets – Hatje/Cantz. Ostfildern, 2006.
6. Bachtler J., Turok I. Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds, Great Britain, 1997. 405 p.
7. Benz A., Meincke A. Sub-National Government and Regional Governance in Germany// State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. P. 59–74.p.
8. Bross U., Walter G. Socio-economic analysis of North-Rhine-Westphalia/Joint research project INCO-COPERNICUS, Working papers, 2000.
9. Eckart K., Ehrke S., Krähe H., Eckart-Müller I. with Contributions by Mezulánik J. and Veselý I. Social, Economic and Cultural Aspects in the Dynamic Changing Process of Old Industrial Regions: Ruhr District (Germany), Upper Silesia (Poland), Ostrava Region (Czech Republic), Lit Verlag, 2003. 368 p.
10. Eckart K. und Kortus B. Die Eisen- und Stahlindustrie in Europa im strukturellen and regionalen Wandel. Wiesbaden, 1995.
11. Eckart K., et al. Das Ruhrgebiet. Geographische Exkursionen. Gotha, 2000.
12. Glaesser E., Schmied W., Woitschuetzke C.-P. Nordrhein-Westfalen (=Perthes Laenderprofile), Neubearbeitung. Gotha, 1997.
13. Huggins R., Thomalla R. Promoting innovation through technology networks in North-Rhine-Westphalia//The Rise of the Rustbelt, London, GBR: U C L Press, Limited, 1995.

U C L Press, Limited, 1995.

References:

1. Strategy of social-economic development of the Russian federal area up to 2020 (approved by the RF Government Decree dated October 6, 2011. № 1757-r) [e-resource]. URL: <http://www.minregion.ru/>
2. Strategy of social-economic development of Sverdlovsk region up to 2020 (approved by the Decree of Sverdlovsk region Government dated 29.12.2010. № 1910-PP). Ekaterinburg. 2010 [e-resource].URL: <http://econom.midural.ru/>
3. Concept of creation and development of a specific economic zone of industrial-productive type “Titanium Valley” / Analytical Center “Expert-Ural”, Center of regional economic research of Higher School of economics and management of the Ural Federal University named after B.N. Eltsin, the First President of Russia, 250 p.
4. Development strategies of old industrial cities: world experience and perspectives in Russia / I. Starodubrovskaya [and others]; edited by I. Starodubrovskaya. – M.: Published by Gaidar’s Institute, 2011. – 248 p.
5. Atlas of Shrinking Cities / Edited by Philipp Oswalt and Tim Rieniets – Hatje/Cantz. Ostfildern, 2006.
6. Bachtler J., Turok I. Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds, Great Britain, 1997. 405 p.
7. Benz A., Meincke A. Sub-National Government and Regional Governance in Germany// State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. P. 59–74.p.
8. Bross U., Walter G. Socio-economic analysis of North-Rhine-Westphalia/Joint research project INCO-COPERNICUS, Working papers, 2000.
9. Eckart K., Ehrke S., Krähe H., Eckart-Müller I. with Contributions by Mezulánik J. and Veselý I. Social, Economic and Cultural Aspects in the Dynamic Changing Process of Old Industrial Regions: Ruhr District (Germany), Upper Silesia (Poland), Ostrava Region (Czech Republic), Lit Verlag, 2003. 368 p.
10. Eckart K. und Kortus B. Die Eisen- und Stahlindustrie in Europa im strukturellen and regionalen Wandel. Wiesbaden, 1995.
11. Eckart K., et al. Das Ruhrgebiet. Geographische Exkursionen. Gotha, 2000.
12. Glaesser E., Schmied W., Woitschuetzke C.-P. Nordrhein-Westfalen (=Perthes Laenderprofile), Neubearbeitung. Gotha, 1997.
13. Huggins R., Thomalla R. Promoting innovation through technology networks in North-Rhine-Westphalia//The Rise of the Rustbelt, London, GBR: U C L Press, Limited, 1995.



К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Зырянова Т.В.

доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой бухгалтерского учета, анализа и аудита 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, tatyana.zyrianova@uapa.ru

Кот Е.М.

кандидат экономических наук, главный бухгалтер, заведующий кафедрой «Бухгалтерский учет и аудит», Уральский государственный аграрный университет (Россия), 620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, д. 42, ktekaterina@rambler.ru

УДК 338.46
ББК 65.497.4

Предмет/тема. Основная цель реформирования бюджетных учреждений - это усовершенствование способов предоставления государственных услуг, эффективность и рациональность использования бюджетных средств. Реформирование сети бюджетных учреждений (особенно в сфере образования) вызвало большое количество вопросов.

Методология. Федеральный закон от 08.05.2010 N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации.

Результаты. Проведена классификация задач реформирования бюджетного процесса и соответствующих им механизмов реализации; систематизированы критерии изменения типов учреждения; определены главные признаки, характеризующие сходства и различия в финансово-хозяйственной деятельности и правовом статусе бюджетных и автономных учреждений; обозначены ключевые направления реформирования бюджетного сектора экономики в сфере образования.

Выводы/значимость. Реформа высшего образования, которой присущ непрерывный и динамичный характер, должна быть тесно связана с разработкой и применением новой модели финансирования расходов на образование. В тоже время важно усилить эффективность государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств в сфере образования.

По нашему мнению, переход на финансирование услуги и расчет стоимости этой услуги в сфере образования необходимо проводить на основе анализа особенностей сети бюджетных учреждений и контингента потребителей государственных (муниципальных) услуг для минимизации рисков, создания нормативной базы, чтобы этот перевод не стал обоснованием для сокращения финансирования части учреждений, а стал способом повышения эффективности бюджетных расходов и качества оказываемых услуг.

Ключевые слова: реформирование бюджетного сектора, образование, казенные, бюджетные, автономные учреждения.

ON THE ISSUE OF REFORMING A BUDGETING SECTOR OF ECONOMY IN THE SPHERE OF EDUCATION

Ziryanova T.V.

Doctor of Science (Economics), Head of the Accounting, Analysis and Auditing department, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, tatyana.zyrianova@uapa.ru

Kot E.M.

Candidate of Science (Economics), Chief Accountant, Head of the "Accounting and Auditing" Department, the Ural State Agrarian University (Russia), 42 Karla Libknekhta str., Ekaterinburg, Russia, 620075, ktekaterina@rambler.ru

Subject/theme. The main objective of reforming budgeting organizations is to improve methods of public services provision, efficiency and rationality of budgeting means use. Reforming a net of budgeting organizations (mainly in the sphere of education) caused a large amount of questions.

Methodology. Federal law dated 08.05.2010 N 83-FL "On making amendments to certain legal acts of the Russian federation due to improvement of legal status of public (municipal) organizations", decrees and orders of the RF Government.

Results. The author classified the tasks of the budgeting process reforming and corresponding mechanisms of their realization; systematized criteria changing types of organizations; identified main features characterizing similarities and differences in financial-economic activity and legal status of budgeting and autonomous organizations; determined key directions of reforming in budgeting sector of economy in the sphere of education.

Conclusions/importance. The higher education reform, which has continuous and dynamic character, correlates with development and use of a new model of financing spending on education. At the same time, it is important to strengthen efficiency of state financial control for budgeting means spending in the sphere of education.

In our opinion, transition to financing services and calculation of the cost of that service in the sphere of education should be conducted using the analysis of budgeting organizations peculiarities and consumers contingent of public (municipal) services for risk minimizing, regulatory structure development, but that transition not to become a substantiation for reduction of some organizations financing, but to be a method for increasing efficiency of budgeting spending and quality of the provided services.

Key words: budgeting sector reforming, education, government-owned, budgeting, autonomous organizations.

В период подготовки реформирования бюджетного сектора экономики остро вставал вопрос о поиске более гибких форм учреждений, позволяющих в зависимости от возложенных на них задач и сферы деятельности наиболее рационально использовать имеющиеся ресурсы.

В Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2011-2013 гг.», была обозначена приоритетная задача бюджетной политики - повышение отдачи от использования государственных расходов, в том числе за счет формирования рациональной сети государственных учреждений, совершенствования перечня и улучшения качества оказываемых ими услуг [3].

Это и предопределило основные направления реформирования бюджетного сектора экономики.

Вступление в силу в 2010 г. Федерального закона от 08.05.2010 N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее - Закон N 83-ФЗ) [2] предусматривало ориентирование порядка использования учреждениями бюджетных средств на достижение конечного результата их финансово-хозяйственной деятельности, определяемого утверждаемыми для них вышестоящими органами государственными (муниципальными) заданиями. В законе №83-ФЗ отражено распределение этих учреждений на три типа: казенные, бюджетные,

автономные.

Основная цель реформирования бюджетных учреждений - это усовершенствование способов предоставления государственных услуг, эффективность и рациональность использования бюджетных средств. [8] Прежняя система финансирования бюджетных учреждений предполагала их функционирование вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг. Значение этих двух составляющих и определило основную цель реформирования бюджетного процесса и помогло разработать новые механизмы для реализации задач, вытекающих из цели (табл.1).

Предусмотренные реформой изменения касаются, в первую очередь, порядка финансирования бюджетных учреждений. С позиции экономического стимулирования, в том числе посредством механизмов их финансирования, деятельность учреждений должна быть направлена на снижение издержек. Следовательно, решающее значение в уровне финансового обеспечения учреждений приобретают объем и качество оказываемых ими услуг (особенно в сфере образования). Появление новых типов государственных (муниципальных) учреждений (казенные, бюджетные, автономные) должно обеспечить переход финансирования учреждений от простого содержания к управлению и обеспечению их деятельности «по результатам».

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Прави-

тельства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р, определено, что стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан [4].

Реализация данной цели невозможна без квалифицированных специалистов, талантливых ученых, без качественного образования людей, являющихся в свою очередь источниками обеспечения высоких и устойчивых темпов экономического роста страны.

В связи с вышесказанным, ключевая роль отводится высшему профессиональному образованию (ВПО) - верхней ступени образовательной системы, обеспечивающей гарантии личности в получении высшего образования и квалификации в избранной области профессиональной деятельности.

В то же время устойчивость функционирования вузов, развитие высшего образования и повышение качества подготовки высококвалифицированных кадров во многом зависят от финансового обеспечения расходов на указанные цели. В настоящее время это около 20% от общего объема расходов консолидированного бюджета РФ.

Изменение организационно-правовых форм образовательных учреждений, влекущие изменение (расширение) объема их прав в организационной и имущественной сфере, пересмотр содержательных подходов к образованию, направлены не только на финансовую

оптимизацию деятельности образовательных учреждений, но и на повышение качества образовательных услуг, их ориентированность на современные потребности экономики.

Для оценки возможности и целесообразности изменения типа бюджетного учреждения с учетом сферы их деятельности в соответствии с методическими рекомендациями (утверждены Распоряжением Правительства РФ от 07.09.2010 N 1505-р) были определены следующие критерии [5], представленные в таблице 2.

Как известно, экономический потенциал учреждения рекомендуется определять на основании следующих показателей [5]:

- а) средняя доля внебюджетных средств в общем объеме финансового обеспечения;
- б) средний рост доходов;
- в) средний рост балансовой стоимости основных фондов;
- г) средний рост расходов бюджетных средств на единицу государственной (муниципальной) услуги;
- д) средний рост заработной платы работников государственного (муниципального) учреждения в среднем по учреждению;
- е) коэффициент эффективности использования фонда оплаты труда, определяемый как отношение среднего роста заработной платы работников, за исключением административно-управленческого персонала, к среднему росту заработной платы административно-управленческого персонала.

При определении экономического потенциала бюджетного или автономного учреждения кроме ос-

Таблица 1 - Основные задачи и механизмы реформирования бюджетного процесса (составлена авторами)

Задачи	Механизм реализации
1. Повышение качества услуг	- определение перечня государственных (муниципальных) услуг; - формирование государственного задания; - совершенствование механизма финансового обеспечения (переход от сметы к субсидии); - мотивация руководства и работников на результат; - обеспечение прозрачности деятельности
2. Повышение доступности услуг	- формирование государственного задания как гарантии и стандарта оказания услуги; - расчет финансового обеспечения на основе нормативных затрат; - четкое разделение услуг по госзаданию и платным услугам
3. Повышение эффективности деятельности	- изменение типа учреждения в зависимости от результата деятельности и его потенциала; - планирование финансово-хозяйственной деятельности; - предоставление возможности распоряжаться доходами от платной деятельности, денежными остатками в очередном году на те же цели; - мотивация руководства; - ответственность руководства по закону; - прозрачность и открытость деятельности учреждений
4. Увеличение самостоятельности учреждений	- отказ от субсидиарной ответственности

Таблица 2 – Критерии изменения типа учреждения (составлена авторами)

Наименование критерия	Казенное учреждение	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
1. Основные критерии			
1.1. Цель создания	В основном для исполнения государственных (муниципальных) функций	Для выполнения государственных (муниципальных) работ, оказания государственных (муниципальных) услуг и не вправе исполнять муниципальные функции, за исключением случаев, прямо установленных законом	
1.2. Сфера деятельности учреждения	Сфера деятельности не ограничена (например, воинские части Вооруженных Сил Российской Федерации, учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, учреждения МВД РФ, ФМС, ФТС, ФСБ РФ, психиатрические больницы специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозории и противочумные учреждения).	Сфера деятельности не ограничена. Приоритетные сферы - наука, образование, здравоохранение, культура, занятость населения, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт.	Сфера науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, в иных сферах согласно федерального законодательства.
2. Дополнительные критерии			
2.1. Экономический потенциал государственного (муниципального) учреждения, рассчитанный на основании показателей	Чем выше экономический и управленческий потенциал государственного (муниципального) учреждения, тем менее целесообразно сохранение на установленном Федеральным законом переходный период финансового обеспечения данного учреждения на основе бюджетной сметы и (или) изменение его типа в целях создания казенного учреждения (5)		
2.2. Управленческий потенциал государственного (муниципального) учреждения, рассчитанный на основании показателей			

новых показателей, могут использоваться дополнительные показатели [5]:

а) достаточность обеспечения недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепляемым за учреждением в соответствии с установленными нормативными требованиями, а также стандартами качества предоставления государственных (муниципальных) услуг;

б) степень износа основных фондов (нефинансовых активов);

в) отношение среднемесячной заработной платы работников государственного (муниципального) учреждения к среднемесячной заработной плате работников по субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) в целом, муниципальному образованию, в котором располагается государственное учреждение субъекта Российской Федерации, в соответствующей сфере деятельности за отчетный финансовый год (оценивается положительно, если это значение превышает 100 процентов);

г) наличие в текущем финансовом году просроченной кредиторской задолженности;

д) доля профильных внебюджетных доходов, определяемая как отношение доходов от основной деятельности учреждения, полученных из внебюджетных источников, к объему финансового обеспечения учреждения за счет всех источников финансового обеспечения за отчетный финансовый год.

Управленческий потенциал государственного (муниципального) учреждения отличается от экономического и его рекомендуется определять на основании следующих показателей:

а) способность административно-управленческого персонала эффективно осуществлять организационно-управленческую и финансово-хозяйственную деятельность, в том числе направленную на развитие соответствующего государственного (муниципального) учреждения, после изменения типа государственного (муниципального) учреждения (оценивается с помощью метода экспертных оценок, социологических методов и (или) иных методов, определенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления);

б) рейтинг государственного (муниципального) учреждения по данным независимых рейтинговых агентств;

в) наличие плана (программы) учреждения по внедрению энергосберегающих технологий;

Согласно данным критериев и было проведено изменение статуса большинства государственных и муниципальных учреждений.

Казенные учреждения остались полностью зависимыми от решений ведомства, которому они подчинены. Принципы функционирования и правовой

статус казенных учреждений совпадают с принципами и правовым статусом ранее действующих бюджетных учреждений. Однако казенные учреждения полностью лишены права самостоятельно распоряжаться денежными средствами, полученными в результате осуществления ими приносящей доход деятельности.

Принципы и параметры увеличения сметного финансирования для казенных учреждений, оказывающих платные услуги и приносящие доход в бюджет соответствующего уровня, могут быть специально определены учредителями [8].

Бюджетные учреждения нового типа, напротив, сохранив прежнее название, приблизились по своему статусу к автономным учреждениям: приобрели значительную финансово-хозяйственную автономию, право осуществлять экономическую деятельность от собственного имени и самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от осуществления приносящей доход деятельности (оказания платных услуг, сдачи имущества в аренду и пр.) [9]. При этом собственники (учредители) новых бюджетных учреждений не несут ответственности по обязательствам бюджетного учреждения. Бюджетное учреждение самостоятельно отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом. Само учреждение не может быть подвергнуто банкротству

Бюджетные и автономные учреждения лишены права получения прямого бюджетного финансирования и могут получать бюджетные средства только в форме субсидий на обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий, доведенных до них соответствующими вышестоящими органами (ст. 78.1 БК РФ) [8].

Введение новых типов учреждений должно обеспечить переход на финансирование по государственному заказу, которое в полной мере отвечает требованиям бюджетной реформы: государство оплачивает определенный вид услуг, работ, а любой желающий оказать данные услуги или выполнить работы может принять участие в конкурсе и получить заказ [7].

В настоящее время в сфере образования наибольшую долю занимают бюджетные и автономные учреждения. Главные признаки, характеризующие сходства и различия в финансово-хозяйственной деятельности и правовом статусе бюджетных и автономных учреждений представлены нами в таблице 3.

Осуществление необходимых мероприятий по реализации Закона N 83-ФЗ сопряжено с рядом проблем, как правовых, требующих изменения некоторых положений федерального законодательства, так и организационно-технических и методических [8].

Например, при отсутствии единых методологических подходов по определению нормативных затрат,

Таблица 3 – Отличительные особенности бюджетных и автономных учреждений (составлена авторами)

Наименование признака	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
<i>Единые сферы деятельности</i>	Сфера науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта	
<i>Единые условия и принципы формирования государственного (муниципального) задания и финансового обеспечения его выполнения</i>	Финансирование в качестве субсидии на выполнение государственного задания	
<i>Единое право на собственность имущества</i>	Не могут быть собственниками закрепленного за ними имущества, т.к. оно находится у них в оперативном управлении	
<i>Единый порядок классификации имущества</i>	- недвижимое имущество; - особо ценное движимое имущество, переданное учредителем или приобретенное учреждением за счет выделенных учредителем средств; - иное движимое имущество	
<i>Единый порядок определения видов особо ценного движимого имущества</i>	Порядок отнесения имущества к особо ценному утвержден постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. N 538 (6). Виды и перечни особо ценного движимого имущества определяются государственными (муниципальными) органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя.	
<i>Единые условия выполнения государственного задания.</i>	Законом N 83-ФЗ установлено, что бюджетное и автономное учреждение не имеют права отказаться от выполнения государственного задания. В то же время учредитель не может произвольно уменьшить объем субсидии на его финансовое обеспечение. Уменьшение объема субсидии возможно только при соответствующем изменении государственного задания.	
<i>Общее условие предоставления средств бюджета соответствующего уровня на выполнение государственного задания</i>	Заключение соглашения между учредителем и государственным (муниципальным) учреждением о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ).	
<i>Финансовое обеспечение развития учреждения</i>	Может получать средства для целей развития только в форме субсидии на иные цели	Финансовое обеспечение государственного задания рассчитывается с учетом мер, направленных на развитие учреждения. При этом в рамках соглашения учредитель обязуется финансово обеспечивать развитие учреждения в рамках программ, утвержденных в установленном порядке.
<i>Дополнительные источники дохода</i>	1. Оказание платных услуг согласно цели создания данного учреждения. 2. Иные виды, согласно законодательства. Например: Доходы в форме прибыли (дивидендов) от деятельности хозяйственных обществ, созданных при ВУЗе	1. Оказание платных услуг согласно цели создания данного учреждения. 2. С согласия учредителя может вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный капитал) других юридических лиц 3. Вправе привлекать заемные средства, открывать в банке депозитный счет с целью получения процентов за пользование денежными средствами. 4. Может получать подарки и пожертвования, а также быть наследником имущества. 5. Может получать доход от целевого капитала и использовать его в соответствии с целями, предусмотренными его уставом.
<i>Право на осуществление иных видов деятельности</i>	Только при условии соответствия целям и отражению в учредительных документах	

<i>Открытие лицевых счетов по проведению кассовых операций</i>	Только в территориальных органах Федерального казначейства и финансовых органах	Право на открытие счета: - в кредитных организациях, - в территориальных органах Федерального казначейства, - финансовых органах субъектов Федерации (муниципальных образований)
<i>Общие правила по проведению кассовых операций со средствами субсидий и бюджетных инвестиций</i>	Для проведения операций со средствами субсидий и бюджетной инвестиции должны открываться отдельные счета. При этом расходование средств субсидии на финансовое обеспечение государственного задания не требует от учреждения предоставления подтверждающих документов, тогда как осуществление расходов средств субсидии на иные цели и бюджетной инвестиции требует предварительной проверки финансовым органом платежных и иных документов, необходимых для санкционирования их оплаты.	
<i>Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд</i>	Для закупки за счет средств: - соответствующего бюджета согласно закона №44-ФЗ; - за счет собственных доходов согласно закона №223-ФЗ	Согласно закона №223-ФЗ
<i>Распоряжение недвижимым имуществом</i>	Не вправе распоряжаться без согласия собственника	Прямой запрет только в отношении недвижимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного им за счет выделенных собственником средств
<i>Распоряжение особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества</i>	Без согласия собственника не вправе распоряжаться	
<i>Распоряжение особо ценным движимым имуществом</i>	Равные права по распоряжению	
<i>Иное движимое имущество</i>	Равные права по распоряжению	

связанных с оказанием учреждениями услуг в рамках задания, в большинстве регионов нормативный метод практически не используется. Необходимый объем субсидий все еще определяется методом индексации и (или) расчета прямых затрат.

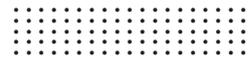
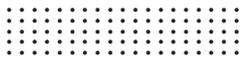
Спорным остается вопрос о гарантии качества услуг, оказываемых на платной основе. По нашему мнению, понятие «качество» складывается из многих параметров: аттестации работников, соблюдения аккредитационных показателей учебного заведения, централизованных методик и стандартов.

Вопросы образования в России являются актуальными на протяжении многих лет, как на законодательном уровне, так и в научном сообществе. Реформирование сети бюджетных образовательных учреждений обнажило большое количество проблем данной сферы.

Реформа высшего образования, которой при-

сущ непрерывный и динамичный характер, должна быть тесно связана с разработкой и применением новой модели финансирования расходов образовательных учреждений. В тоже время важно усилить государственный финансовый контроль за расходованием бюджетных средств, выделяемых для финансирования расходов на высшее образование [10].

Таким образом, необходимо быть готовым к тому, что продолжающийся переход на нормативно-подушевое финансирование в сфере образования потребуют проведения серьезной работы по анализу особенностей сети образовательных учреждений для минимизации рисков, создания нормативной базы, чтобы этот перевод не стал обоснованием для сокращения финансирования части учреждений, а стал способом повышения эффективности бюджетных расходов и качества оказываемых услуг (как это и предполагается реформой).

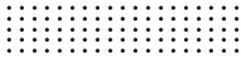
**Литература:**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.06.2014, с изм. от 21.07.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 28.12.2013г) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2011 - 2013 годах» [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. 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]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении методических рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности и рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетных учреждений: Распоряжение Правительства РФ от 07.09.2010 № 1505-р [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества: Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Богачева О.В., Феоктистова О.А. Совершенствование статуса государственных учреждений // Бюджетный учет. 2013. №6.
8. Глотова И.И. Реформирование бюджетных учреждений: основные направления и результаты работы // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2013. №6.
9. Жигалов Д.В. Реформирование бюджетной сети: итоги, проблемы, перспективы // Бюджет. 2013. №3.
10. Чулков А.С. Проблемы финансирования учреждений образования и науки в период бюджетной ре-

формы и пути их решения // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 6.

References:

1. Budgeting Code of the Russian Federation: Federal law dated 31.07.1998 № 145-FL (as revised 28.06.2014, as amended 21.07.2014) [e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
2. On amending certain legislative acts of the Russian federation due to improvement of legal status of public (municipal) organizations: Federal law dated 08.05.2010 № 83-FL (as revised 28.12.2013) [e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
3. The RF President's Letter on the budget "On budgeting policy in 2011 – 2013" [e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
4. On the concept of long-term social-economic development of the Russian Federation up to 2020: Order of the RF Government dated 17.11.2008 № 1662-r (as revised 08.08.2009) [e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
5. On approval of guidelines on determining the criteria concerning the type of changes of public organizations of the RF subjects and municipal organizations taking into account the sphere of their activity and recommendations on amending labor contracts with the heads of budgeting organizations of the Russian Federation and municipal budgeting organizations: Order of the RF Government dated 07.09.2010 № 1505-r [e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
6. About qualifying estate of an autonomous or budgeting or organization as a category of special-purpose movable estate: Decree of the RF Government dated July 26, 2010 № 538[e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
7. Bogatchova O.V., Feoktistova O.A. Improvement of the state organizations status // Budgetniy uchet. 2013. №6.
8. Glotova I.I. Reforming budgeting organisations: basic directions and activity results // Buhgalterskiy uchet v budgetnikh I nekommercheskikh organizatsiyakh. 2013. №6.
9. Zhigalov D.V. Reforming a budgeting net: results, problems, perspectives // Budget. 2013. №3.
10. Tchulkov A.S. Problems of financing educational and research organisations during a budgeting reform and ways of their solutions // Buhgalterskiy uchet v budgetnikh I nekommercheskikh organizatsiyakh. 2014. №6.



ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ В РОССИИ

Торопова И.В.

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансового менеджмента,
Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина (Россия),
620002, Екатеринбург, ул. Мира, д. 19, ivs72@bk.ru

УДК 657
ББК 65.052.206

Цель. Анализ стандартизации и унификации норм и правил бухгалтерского учета в международном масштабе. Глобализация и интернационализация экономических, финансовых, политических и общественных отношений постепенно привели к созданию мирового рынка, появлению транснациональных компаний, привлечению в национальные экономики иностранных инвестиций и кредитов. Все эти процессы обуславливают необходимость в едином понимании и представлении финансовой информации, одним из основных и надежных источников которой продолжает оставаться финансовый учет и финансовая отчетность.

Результаты и научная новизна. Насущной задачей становится выработка, и адекватное применение в отдельных странах правил бухгалтерского учета и отчетности, соответствующих международным стандартам финансовой отчетности (далее МСФО). От решения этой задачи зависит возможность обеспечения инвесторов качественной, прозрачной и сопоставимой информацией о компаниях с целью оказания помощи участникам мировых рынков капитала и другим пользователям информации в принятии экономических решений.

Ключевые слова: международные стандарты финансовой отчетности, финансовый учет, систематизация.

IMPLEMENTATION PROBLEMS WITH THE SYSTEM OF INTERNATIONAL STANDARDS OF FINANCIAL ACCOUNTABILITY IN RUSSIA

Toropova I.V.

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor of the Financial Management Department,
the Ural Federal University named after B.N. Eltsin, the first President of Russia (Russia),
19 Mira str., Ekaterinburg, 620002, ivs72@bk.ru

Purpose. Analysis of standardizing and accounting norms and rules unification in an international scale. Globalization, internationalization of economic, financial, political, and public relations gradually brought to the development of the world market, emergency of transnational companies, attraction of foreign investments and loans to national economies. All those processes stipulate the necessity of financial information that is common both in perception and in understanding. Financial accounting and financial accountability are one of the main and reliable sources of financial data.

Results and scientific novelty. The most essential task is development and adequate application of accounting rules and accountability in certain countries according to international standards of financial accountability (hereafter MSFO). Solution of that task will allow providing investors with qualitative, transparent and consistent information about companies to render assistance to participants of the world capital markets and other users of information in making economic decisions.

Key words: international standards of financial accountability, financial accounting, systematization.

Совершенствование российской системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности и их сближение с международными стандартами финансовой отчетности (далее МСФО), начавшиеся еще в 1998 г.,

стали необходимым условием для активизации инвестиционных процессов в стране и улучшения качества управления предприятиями.

Какие же процессы послужили предпосылками

внесения соответствующих изменений в методологию российского бухгалтерского учета, приближения его содержания к принятым в международной практике нормам? Во-первых, плановая экономика сменилась рыночной, а закрытая экономика – глобализацией. Во-вторых, изменился состав пользователей финансовой информации: раньше единственным потребителем были государственные органы, теперь появились инвесторы, акционеры, кредиторы. В-третьих, изменились цели составления финансовой отчетности: раньше для целей контроля за государственным имуществом, планирования, фискальных целей, теперь – для оценки позиций компании на рынке. В-четвертых, изменились требования к составу и качеству информации: раньше учет был системой дающей фактическую информацию об объектах управления, теперь это информационная система, представляющая любые полезные данные (фактические, плановые, прогнозные, экспертные) необходимые менеджерам для принятия управленческих решений. В-пятых, изменились средства для обработки информации – с ручной на автоматизированную. В-шестых, изменились требования к организации учета: учет по документам (на основании юридических фактов) меняется на учет в соответствии с профессиональным суждением бухгалтера (на основании экономического содержания факта хозяйственной деятельности) [1].

Система МСФО признана во всем мире эффективным инструментом для предоставления различным группам пользователей (менеджерам, собственникам, инвесторам) полезной информации. Главными атрибутами, делающими финансовую информацию полезной, являются: достоверность, уместность, сравнимость, своевременность, и понятность. Если эти качественные характеристики выполняются, то мы можем утверждать, что пользователи финансовой отчетности не будут введены в заблуждение, а значит, примут на ее основе правильные управленческие решения. Поэтому вся финансовая отчетность, составленная в соответствии с требованиями международных стандартов, позволит повысить качество информации для более корректной оценки финансового положения, результатов деятельности, движения денежных средств предприятия.

В связи с кризисными явлениями в мировой экономике проблема улучшения качественных характеристик финансовой отчетности приобрела в последнее время еще большую актуальность. При этом финан-

совое ведомство всячески добивается от российских предприятий составления такой отчетности, которая позволит сделать пользователям не только реальные выводы о прошлом (достигнутых результатах), но и обоснованные прогнозы на будущее.

Несмотря на ряд проблем, связанных с внедрением международных норм финансовой отчетности в российскую систему бухгалтерского учета, доля российских компаний, составляющих отчетность по МСФО, растет с каждым годом. Проведем статистический анализ перехода российских организаций на МСФО с 2009 г. по 2012 г. Основной целью данных исследований было обеспечение репрезентативной, статистически надежной и достоверной информацией относительно применимости международных стандартов отчетности российскими компаниями.

Для проведения анализа применения МСФО в Российской Федерации в период с 2009 г. по 2012 г. основной статистической информацией послужили исследования «Практика применения МСФО в России в 2009–2011 гг.» [2] и «Практика применения МСФО в России в 2010–2012 гг.» [3]. Данные исследования были проведены журналом «МСФО на практике» совместно с аудиторско-консалтинговой компанией «Бейкер Тилли Русаудит».

В исследовании «Практика применения МСФО в России в 2009–2011 гг.» приняло участие более 200 компаний реального сектора. В 2012 г. в опросе приняло участие около 300 российских организаций. Следует отметить, что в исследовании участвовали компании так или иначе заинтересованные в отчетности по МСФО, поэтому данные относительно числа компаний, уже применяющих МСФО, могут отличаться от аналогичного показателя в целом по России. В Табл. 1 раскрыта структура опрашиваемых компаний по размеру выручки.

Подавляющее большинство опрашиваемых компаний имело выручку меньше 3 млрд. руб. в двух рассматриваемых периодах. Эти компании относятся к сегменту малого и среднего бизнеса. Тем не менее, в 2012 г. их доля сократилась на 12%. Процент компаний с выручкой свыше 15 млрд. руб. увеличился с 11% до 23% в 2012 г. Доли остальных категорий компаний существенно не изменились в 2012 г. по сравнению с предыдущим рассматриваемым периодом.

Далее рассмотрим насколько увеличилось количество компаний, составляющих финансовую от-

Таблица 1 - Структура опрашиваемых компаний по размеру выручки, %

Выручка, млрд. руб.	2009г. - 2011г.	2012г.
до 3	65%	53%
от 3 до 6	9%	13%
От 6 до 15	15%	11%
Свыше 15	11%	23%

четность в соответствии с МСФО с 2009 г. по 2012 г. Статистические данные представлены на рис. 1.

В 2012 г. по сравнению с 2009 г. сократился процент организаций, не составляющих отчетность по МСФО на 34%. С 2009 г. по 2012 г. наблюдается стабильное увеличение доли тех компаний, которые составляют отчетность по МСФО и проводят аудит. Доля таких компаний в 2012 г. по сравнению с 2009 г. увеличилась на 27%. Это также подтверждается заявлением Минфина России от 4 марта 2011 г., в котором указывается на то, что из первых 100 российских компаний 61 компания уже применяет МСФО. Во второй сотне – 45 компаний, в третьей – 26 [4].

Несмотря на то, что явно заметна тенденция к увеличению доли компаний, составляющих финансовую отчетность в соответствии с международными стандартами, необходимо определить структуру таких компаний. Для этого сравним две группы компаний, относительно применимости норм МСФО в 2009 г. – 2012 г., различных по объему выручки. Статистическая информация представлена в таб. 2.

Наиболее интенсивно применение МСФО и проведение аудита развивается среди компаний малого и среднего бизнеса (компании с выручкой менее 3 млрд. рублей). Так, в 2012 г. их доля увеличилась больше, чем в 2 раза - 48%, по сравнению с 2009 г. - 21%. Несмотря на это, с 2009 г. по 2012 г. процент крупных компаний, применяющих МСФО, значительно выше, чем процент компаний малого и среднего бизнеса. Например, в 2012 г. доля крупных компаний превысила на 39% долю компаний с выручкой менее 3 млрд. руб.

В среднем для рассматриваемого промежутка времени доля компаний, использующих МСФО, с выручкой менее 3 млрд. руб. составляет 40% от компаний с выручкой более 15 млрд. руб.

В связи с активизацией спроса на МСФО услу-

ги и сохранением этой тенденции в ближайшее время рассмотрим, какие из всех МСФО – услуг, предоставляемых крупнейшими аудиторско-консалтинговыми Группами России (далее АКГ), наиболее востребованы по итогам 2012 г. На рис. 2 представлены статистические данные по распределению выручки, получаемой от предоставления МСФО – услуг [5]. В данном исследовании было выделено три категории МСФО - услуг: аудит; консалтинг, оценка, обучение; трансформация отчетности.

В 2012 г. из всех МСФО - услуг, предоставляемых крупнейшими АКГ России, наиболее востребован аудит. Из общей выручки от услуг по МСФО за 2012 г. на аудит приходится 43%, или почти 2 млрд. руб. Кроме того, в ближайшие годы существует большая вероятность роста спроса на аудит по МСФО. Это может быть обусловлено тем, что ФЗ от 05.05.2014 № 111 расширяет перечень субъектов, обязанных составлять, представлять и публиковать консолидированную финансовую отчетность.

Начиная с отчетности за 2015 г. это:

- негосударственные пенсионные фонды,
- управляющие компании инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов,
- клиринговые организаций.

Начиная с отчетности за год, следующий за годом, в котором они включены в перечни, утверждаемые Правительством РФ:

- федеральные государственные унитарные предприятия,
- ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Начиная с отчетности за 2014 год:

- организации, облигации которых допущены к организованным торгам, путем их включения в коти-

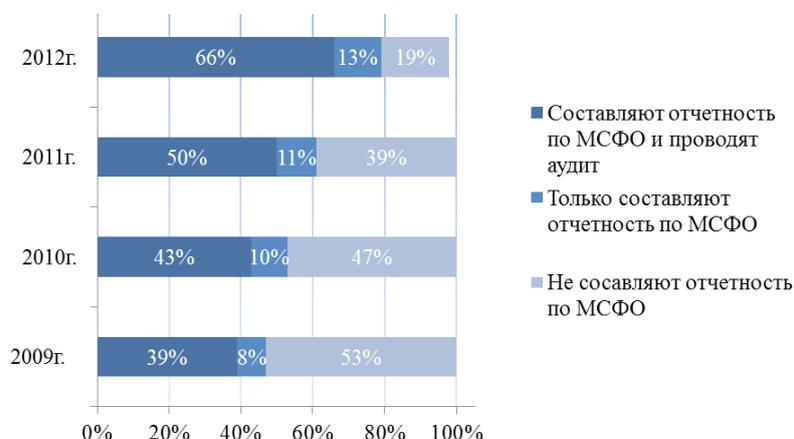


Рисунок 1 - Подготовка отчетности по МСФО в 2009г.- 2012г. среди всех опрашиваемых компаний¹.

¹ Источник: составлено мной на основании исследований «Практика применения МСФО в России в 2009–2011 гг.» и «Практика применения МСФО в России в 2010–2012 гг.»

ровальный список.

Далее рассмотрим как распределилась выручка от различных услуг по МСФО в 2012 г. по различным категориям клиентов: банки, страховые компании, предприятия [6]. Статистические данные представлены в табл. 3.

В 2012 г. выручка от предоставления всех рассматриваемых МСФО - услуг аудиторско-консалтинговыми компаниями в разы больше для предприятий, чем для банков и страховых компаний. Для примера сравним показатели выручек компаний - лидеров по проведению аудита, предоставлению услуг по трансформации отчетности и консалтингу для банков, страховых компаний и предприятий.

Так выручка от предоставления аудиторских услуг по МСФО предприятиям в 3,6 раз превышает выручку для банков и в 9,1 раз для страховых компаний. Выручка от трансформации отчетности в соответствии с международными стандартами для предприятий в 6,6 раз превышает аналогичный показатель для банков и в 21,5 раз для страховых компаний. Выручка от проведения консалтинга по МСФО для предприятий почти в 25 раз больше, чем для банков и страховых компаний.

Таким образом, сегодня процесс перехода российской системы бухгалтерского учета и отчетности на международные стандарты финансовой отчетности вступил в свою завершающую фазу. Новые Положения о бухгалтерском учете, введенные в действие за последние пять лет, такие как: ПБУ 1/08 «Учетная политика предприятия», 8/10 «Оценочные обязательства, условные обязательства и условные активы», ПБУ №11/08 «Информация о связанных сторонах», ПБУ №12/10 «Информация по сегментам», ПБУ 21/2008 «Изменение оценочных значений», ПБУ 22/2010 «Ис-

правление ошибок в бухучете и отчетности», ПБУ 23/2011 «Отчет о движении денежных средств», ПБУ 24/2011 «Учет затрат на освоение природных ресурсов» содержат нормы, во многом идентичные соответствующим нормам МСФО, что призвано способствовать скорейшей интеграции РСБУ с МСФО.

Анализ статистических данных также показал, что постоянно увеличивается доля компаний, составляющих отчетность по МСФО. Международные нормы применяется в большей степени крупными компаниями с выручкой более 15 млрд. руб. и наличием более 300 сотрудников. Крупные компании преследуют цель выхода на международные рынки, привлечения дополнительных инвестиций за счет предоставления справедливой, качественной финансовой информации, составленной по МСФО.

В 2012 г. крупные АКГ предоставляют услуги по МСФО в большей степени не страховым компаниям и банкам, а коммерческим предприятиям. Возможно, данное изменение связано с тем, что в 2009 г. – 2012 г. наблюдается высокий темп роста компаний среднего и малого бизнеса, которые начинают составлять отчетность в соответствии с МСФО. Также в 2012 г. наиболее востребованной из услуг по МСФО, предоставляемый аудиторско-консалтинговыми компаниями, стал аудит по МСФО. Выручка от услуг по МСФО составляет в среднем 20% от общей выручки крупных АКГ.

По-прежнему существует ряд оснований негативно сказывающихся на сближении российских стандартов бухгалтерского учета (ПБУ) с МСФО. Прежде всего, это большие затраты на подготовку кадров и услуги консультантов, невозможность применять МСФО для целей налогообложения и «инертность мышления» руководителей и бухгалтеров компаний.

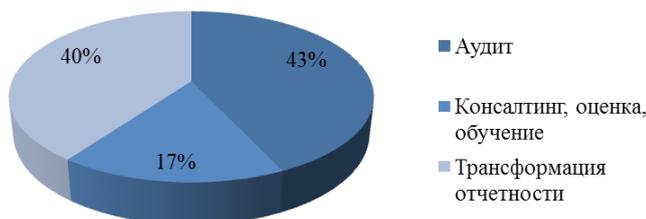


Рисунок 2 - Структура выручки участников ренкинга от предоставления МСФО - услуг (без учета РwС, КПМГ и ВДО), %

Таблица 2 - Составление отчетности по МСФО и проведение аудита в компаниях с выручкой менее 3 млрд. руб. и с выручкой более 15 млрд. руб. с 2009г. по 2012г¹.

Выручка, млрд. руб.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Менее 3 млрд. руб.	21%	24%	32%	48%
Более 15 млрд. руб.	71%	81%	83%	87%

² Источник: составлено мной на основании исследований «Практика применения МСФО в России в 2009–2011 гг.» и «Практика применения МСФО в России в 2010–2012 гг.».

Таблица 3 - Лидеры по объему выручки от различных МСФО - услуг по различным категориям клиентов (в каждом сегменте представлены первые три компании)

Направления МСФО-услуг/ категория клиентов	Банки		Страховые компании		Предприятия	
	АКГ	Выручка за 2012 г., тыс. руб.	АКГ	Выручка за 2012 г., тыс. руб.	АКГ	Выручка за 2012 г., тыс.руб.
Аудит	ФинЭкспертиза	58 157	Арт-Аудит	23 261	ФинЭкспертиза	211 913
	Интерком-Аудит	24 988	НПФ «Информмаудит-сервис	16 907	Интерком-Аудит	209 253
	Екатеринбургский аудит-центр	16 855	Мазар	12 599	Гориславцев и Ко EuraAudit	118 852
Трансформация отчетности	ФинЭкспертиза	44 901	ФинСовет Аудит	13 683	ФинЭкспертиза	294 453
	Росэкспертиза	5 409	Мариллион	10 500	Гориславцев и Ко EuraAudit	143 998
	АМБ Консалтинг	3 324	НПФ Информмаудит-сервис	7 173	Несиа Си Ай Эс	142 024
Консалтинг, оценка, обучение	Листик и партнеры – Москва ТМ	8 020	НПФ Информмаудит-сервис	7 800	2К Аудит – Деловые консультации/ Морисон интернешнл	199 880
	НПФ Информмаудитсервис	2 300	МООР СтивенсРус	1 476	РСМ Топ-Аудит	141 509
	Мазар	1 274	2К Аудит – Деловые консультации/ Морисон интернешнл	1 259	Гориславцев и Ко EuraAudit	85548

Литература:

(дата обращения 07.10.2014)

1. Рассказова-Николаева С.А. Нормы МСФО в проектах ПБУ. Комментарии. Практика применения. // Материалы семинара. Декабрь 2013.
2. Юрьева Ю. Практика применения МСФО в России: результаты исследования [электронный ресурс]. URL: <http://msfo-practice.ru/article.aspx?aid=285088> (дата обращения 07.10.2014)
3. Юрьева Ю. Практика применения МСФО в России в 2010–2012 годах. Результаты исследования [электронный ресурс]. URL: <http://msfo-practice.ru/article.aspx?aid=288798> (дата обращения 07.10.2014)
4. Министерство финансов России: Новости [электронный ресурс]. URL: <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=12188> (дата обращения 07.10.2014)
5. Журнал «Эксперт». №13. 1-7 апреля 2013г. [электронный ресурс]. URL: <http://www.raexpert.ru/> (дата обращения 07.10.2014)
6. Журнал «Эксперт». №13. 1-7 апреля 2013г. [электронный ресурс]. URL: <http://www.raexpert.ru/>

References:

1. Rasskazova-Nikolaeva S.A. IFRS standards in projects PBU. Comments. Practical Application // Proceedings of the Seminar. December 2013.
2. Yurieva Yu. Practice of IFRS in Russia: results of a study [e-resource]. URL: <http://msfo-practice.ru/article.aspx?aid=285088> (date accessed 10/07/2014)
3. Yurieva Yu. The practice of IFRS in Russia in 2010-2012. The results of the research [e-resource]. URL: <http://msfo-practice.ru/article.aspx?aid=288798> (date of access 07.10.2014)
4. The Ministry of Finance of Russia: News [e-resource]. URL: <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=12188> (date accessed 10/07/2014)
5. Magazine «Expert». №1 3. April 1-7, 2013. [e-resource]. URL: <http://www.raexpert.ru/> (date of access 07.10.2014)
6. Magazine «Expert». № 13. April 1-7, 2013. [e-resource]. URL: <http://www.raexpert.ru/> (date of access 07.10.2014)



ИННОВАЦИОННАЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ ЭНЕРГИИ В СТРАНАХ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ И КАРИБСКОГО БАССЕЙНА

Никитина А.С.

кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры управления персоналом Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, alena.nikitina@uapa.ru

Ибарра П.-Ч.

помощник Посла Республики Эквадор в России, аспирант, ассистент кафедры административного и международного права, Белгородский государственный университет (Россия), 308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, д. 85, alena.nikitina@uapa.ru

УДК 338.45
ББК 65.305.14 (70)

Цель. Анализ государственной инновационной энергетической политики «Зеленая экономика» стран Латинской Америки и Карибского бассейна и поиск источников инвестирования, необходимых для реализации исследуемой энергетической политики.

Методы. Исследование базируется на методах сравнительного анализа государственных экономических инструментов, используемых для поддержки и развития возобновляемых источников энергии в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции развития инновационной энергетической политики, в частности, в направлении развития возобновляемых источников энергии в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Определены наиболее эффективные источники инвестирования латиноамериканской энергетической политики. Сформулированы рекомендации по успешному переходу к инновационной энергетической политике.

Научная новизна. Предложены оригинальные суждения по развитию возобновляемых источников энергии в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Доказана перспективность применения новых каналов финансирования энергетической отрасли на латиноамериканском рынке. Представлены практические рекомендации по оптимизации энергетической политики.

Ключевые слова: инновация, инновационная энергетическая политика, возобновляемые источники энергии, Латинская Америка, Карибский бассейн.

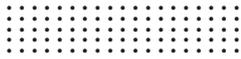
INNOVATIVE ENERGY POLICY ON DEVELOPMENT OF RENEWABLE ENERGY SOURCES IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

Nikitina A.S.

Candidate of Science (Sociology), senior lecturer of the Personnel Management Department of The Urals Institute – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, alena.nikitina@uapa.ru

Ibarra P.-Ch.

Assistant of Ecuador Republic Ambassador in Russia, post-graduate, assistant of the Administrative and International



Law Department, Belgorod State University (Russia), 85 Pobedy str., Russia, 308015, alena.nikitina@uapa.ru

Purpose. Analysis of state innovative energy policy “Green economy” of Latin America and the Caribbean and search of the investment sources needed for implementation of the researched energy policy.

Methods. The research rests on comparative analysis methods of public economic tools used for support and development of renewable energy sources in Latin America and the Caribbean. The authors used economic-statistical analysis methods for performing calculations.

Results and practical importance. The authors identified development trends of innovative energy policy, in particular, in development of renewable energy sources in Latin America and the Caribbean; determined the most efficient sources for investing Latin-American energy policy; spelled recommendations on successful transition to innovative energy policy.

Scientific novelty. The authors proposed original judgment on development of renewable energy sources in Latin America and the Caribbean; proved prospective viability of using new financing channels of the energy branch on a Latin-American market; introduces practical recommendations on energy policy optimization.

Key words: innovation, innovative energy policy, renewable energy sources, Latin America, the Caribbean.

The transition from coal economy to a green economy is not going to do it automatically. The process requires significant investments, as this will involve modifying patterns of production and consumption, but also the direct intervention of the state in which public policies have a central role to play. In this section we will focus on public policies that could be developed to promote the transition to a green economy and proceed to present an overview of the types of investments that the region needed to realize the potential of going to a green economy.

This document describes three policy instruments that have been used to support the development of renewable energy in the world and Latin America could take to boost your resolute transformation towards a green economy are identified.

First is regulatory policy, which relies on instruments such as guaranteed prices, or allocation of market shares through quotas or government mandates. For example, we refer to feed-in tariffs, quota obligations on electricity (utility quota obligation) network measurements (net metering) marketable obligations and mandates or renewable energy certificates.

Second is fiscal policy, which uses incentives and subsidies. Its goal is to reduce costs and improve the relative competitiveness of renewable energy technologies through capital grants, allowances and rebates, tax incentives and payments to renewable energy production.

Third are the direct government funding, where the availability of funds for the development of renewable energy sources is essential to the continued growth of the same. There are two methods of public financing in which governments assist in the allocation of capital necessary to the renewable energy sector, in public investment at subsidized rates through loans, grants or public tenders to favor the use of renewable energy.

In Latin America, as elsewhere in the world, the

number of countries that have implemented policies to encourage and stimulate the generation and production of renewable energy has increased steadily and the policy instruments used for this purpose are become more sophisticated over time and to the extent that major elements has analysis and technological advancement.

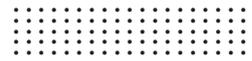
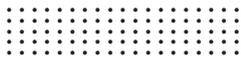
In early 2011, according to the Renewable 2011 report published by REN21, 17 countries in Latin America used some type of policy to support renewable energy generation, for which have been implemented in all 61 building measures to this end. The policies most used were: tax incentives (30 measures), followed by regulatory policy (17 steps) and finally public funding (14 measures) [1]. Meanwhile, in the case of Barbados, Cuba, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Paraguay, Suriname and Venezuela is not the application of such policies is recorded.

In terms of policy instruments applied by countries, Argentina has the leadership to implement 7 of the 12 instruments analyzed, followed by Peru with 6 and El Salvador to 5. In general, the Latin American average is 4 instruments per country [3].

As shown in the above summary table, there are still a number of regulatory instruments that have been little explored in ALC, namely, mandates and obligations for the use of renewable energy in heating and tradable renewable energy certificates, which shows that until now no country has implemented FTAs [2]. Additionally, portfolio standards for renewable or share of renewable, the regulation requiring that a minimum percentage of sale or installed capacity is provided by renewable energy) and network measurements are currently underutilized in LAC since only two countries (Chile and Uruguay) use the first instrument and 2 other (Mexico and Guatemala) the second.

Investment Flows in renewable.

It is essential that Latin America as a region to in-



vest in the development of renewable energies. As noted by both the (United Nations Environment Program), UNDP and the OECD, this investment will be the best way to ensure that growth and jobs are maintained, as this will increase the chances of natural resources maintained for the use of future generations. We examine where the region is in terms of its investments in renewable energy.

In 2010, total investments in renewable energy in LAC were 13.1 billion dollars, ie about 9.2% worldwide. This placed it in terms of blocks, in fourth place, still far from North America, Europe and Asia / Oceania.

In regional terms, Brazil's share is 52.7%, Mexico 17.7%, 7.3% Chile, Argentina and Venezuela 5.0 5.6% of total investments in renewable energy in 2010 [4].

The largest increase in Latin America was achieved by Mexico (348%). This growth was the result of successful financing of large wind projects and geothermal project, due to the government announcement to increase renewable energy targets of 3.3% to 7.6% in 2012 [5]. Investment in Argentina increased 568% to \$ 740 million investment in Peru doubled to \$ 480 million and Chile showed an increase of 21% to \$ 960 million.

The spectacular performance of Brazil in renewable energy investments is the result of a financing policy focused by its development bank (BNDES). The result of this funding policy, in 2010, was the second BNDES development bank in the world to finance renewable energy projects (\$ 3.1 billions), just below the European Investment Bank (\$ 5.4 billion USD) [6]. The activity of the BNDES in 2010, double the level recorded in 2007, however, its record high was reached in 2008 when investments in the ethanol sector were at their peak.

Investments in renewable energy have generated significant economic benefits to private industry in the region. For example, Brazilian companies are emerging as major producers of solar water heaters, product promotion policies that sector. In 2010, Brazil's production of solar panels reached nearly one million square meters, ie an increase of 20% compared to previous years. Now the industry is approximately 200 manufacturers and 1000 installers.

Brazil ranks third in the world market for solar water heaters. In 2010, they were installed 1 million square meters of solar collectors. In Germany, 1.2 million were installed and in China was 50 million square meters. Brazil has a long history since 1994, mainly in social applications and public lands. The big driver of these technologies is the state power company, which generally donates computers to poor families. This company is obliged to spend 0.5% of their earnings (or revenues) for social applications for energy efficiency. For this efficiency are two main programs: the installation of solar water heaters and refrigerators change. Moreover, the federal government under the "Minha Casa, Minha Vida" program gives high

quality heaters. Families who are not poor have the option of financing for 15 years [7]. This Brazilian social program plans to install 300 to 400 thousand solar water heaters in public housing. The goal of the Brazilian government is to achieve 15 million m2 of solar collectors in 2015, to a current total of 6 million m2 in 2010 [8].

In Brazil, biodiesel production increased 50% in 2010, mainly in response to a mandate from the national biodiesel blend of 5% which was established in January 2010. By the end of 2010, there were 68 biodiesel plants operating in Brazil. The largest companies in the country are Granol, Brazil Ecodiesel Caramuru ADM Petrobras and Brazil [9].

One of the fastest growing industries of biodiesel is in Argentina, where 23 suppliers of this product have responded to the need to enhance national mix of B5 to B7. The sector's growth was driven by the depreciation of the peso and a strong crop of soybeans. The largest companies in Argentina are YPF, Shell, Petrobras and That.

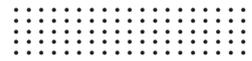
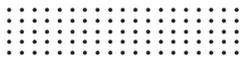
In Brazil, the developer Curcas led coalition launched the largest plant for aviation bio-kerosene in the world along with BP, Airbus, TAM Airlines and Brazil Ecodiesel. The producers of advanced biofuels such as Amyris, ClearFuels, Sapphire Energy, Solazyme and Solena Fuels has focused his attention to aviation fuels.

An additional benefit of investment in renewable energy is creating jobs. In 2010, it is estimated that more than 3.5 million people were employed in the renewable energy industries. In Brazil, these benefits can be seen in the biofuels industry with nearly 730,000 jobs in the plantations of sugarcane and ethanol production, ie about 50% of employees in the world working in this sector. In the wind sector, Brazil employs 14,000 workers [10]. Therefore, the renewable energy industry is very important for countries that encourage and make it grow, and a sector that is just in the process of developing employer sector.

PROPOSALS AND RECOMMENDATIONS TO SUPPORT THE TRANSITION TO A GREEN ECONOMY IN LATIN AMERICA

Latin America and the Caribbean must find a way to move towards a green economy. There seems to be a better option for sustained and sustainable growth. There is consensus that carbon based economy is reaching its limits and its effects on the quality of life of the population have led to exacerbate poverty and inequality in Latin America.

The region has inputs in the energy sector to move towards that goal. To do so requires the direct intervention of the state through a series of public policies that facilitate and encourage the transition. But it is not only the transition to a green economy: the issue is the need to make this an inclusive transition. Latin America can not move forward without reducing the large gaps of inequality. The passage of a marón economy to a green economy will in-



involve adjustments that might result in unemployment from the processing activities of carbon-intensive production to an economy with a technology that favors renewable energy. This transition process can be expensive to the most vulnerable sectors of society. Are required by the state policies are in place to ensure adjustments in employment and training for the workforce has the possibility to perform in the green economy. Equally important will cater to those sectors that might lose their viability (the intensive use of fossil fuels) by adopting new technologies and cleaner energy.

Then the Permanent Secretariat offers a series of proposals to ensure that the region has more elements of analysis on the subject. In particular, it is of relevance and urgency to consider the region's own characteristics, and individual countries, as well as its potential to move towards a green economy as effectively as possible from their own potential and incorporating its programs and policies, the concept of green economy.

The proposals made by the Permanent Secretariat in this document to support the region aimed at promoting discussion and development of policies and programs that have a high impact and sustainability over time. The following areas of action are considered:

1. Inventory of basic elements needed for creating a green economy. Contrasting definitions and concepts of green economy and green growth from its normative and positive definitions and provide elements that can support a redistributive green economy in the region.

2. Develop the array of green energy at the regional level to develop policies that support the transition to a green economy redistributive. This will definitely be the staple as an input for each country in the region to convert to a green economy Having said die also will identify where it should target the efforts of public policy in regulatory terms, and in terms of investments to be made. Also those countries with the best green energy matrix may be developing their sectors to participate in the transition from other countries, which would open business opportunities and jobs.

3. Conduct a study on natural capital in LAC and its relation to the carbon energy sector in order to identify the potential of the region to move towards a green economy.

4. Define subject areas and projects where you can add the comparative advantages of each country and region to develop proposals that will lead to the adoption of mechanisms that lead us to adopt a green economy.

5. Conduct a study to propose mechanisms for monitoring of projects and programs that support the efficient use of energy as well as the establishment of indicators to assess their effectiveness for the transition to a green economy.

6. To promote actions among LAC countries for coordination between the responsible national institutions,

enabling the exchange of information and experience on implementation-oriented economies in the region are sustainable in the long term programs.

7. To propose the development of sectoral programs for industries such as steel and transport in each country with the participation of ministries and agencies responsible for the energy sector and associations and chambers of the productive sector, so as to promote comprehensive policies that lead to adoption of green economies.

8. Identify innovative funding sources to develop new projects, as well as tax incentives and subsidies to promote the use of technologies that support a green economy.

9. Develop South-South and triangular cooperation based on an analysis of supply and demand existing experiences towards the adoption of a green economy and from renewable energy potential that already have the various countries of the region.

10. Dissemination of programs and projects focused on the green economy in the region, to promote successful experiences, identify challenges and refocus existing programs.

SELA can be ideal for domestic managers of the different policies and areas involving the transition to a green economy partner. SELA, as a space for discussion and analysis on this subject, can be a facilitator to promote expert analysis, so that they can get specific recommendations, always considering the development of inclusive policies. This SELA could perform the following activities:

1) Seminars for trend analysis and conceptualization of the green economy to clarify proposals and ideas, both government authorities and productive, academic and civil society sectors.

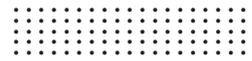
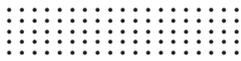
2) Conduct studies that provide elements of analysis to countries that seek changes in tax, energy, agriculture, education, science and technology and environmental policies, among others, and adopt best practices that will actually enable the transition to a green economy inclusive.

3) Convene experts to allow a debate to take place and proposals that support the systematization of information through indicators, which in turn allow better assessment of the impact of the green economy in every country in Latin America to develop and Caribbean.

4) Prop the outreach work programs that exist in the region to support the transition to a green economy in the SELA website.

CONCLUSIONS

UNEP (United Nations Environment Program) found that a green economy values and invests in natural capital to generate the same level of growth and employment than a brown economy performing better than this medium and long term and generating significantly greater



environmental and social benefits. For its part, the OECD focused their discussion on green growth as a new form of production in order to sustain economic growth and maintain living standards achieved. Contrasting these definitions, one could point out that both concepts are integrated and share the same theoretical and factual bases. However, green growth emphasizes incentives and the search for new sources of growth through innovation, productivity, new markets, trust and stability, while the green economy gives priority to the role of government, the framework regulatory and legal momentum to both private and public investment and its effects on certain sectors.

Furthermore, the paper the concept of the green economy as a redistributive mechanism or instrument discussed for achieving sustainable development. What the Permanent Secretariat is intended to provide the experience that Latin America already has from decades of analysis of the causes of growth and redistribution effects. Whereas Latin America is the most unequal region in the world, SELA considered not enough to seek to move towards a green economy, but the process should be such that the gaps of inequality can actually be reduced. Here, the green economy has to focus on the economic imbalances of income and opportunities for the countries of Latin America.

To address these imbalances and lags present in America Latina, SELA recognizes that go towards a green economy is no easy task, so it requires assistance from the public and private sectors to carry heavy investment, which will surely have to look beyond the local level and resort to sources of international economic and technical cooperation. It also requires a set of public policies that promote the transition but also cushion the adjustments resulting from the transition. The move from a carbon economy to a green economy will not do automatically. The process requires significant investments, as this will involve modifying patterns of production and consumption, but also the direct intervention of the state in which public policies have a central role to play, particularly fiscal, regulatory and financing. The state must develop policies and programs to ensure the best way to avoid severe mismatches in labor markets that might be generated when you move toward new forms of production. In this regard it is of vital importance that the State provides mechanisms for workforce training and retraining of field production, fisheries, industry and various service sectors.

No doubt that Latin America has an energy mix that could very well move towards an array of renewable and clean energy, but there is certainly need for investment. Today clearly dominates carbon energy ie oil, natural gas and coal which are important generators of CO₂. In fact, there are 5 countries in Latin America where the primary energy supply is already fully renewable, namely, Grenada, Guyana, Haiti, Panama and Paraguay. In terms

of green energy Paraguay, Costa Rica, El Salvador, Panama and Uruguay have an offer greater than 30% green and renewable energy. The challenge is to change the energy matrix composed of carbon to renewables; as seen, some countries have already done. The region has the potential to convert its energy from coal to green if you want to go to a green economy with new technologies and production methods. The coal-based economy is reaching its limits and its effects on the quality of life of the population have led to exacerbate poverty and inequality in Latin America. What does not seem feasible is to maintain the status quo.

This document SELA has sought to contribute to the debate and to inform the countries in their definitions of public policy. The proposals will be refined as we go implemented. The process has already started, but it takes a major boost from the state policies and targets already defined. Latin America and the Caribbean can not afford to fall behind in this movement, much less leave behind large segments of the population, making it more urgent consideration to a green economy with a real social face.

Литература:

1. Beck, R.W. Inc., Distributed Renewable Energy Operating Impacts and Valuation Study, for the Arizona Public Service (APS), January 2009.
2. Brown, Keith Brower. "Wind power in northeastern Brazil: Local burdens, regional benefits and growing opposition," *Climate and Development*, 3:4, 2011. Pp. 344-360.
3. Ebinger, J. and Vergara, W. *Climate Impacts on Energy Systems. Key issues for energy sector adaptation.* World Bank, Washington, DC: 2011.
4. EWEA, *Wind Force 10: A Blueprint to Achieve 10% of the World's Electricity from Wind Power by 2020*, EWEA, Brussels: 1999.
5. ICA. *Renewable Energy for Electricity Generation in Latin America: the Market, Technologies and Outlook.* Chile. ICA Latinoamérica: 2010.
6. Kammen, Daniel M., Kapadia, Kamal, and Fripp, Matthias. "Putting Renewables to Work: How Many Jobs Can the Clean Energy Industry Generate?" Report of the Renewable and Appropriate Energy Laboratory of the Energy and Resources Group, Goldman School of Public Policy, University of California, Berkeley: (originally) April 13, 2004, (corrected) January 31, 2006.
7. Meisen, P. and Krumper, S. *Renewable energy potential of Latin America.* Global Energy Network Institute: 2009.
8. Kevin Nolan. "Valuing the Wind: Renewable Energy Policies and Air Pollution Avoided," 2011, UCSD [e-resource] URL: http://econ.ucsd.edu/~knovan/pdfs/Valuing_the_Wind.pdf (date of access



- 02.11.2014)
9. Vergara, W., Alatorre, C., and Alves, Leandro, Rethinking Our Energy Future: A White Paper on Renewable Energy for the 3GFLAC Regional Forum, Discussion Paper No. IDB-DP-202, Inter-American Development Bank, Washington, DC: 2013.
 10. Towards Green Growth: A Summary for Policymakers, in May 2011. (e-resource) URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/34/44077822.pdf> (date of access 02.11.2014)

References:

1. Beck, R.W. Inc., Distributed Renewable Energy Operating Impacts and Valuation Study, for the Arizona Public Service (APS), January 2009.
2. Brown, Keith Brower. "Wind power in northeastern Brazil: Local burdens, regional benefits and growing opposition," *Climate and Development*, 3:4, 2011. Pp. 344-360.
3. Ebinger, J. and Vergara, W. *Climate Impacts on Energy Systems. Key issues for energy sector adaptation.* World Bank, Washington, DC: 2011.
4. EWEA, *Wind Force 10: A Blueprint to Achieve 10% of the World's Electricity from Wind Power by 2020*, EWEA, and Brussels: 1999.
5. ICA. *Renewable Energy for Electricity Generation in Latin America: the Market, Technologies and Outlook.* Chile. ICA Latinoamérica: 2010.
6. Kammen, Daniel M., Kapadia, Kamal, and Fripp, Matthias. "Putting Renewables to Work: How Many Jobs Can the Clean Energy Industry Generate?" Report of the Renewable and Appropriate Energy Laboratory of the Energy and Resources Group, Goldman School of Public Policy, University of California, Berkeley: (originally) April 13, 2004, (corrected) January 31, 2006.
7. Meisen, P. and Krumper, S. *Renewable energy potential of Latin America.* Global Energy Network Institute: 2009.
8. Kevin Nolan. "Valuing the Wind: Renewable Energy Policies and Air Pollution Avoided," 2011, UCSD [e-resource] URL: http://econ.ucsd.edu/~knovan/pdfs/Valuing_the_Wind.pdf (date of access 02.11.2014)
9. Vergara, W., Alatorre, C., and Alves, Leandro, Rethinking Our Energy Future: A White Paper on Renewable Energy for the 3GFLAC Regional Forum, Discussion Paper No. IDB-DP-202, Inter-American Development Bank, Washington, DC: 2013.
10. Towards Green Growth: A Summary for Policymakers, in May 2011. (e-resource) URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/34/44077822.pdf> (date of access 02.11.2014)



ПРИМЕНЕНИЕ КОМПЛЕКСА ИНДИКАТОРОВ В АНАЛИЗЕ МОДЕРНИЗАЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Фраймович Д.Ю.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Экономика и управление инвестициями и инновациями», Владимирский государственный университет имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (Россия), 600900, Россия, г. Владимир, ул. Институтский городок, д.19, к. 99, fdu78@rambler.ru

Мищенко З.В.

кандидат технических наук, доцент, доцент кафедры «Управление качеством и техническое регулирование», Владимирский государственный университет имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (Россия), 600021, Россия, г. Владимир, ул. Красноармейской, д. 22А/45, zvm2002@rambler.ru

Морозова О.В.

старший преподаватель кафедры экономики и управления инвестициями и инновациями, Владимирский государственный университет имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (Россия), 600000, Россия, г. Владимир, ул. Горького, д.87, Olta6@yandex.ru

УДК 332.1
ББК 65.050.22

Цель. Разработка серии индикаторов для оценки модернизационного потенциала территорий.

Методы. В работе задействованы корреляционно-регрессионный, кластерный, структурный, логический методы анализа

Результаты. Сформирована серия относительных индикаторов для оценки модернизационного потенциала территорий, интерпретирующих эффективность, результативность и устойчивость инновационных процессов, вариативность анализируемых показателей в пределах федерального округа, а также удельные параметры использования человеческого капитала.

Научная новизна. Разработанные индикаторы позволяют на обновленной основе выявлять инновационные резервы в федеральных округах и дифференцированно подходить к их использованию.

Практическая значимость. Предложенные оценочные модели могут служить эффективным инструментом контроля и управления для федеральных, региональных и муниципальных органов власти при разработке и реализации региональных программ инновационного развития, а также в исследовательской деятельности консалтинговых организаций и институтов социально-экономического развития.

Ключевые слова: эффективность, результативность, устойчивость, модернизационный потенциал, регион, федеральный округ.

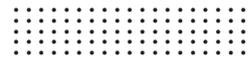
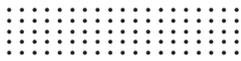
ANALYZING MODERNIZATION POTENTIAL OF A FEDERAL DISTRICT THROUGH A COMPLEX OF INDICATORS

Frainovich D.Yu.

Candidate of Sciences (Economics), Assistant Professor, Assistant Professor of the Economics and Investment and Innovation Management Department of the Vladimir State University named after Vladimir and Nikolay Stoletovs (Russia), fl.99, 19 Institutskiy gorodok str., Vladimir, Russia, 600900, fdu78@rambler.ru

Mishchenko Z.V.

Candidate of Technical Sciences, Assistant Professor, Assistant Professor of the Quality Management and Tech-



nical Regulation Department of the Vladimir State University named after Vladimir and Nikolay Stoletovs (Russia), 22A/45 Krasnoarmeiskoy str., Vladimir, Russia, 600021, zvm2002@rambler.ru

Morozova O.V.

Senior lecturer of the Economics and Investment and Innovation Management Department of the Vladimir State University named after Vladimir and Nikolay Stoletovs (Russia), 87 Gorkogo str., Vladimir, Russia, 600000, Olta6@yandex.ru

Purpose. To develop a set of indicators for assessing the modernization potential of territories.

Methods. Correlation-regression, clustering structural, structural-logical methods of analysis have been applied.

Results. A series of relative indicators has been formed to assess the modernization potential of territories interpreting the effectiveness, efficiency and sustainability of innovation processes, variability of the analyzed indicators within a Federal district, as well as specific parameters of human capital.

Scientific novelty. The developed indicators on the updated basis allow for identifying innovative reserve in Federal districts and for differentiating application approaches.

Practical importance. The proposed assessment patterns can be used as an effective control and management tool for federal, regional and municipal authorities in the development and implementation of regional innovation programs, and also in research activities of consulting organizations and social and economic development institutions.

Key words: efficiency, effectiveness, sustainability, modernization potential, region, Federal district.

Региональные инновационно-воспроизводственные процессы целенаправленно трансформируются в результаты модернизационных преобразований федеральных округов. Для последних, в свою очередь, разрабатываются конкретные государственные целевые программы, «адаптируемые» под социально-экономические, географические, инфраструктурные и научно-внедренческие условия. Анализ таких условий не может базироваться на прямолинейных оценках по ограниченному числу факторов. В то же время и результаты проводимых оценок должны объективно отражать тенденцию инновационных преобразований на уровне округов с учетом продолжительного временного лага. Необходимо отметить, что мониторинг модернизационного потенциала территорий может быть адекватным только при использовании официальной статистической информации и четких, логически-выстроенных и математически обоснованных расчетов.

Как справедливо отмечает В. В. Курченков, важным представляется выделение специфики формирования и реализации инновационной политики для конкретного федерального округа с учетом структуры его инновационного потенциала и его места в системе хозяйственной специализации национальной экономики [2, с. 60].

Между тем, результативность осуществления модернизационных процессов в социально-экономических системах федеральных округов во многом определяется именно глубиной инновационных преобразований на уровне регионов. В свою очередь, в условиях определенной недостаточности имеющихся сведений в отношении динамики и масштабов про-

исходящих трансформаций могут быть эффективны для использования относительные величины, вычисленные на основе имеющихся официальных статистических данных. При этом необходимо учитывать, что значительное расслоение субъектов федерального округа по ключевым модернизационным параметрам свидетельствует об имеющемся потенциале для сокращения выявленной дифференциации за счет вовлечения в воспроизводственные процессы неиспользованных инновационно-инвестиционных ресурсов в отдельных регионах [1, с. 43].

Таким образом, на базе имеющихся в официальных сборниках Росстата показателей научно-технологического и инновационного развития регионов [3] представляется необходимой оценка серии из семи относительных индикаторов, определяющих возможности модернизации экономики на уровне федеральных округов.

Индикатор эффективности инновационной деятельности $I_{\text{Э}}$ предприятий округа, достигнутый в последнем анализируемом периоде (2012 г.) рассчитывается по формуле (1):

$$I_{\text{Э}} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{V_i}{C_i} \quad (1)$$

где V_i – объем инновационных товаров, работ, услуг в i -м регионе федерального округа; C_i – затраты

на технологические инновации; n – число регионов в рассматриваемом федеральном округе.

2. *Индикатор результативности функционирования научно-исследовательских организаций* I_F округа, достигнутый в последнем анализируемом периоде (2012 г.), рассчитывается по формуле (2):

$$I_P = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{T_i}{O_i} \quad (2)$$

где T_i – количество созданных передовых производственных технологий в i -м регионе федерального округа; O_i – количество организаций, выполняющих научные исследования и разработки; n – число регионов в рассматриваемом Федеральном округе.

3. *Коэффициент вариативности* k_{I_3} *эффективности инновационной деятельности* регионов в рассматриваемом федеральном округе в последнем анализируемом периоде (2012 г.) имеет вид (3):

$$k_{I_3} = \frac{\sigma_{I_3}}{I_3} \quad (3)$$

где σ_{I_3} – среднее квадратическое отклонение значений индикаторов эффективности регионов Федерального округа.

4. *Коэффициент вариативности по результативности функционирования научно-исследовательских организаций* k_P регионов федерального округа в последнем анализируемом периоде (2012 г.) рассчитывается по формуле (4):

$$k_P = \frac{\sigma_{I_P}}{I_P} \quad (4)$$

где σ_{I_P} – среднее квадратическое отклонение индикаторов результативности функционирования научно-исследовательских организаций регионов федерального округа;

5. *Показатель устойчивости развития федерального округа по эффективности инновационной деятельности* s_3 имеет вид (5):

$$s_3 = \begin{cases} k_{I_3}, & p \leq \alpha \\ 0, & p > \alpha \end{cases} \quad (5)$$

где k_{I_3} – коэффициент влияния фактора времени t в линейном уравнении регрессии

$I_3 = k_{I_3} \cdot t + b_{I_3}$ b_{I_3} – постоянное смещение, p – уровень значимости влияния фактора времени t на

показатель I_3 в регрессионной модели, определяемый

при проведении дисперсионного анализа, α – критическое значение уровня значимости p .

6. *Показатель устойчивости развития федерального округа по результативности функционирования научно-исследовательских организаций* s_P находится из условия (6):

$$s_P = \begin{cases} k_P, & p \leq \alpha \\ 0, & p > \alpha \end{cases} \quad (6)$$

где k_P – коэффициент влияния фактора времени t в линейном уравнении регрессии

$I_P = k_P \cdot t + b_P$; b_P – постоянное смещение; p – уровень значимости влияния фактора времени t на

показатель I_P в регрессионной модели, определяемый

при проведении дисперсионного анализа; α – критическое значение уровня значимости p ;

7. *Индикатор эффективности использования человеческого капитала* I_C округа в последнем анализируемом периоде (2012 г.) рассчитывается по формуле (7):

$$I_C = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{V_i}{P_i} \quad (7)$$

где P_i – численность экономически активного населения в i -м регионе федерального округа.

Возможность успешной модернизации экономики округа появляется, если указанные показатели равны или превышают предельные величины, которые можно определить из статистических данных по экономически успешным в инновационном плане территориям.

Расчет и последующий анализ результатов в рамках данного исследования предлагается осуществлять на примере трех наиболее мощных в промышленном плане федеральных округов (ЦФО, Приволжского (ПФО) и Уральского (УФО)), приносящих в сумме более 50% ВВП страны. Также полученные индикаторы имеет смысл сопоставить с соответствующими общероссийскими значениями, которые можно принять в качестве нормативных.

Фрагмент вычислений индикаторов эффективности инновационной деятельности I_3 на основе (1) по регионам ЦФО и РФ за 2012 г. представлен в таблице 1.

Пример расчета показателей (по формулам (2) и (4)), характеризующих результативность функционирования научно-исследовательских организаций I_F

и вариативность этих показателей по регионам Приволжского ФО за 2012 г., представлен в таблице 2.

Таблица 1- Коэффициенты эффективности инновационной деятельности социально-экономических систем РФ за 2012 г.

Социально-экономическая система	$I_{Э}$
Российская Федерация	3,92
ЦФО	3,40
Белгородская	10,15
Брянская	8,16
Владимирская	7,99
Воронежская	1,80
Ивановская	0,63
Калужская	2,30
Костромская	7,51
Курская	3,39
Липецкая	1,28
Московская	13,58
Орловская	1,59
Рязанская	1,58
Смоленская	1,60
Тамбовская	2,98
Тверская	4,85
Тульская	11,40
Ярославская	2,36
г. Москва	2,88

Для графического анализа характера распределения значений $I_{Э}$, I_{F} и их изменения за отчетные периоды времени по значениям индикаторов за 2000-2012 гг. в программе «Statistica 10.1» построены диаграммы размаха (рис. 1, 2).

Как следует из первой диаграммы (рис. 1) индикатор эффективности инновационной деятельности по регионам ЦФО существенно не меняется в течение 2004-2009 гг. Изменение медианы индикатора эффективности инновационной деятельности по регионам ЦФО можно считать не существенным на фоне слу-

чайных колебаний значений $I_{Э}$ отдельных регионов. Это позволяет сделать вывод о том, что в среднем эффективность инновационной деятельности ЦФО – величина практически постоянная. При этом по указанному показателю наблюдаются единичные положительные выбросы, что свидетельствует о наличии регионов-лидеров. Величина интерквартильного размаха значений $I_{Э}$ также приблизительно постоянна

за 2002-2012 годы, что подтверждается отсутствием резких изменений в структуре регионов округа по критериям инновационной эффективности.

Анализ индикаторов результативности функционирования научно-исследовательских организаций за 2000-2012 гг. (рис. 2) показал, что изменения медианы

I_{F} по регионам ЦФО незначительны на фоне случайных факторов. При этом за рассматриваемый период времени существенной неоднородностью отличается величина размаха, включая интерквартильный. Это может свидетельствовать о том, что по результативности функционирования научно-исследовательских организаций регионы ЦФО значительно различаются.

Для оценки устойчивости модернизационных процессов на основе принятых выражений (5), (6) был проведен ретроспективный анализ показателей эффективности инноваций и результативности деятельности научных организаций по рассматриваемым федеральным округам и России в целом за период с 2000 по 2012 гг. Результаты расчета соответствующих индикаторов представлены в таблице 3.

Для расчета устойчивости показателей эффективности инновационной деятельности и результативности функционирования научно-исследовательских организаций на основе данных таблицы 3 необходимо произвести парный регрессионный анализ, оценить статистическую значимость полученных коэффициентов. Графический результаты анализа по эффективности инноваций для ЦФО приведен на рис. 3.

Как следует из результатов анализа для индикатора эффективности инновационной деятельности по ЦФО в зависимости от отчетного периода, уровень значимости влияния фактора времени на фоне случайных факторов незначителен, так как уровень значимости статистики Фишера составил 22%, что существенно превышает критический уровень в 5%. Поэтому значение устойчивости по показателям эффективности инноваций $S_{Э}$ для ЦФО за 2001-2012 гг. по критерию (1) принимается равным нулю.

Аналогичный вывод можно сделать из графического анализа зависимости индикатора эффективности инновационной деятельности от времени по РФ. Выявить какую-либо тенденцию в развитии, а также наклон уравнения регрессии, практически невозможно на фоне случайных факторов, т.е. границ доверительного интервала. Из вышесказанного следует, что величина устойчивости эффективности инноваций по РФ составляет $S_{Э} = 0$.

В свою очередь, статистика распределения соответствующих значений $I_{Э}$ по Приволжскому ФО в границах доверительного 5%-ного интервала и поло-

Таблица 2 - Индикаторы, связанные с результативностью функционирования научно-исследовательских организаций Приволжского ФО в 2012г.

Регион	I_{P_i}	σ_{I_p}	k_p
Приволжский ФО	0,404	0,335	0,829
Республика Башкортостан	0,087	-	-
Республика Марий Эл	0,000	-	-
Республика Мордовия	0,400	-	-
Республика Татарстан	0,393	-	-
Удмуртская Республика	0,516	-	-
Чувашская Республика	0,300	-	-
Пермский край	0,300	-	-
Кировская область	0,000	-	-
Нижегородская область	0,770	-	-
Оренбургская область	0,100	-	-
Пензенская область	1,000	-	-
Самарская область	0,311	-	-
Саратовская область	0,438	-	-
Ульяновская область	1,042	-	-

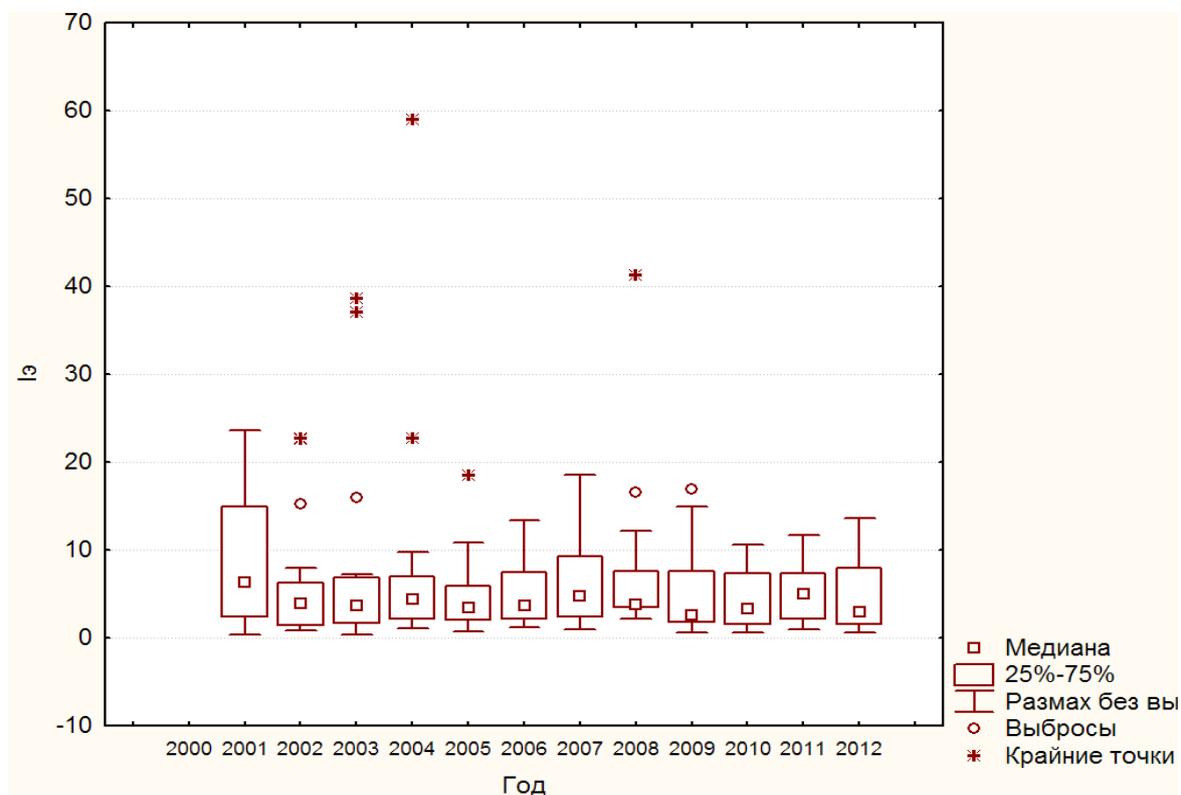


Рисунок 1 - Диаграмма размаха значений индикатора эффективности инновационной деятельности регионов ЦФО за 2001-2012 гг.

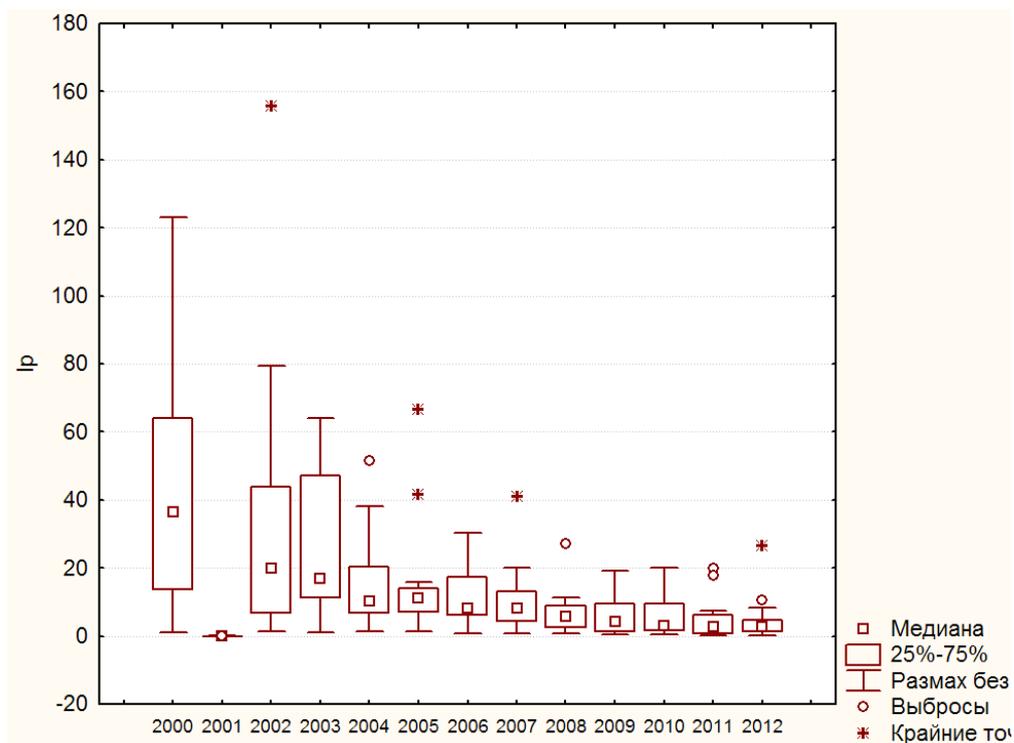
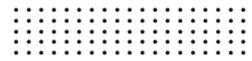
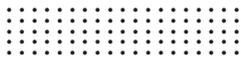


Рисунок 2 - Диаграмма размаха для индикатора результативности функционирования научно-исследовательских организаций регионов ЦФО за 2000-2012 гг.

Таблица 3 - Показатели инновационной эффективности I_{Ξ} и результативности деятельности научных организаций I_{Γ} по территориям РФ за 2000-2012 гг.

Год / показатели по округам	ЦФО		ПФО		УФО		РФ	
	I_{Ξ}	I_{Γ}	I_{Ξ}	I_{Γ}	I_{Ξ}	I_{Γ}	I_{Ξ}	I_{Γ}
2000	-	0,159	-	0,265	-	0,357	-	0,168
2001	2,114	0,126	4,916	0,281	2,117	0,416	2,946	0,158
2002	3,889	0,139	1,949	0,245	7,054	0,658	3,023	0,186
2003	2,544	0,242	3,024	0,242	5,048	0,577	3,356	0,216
2004	3,587	0,144	4,283	0,309	4,172	0,308	3,578	0,185
2005	3,530	0,144	6,736	0,269	2,473	0,354	3,736	0,179
2006	4,856	0,183	9,481	0,303	3,660	0,440	5,428	0,203
2007	4,604	0,185	6,789	0,313	2,640	0,378	4,536	0,197
2008	6,101	0,217	6,685	0,328	2,390	0,255	4,714	0,215
2009	3,858	0,200	4,423	0,297	1,076	0,393	3,042	0,223
2010	2,998	0,266	6,718	0,266	1,342	0,483	3,116	0,247
2011	4,620	0,301	9,860	0,291	1,949	0,590	5,256	0,309
2012	3,403	0,290	5,754	0,420	1,432	0,610	3,915	0,371



жительный тангенс угла наклона линии тренда по отношению к временной оси позволяет принять значение

$$s_{\mathcal{E}} = 0,364.$$

Практически обратную (по сравнению с предыдущей) ситуацию в рамках рассматриваемых критериев можно констатировать по Уральскому ФО. Расположение

наблюдаемых значений $I_{\mathcal{E}}$ вдоль границ доверительного интервала, относительно высокий по модулю коэффициент корреляции ($r=-0,69$), уровень значимости

$p=0,013$, позволяют по условию (5) оценить значение устойчивости $s_{\mathcal{E}} = -0,33\epsilon$.

Результаты статистического анализа коэффициентов устойчивости показателей результативности функционирования научно-исследовательских организаций получены по всем анализируемым территориям по аналогии с предыдущим этапом вычислений на основе формулы (6). Так, например, график линейной регрессии

зависимости показателя $I_{\mathcal{P}}$ от времени для ПФО имеет следующий вид (рис.4).

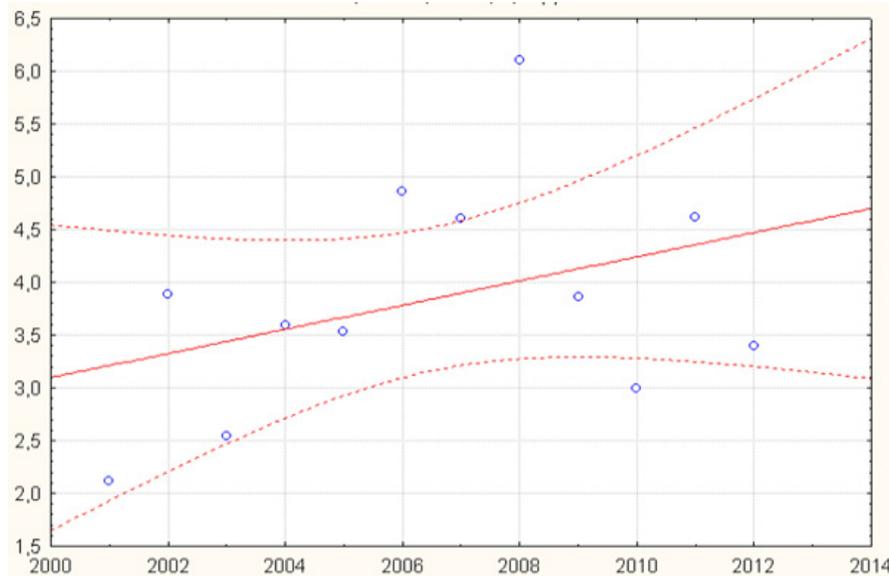


Рисунок 3 - График линейной регрессионной зависимости показателя $I_{\mathcal{E}}$ от времени для ЦФО

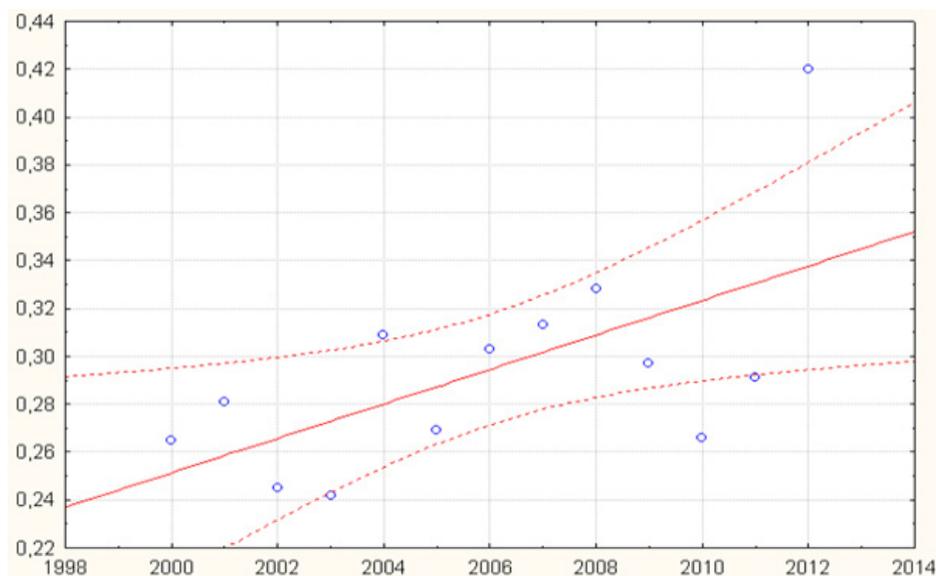


Рисунок 4 - График линейной регрессионной зависимости показателя $I_{\mathcal{P}}$ от времени для ПФО

Как видно из результатов регрессионного анализа для индикатора устойчивости показателей результативности функционирования научно-исследовательских организаций ПФО в зависимости от отчетного периода, влияние фактора времени на фоне случайных факторов существенно, так как уровень значимости статистики Фишера составил $p=2,63\%$. В данном случае уравнение регрессии принимает вид:

$I_p = -14,155 + 0,007t$, где t – отчетный период времени. Поэтому анализируемый индикатор устойчивости для ПФО за 2000-2012

гг. принимается равным $s_p = 0,007$.

Для ЦФО такой индикатор составил $s_p = 0,012$, а для РФ $s_p = 0,012$. Анализ

статистики показателей I_p по УФО свидетельствует

о значительном их разбросе относительно границ доверительного интервала, а также уровне значимости статистики Фишера, превышающем критический порог в 5% ($p=55,94\%$). Поэтому индикатор устойчивости S_F по УФО по условию (6) принимается равным нулю.

Расчет седьмого показателя, отражающего эффективность использования человеческого капитала округа (по формуле (7)), дает повод утверждать о том, что в ЦФО данный потенциал используется достаточно рационально по сравнению со средне-российскими результатами, а также значениями по УФО, но на 26% уступает эталонному критерию по ПФО (рис. 5).

В таблице 4 приведены сводные результаты расчета фактических показателей (1)-(7) для всех выбранных федеральных округов (ЦФО, ПФО, УФО) и РФ в целом.

Но полученные выше результаты для коррект-

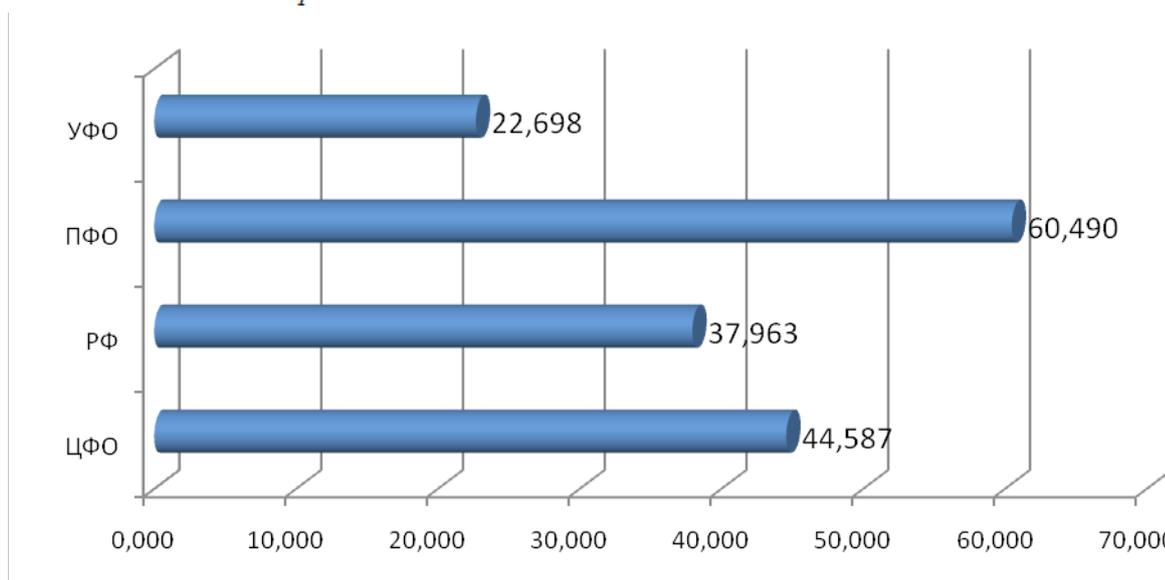


Рисунок 5 - Графическая интерпретация индикаторов эффективности использования человеческого капитала по территориям РФ, тыс. руб./чел.

Таблица 4 - Фактически полученные значения показателей (1)-(7) по территориям РФ

Показатель / территория	ЦФО	РФ	ПФО	УФО
I_3	4,780	5,493	5,652	1,798
I_p	0,386	0,341	0,404	0,493
k_3	0,832	0,788	0,782	0,520
k_F	0,994	0,622	0,829	0,663
s_3	0,000	0,000	0,364	-0,340
s_F	0,012	0,013	0,007	0,000
I_C	44,587	37,963	60,490	22,698

ного сопоставления территорий в единой оценочной системе требуют проведения процедуры их нормирования, т.е. приведения к определенной сравнительной базе. При этом предлагается проведение двухуровневого анализа по нормативным и эталонным критериям. К нормативным показателям можно отнести достигнутые значения индикаторов по РФ, а к эталонным – наилучшие из результатов по рассматриваемым территориям. Указанные пределы принимаются за 1 (100%). Если увеличение коэффициента связано с улучшением определенной ситуации в сфере освоения инноваций (индикаторы (1)-(2), (5)-(7)), то конкретное значение по выбранному округу, находящееся в числителе дроби, соотносится с нормативными и эталонными

показателями по прочим округам (стране). Обратная взаимосвязь между динамикой коэффициента и улучшением ситуации (индикаторы (3)-(4)) заставляет изменить порядок выполняемых действий и соотносить предельные показатели с фактически полученными по интересующему округу. Методику анализа модернизационного потенциала округа предлагается реализовать на примере ЦФО (табл. 5).

Учитывая, что оценка возможности осуществления модернизации экономики округа производится по множеству отдельных показателей (1) – (7), то общий результат целесообразно представить в виде лепестковой диаграммы. На рисунке 6 показана лепестковая диаграмма по сводным данным из таблицы 5.

Таблица 5 - Результаты расчета нормированных показателей (1)-(7) для ЦФО

Индикатор	Нормативные значения (по РФ)	Эталонные значения	Уровень освоения модернизационного потенциала ЦФО по сравнению с	
			нормативными индикаторами	эталонными индикаторами
I_{ε}	1	1 (ПФО)	0,870	0,846
I_{ρ}	1	1 (УФО)	1,130	0,782
k_{ε}	1	1 (УФО)	0,947	0,625
k_{ρ}	1	1 (РФ)	0,626	0,626
s_{ε}	1	1 (ПФО)	1,000	0,000
s_{ρ}	1	1 (РФ)	0,923	0,923
I_c	1	1 (ПФО)	1,174	0,737

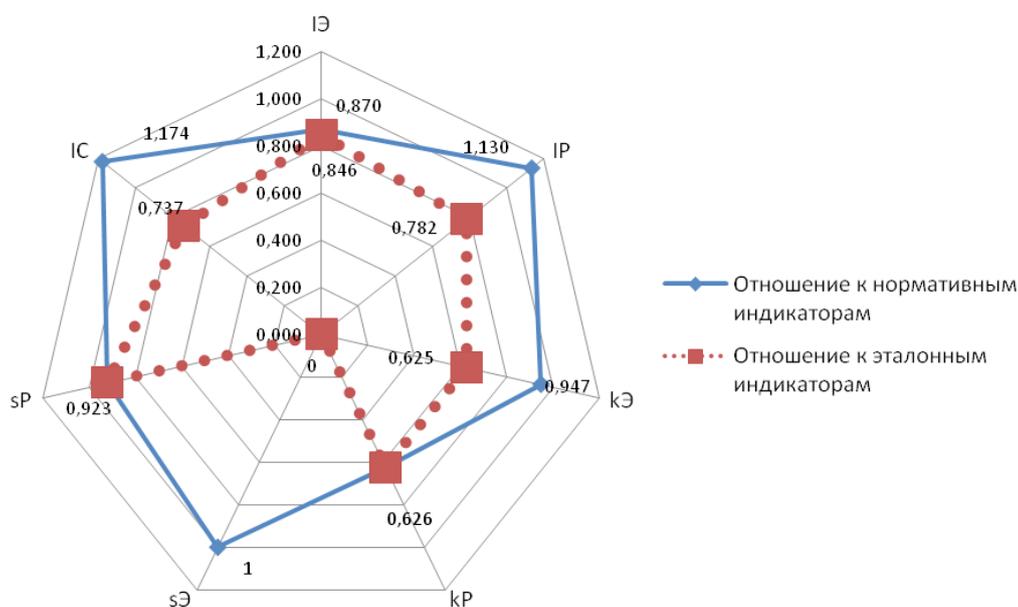
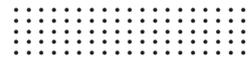
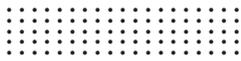


Рисунок 6 - Лепестковая диаграмма для оценки возможности осуществления модернизации экономики ЦФО по показателям (1)-(7)



Таким образом, сравнения показателей (1)-(7) по ЦФО с нормативными и эталонными значениями, позволяют резюмировать следующее. Рассматриваемый округ демонстрирует неудовлетворительные результаты по преобладающему числу индикаторов. И эта закономерность проявляется как в отношении общероссийских (нормативных) значений, так и наиболее развитых в стране территорий. Так, например, индикатор I_3 по ЦФО меньше значений соответствующих предельных показателей на 13-15%, а показатель I_C уступает эталонному критерию на 26%. Тем не менее, весьма обнадеживающие показатели ЦФО демонстрирует на фоне российских значений результативности функционирования научно-исследовательских организаций (I_p), а также эффективности использования человеческого капитала (I_C). К тому же необходи-

мо отметить, что устойчивость (S_p) показателей (I_p) в интервале 2000-2012 гг. не значительно уступает предельным значениям по РФ. Такие результаты создают реальные предпосылки для успешного наращивания эффективности инновационной деятельности и полноценного использования человеческого капитала

округа. Коэффициенты вариативности k_3, k_p ЦФО в 1,6 раза превышают аналогичные эталонные значения (по УФО и РФ соответственно), что свидетельствует о наличии существенных недоиспользованных ресурсов внутри округа, которые можно извлечь за счет отстающих регионов. Поэтому ЦФО представляется целесообразным отнести к округам, имеющим относительно мощный потенциал в реализации высоко-результативных модернизационных процессов в социально-экономических системах регионов.

В результате проведенного анализа сформирована система показателей для определения модернизационного потенциала федерального округа и проведена оценка потенциала ЦФО, основанная на использовании методов математической статистики. При этом система показателей (1)-(7) позволяет учесть как текущее состояние дел в округе, так и динамическую компоненту. Индикаторы I_3, I_p, I_C характеризуют отдачу с единицы ресурса, участвующего в инновационных процессах округа, k_3, k_p – расслоение регионов

внутри округа, S_3, S_p – тенденцию развития округа по показателям эффективности и результативности инновационной деятельности. Исходя из этого, предложенная система показателей и использованные методы математической статистики позволяют оценить модернизационный потенциал федерального округа по минимально возможному объему статистической информации.

Можно отметить, что в целом ЦФО, обладая развитыми инфраструктурной и научно-производственной базами, а также удачным географическим месторасположением, не достаточно эффективно использует свой модернизационный потенциал. В то же время, имеются реальные ориентиры его наращивания в виде конкретных инновационно-воспроизводственных результатов, демонстрируемых округом как в отчетном периоде, так и за продолжительный период времени.

Литература:

1. Дони́чев, О. А. Система экономико-математических показателей в оценке модернизационного потенциала регионов федерального округа / О. А. Дони́чев, З. В. Мищенко, Д. Ю. Фраймович // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. № 44 (86). С. 42-49.
2. Курченков, В. В. Инновационная активность предприятий в условиях глобальной конкуренции // Инновации. 2013. №5. С. 60-64.
3. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013: Стат. сб. / Росстат. М., 2013. 990 с.

References:

1. Donichev, O.A. The system of mathematical-economic indicators in assessing modernization potential of regions of a Federal district / O.A. Donichev, Z.V. Mishchenko, D.Yu. Fraimovich // Financial analytics: problems and solutions. 2011. № 44 (86). P. 42-49.
2. Kurchenkov, V.V. Innovative activity of companies in global competition // Innovations. 2013. №5. P. 60-64.
3. Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2013: Stat. book. / Rosstat. / M., 2013. 990 p.



ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО БАССЕЙНА

Котов М.Н.

аспирант кафедры «Государственного и муниципального управления», Российский экономический университет им. Г.В.Плеханова (Россия), 117997, Россия, г. Москва, Стремянный пер., д.36, oskubc@mail.ru

УДК 338.45:639.2

ББК 65.35 (255)

Цель. Определение основных проблем государственного управления рыбохозяйственным комплексом Дальневосточного бассейна, которые следует учитывать в целях повышения эффективности стратегии его развития.

Методы. Методологической и теоретической основой исследования являются труды российских ученых по вопросам развития рыбохозяйственной деятельности, теории государственного управления. Основными методами исследования являются системный подход, анализ и синтез, анализ документов, сравнительный анализ, анализ статистических данных, анализ сценариев, методы индукции и дедукции.

Результаты. Определены основные проблемы государственного управления рыбохозяйственной деятельностью Дальневосточного бассейна с учетом региональных особенностей в рамках основных функций государственного управления – регулирования, планирования, прогнозирования и контроля. Предложены направления комплексного подхода к государственному управлению развитием рыбохозяйственного комплекса Дальнего Востока.

Научная новизна. В рамках научной новизны произведен анализ проблем государственного управления развитием рыбохозяйственного комплекса с учетом особенностей Дальневосточного бассейна по основным функциям государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, планирование, прогнозирование, контроль, Дальневосточный рыбохозяйственный бассейн, рыбохозяйственный комплекс, сценарный метод.

THE PROBLEMS OF PUBLIC MANAGEMENT OF FISHERY COMPLEX OF THE FAR EASTERN BASIN

Kotov M.N.

postgraduate student of the Public and Municipal Management Department of Plekhanov Russian University of Economics (Russia), 36 Stremyanny per., Moscow, Russia, 117997, oskubc@mail.ru

Purpose. To identify the main problems of government fishery complex of the Far Eastern basin, which should be considered in order to improve efficiency of its development strategy.

Methods. Methodological and theoretical basis of the research are the works of the Russian scientists on fishing activities development and public administration theory. The main methods of the research are systematic approach, analysis and synthesis, document analysis, comparative analysis, statistical data analysis, scenario analysis, induction and deduction methods.

Results. The main problems of public management of fisheries in the Far Eastern basin considering regional specifics within the framework of the basic public management functions - regulation, planning, forecasting and control are identified. The directions of an integrated approach to public management of fishery industry development in the Far East.

Scientific novelty. As scientific novelty the problems of public management of fishery industry development are analyzed by the basic functions of government, considering the specific features of the Far Eastern basin.

Key words: public management, government regulation, planning, forecasting, control, Far Eastern fishery basin, fishing industry, scenario method.

В современных условиях функционирования российской экономики все более актуальным становится вопрос необходимости модернизации рыбохозяйственного комплекса, а также роста качества рыбной продукции как для России в целом, так и для Дальневосточного региона в особенности.

Рыбохозяйственная деятельность включает в себя рыболовство, рыбопереработку, рыбоводство, изучение водных биологических ресурсов [1, с.54]. Данная отрасль имеет особое значение для Дальнего Востока, где рыбохозяйственные предприятия традиционно являются градообразующими, а рыбный промысел – одним из источников обеспечения жизнедеятельности населения. В Дальневосточном бассейне вылавливается 99% всех лососевых от общего улова по России, 100% – крабов, свыше 90% – камбаловых, более 40% – сельди, около 60% – моллюсков, около 90% – водорослей [2].

Рыбная отрасль дальневосточных регионов находится на пределе возможностей ресурсного развития, и выход из состояния застоя возможен только путем смены сырьевой стратегии развития на инновационную.

При этом в рыболовецкой и рыбоперерабатывающей отраслях Дальнего Востока имеется весь необходимый потенциал (водные ресурсы и инвестиционная привлекательность) для дальнейшего развития этих отраслей на базе совершенствования государственного управления. Но для реализации этих условий в данных отраслях нужно задействовать глубоко проработанные программы модернизации и новые методы управления.

Механизм управления рыбохозяйственным комплексом обладает своими особенностями, которые необходимо учитывать при принятии решений о конкретных отраслевых вопросах, которые напрямую зависят от природно-климатических изменений.

В первую очередь, основным фондом в рыбном хозяйстве является вода, что предопределяет результаты его деятельности.

Во-вторых, рыбохозяйственный комплекс характеризуется рассредоточенностью его субъектов, поэтому органы управления должны быть построены в соответствии с территориально-производственным принципом и с предоставлением им большей, чем в других отраслях, оперативно-хозяйственной самостоятельности.

Кроме того, разнообразные природно-экономические условия, сезонность производства и необходимость работать с живыми организмами требуют четкой согласованности между подразделениями и службами рыбохозяйственного комплекса.

Также, из-за объективных различий в образе жизни в городе и деревне необходимо принимать сво-

образные решения многих управленческих вопросов, в том числе тех, которые связаны с социальной сферой.

Необходимо отметить, что до последнего времени изменяется нормативно-правовая база в рыбохозяйственной отрасли, постоянно происходят изменения в территориальной и видовой структуре государственных органов.

Очевидно, что отрасль нуждается в эффективном стратегическом государственном регулировании, в том числе в стабильном законодательном обеспечении.

В сентябре 2014 года исполнилось 11 лет Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года [3]. Концепция была одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2003 г. N 1265-р.

Правительством Российской Федерации были определены основные направления единой государственной политики в области развития отрасли на долгосрочный период.

Основные цели и задачи развития отрасли вошли и в Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р [4].

Концептуальные и реальные механизмы развития рыбохозяйственного комплекса заложены в Государственной программе Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» [5].

Через механизм государственных программ в настоящий момент уже проходит более половины средств государственного бюджета, а именно 57%. По состоянию на 1 января 2014 г. эта сумма измеряется уже 7 трлн. рублей [6].

Тем не менее, по итогам 2013 года недостаточно эффективной признана реализация трех государственных программ. В их число вошла и госпрограмма «Развитие рыбохозяйственного комплекса».

Из 38 госпрограмм, реализация которых осуществлялась в 2013 г., только пять оцениваются как высокоэффективные: социальная поддержка, развитие здравоохранения, противодействие преступности, защита от чрезвычайных ситуаций, развитие авиационной промышленности. Восемь – выше среднего уровня.

Оценку ниже среднего получило пять государственных программ. Реализация трех – по науке, лесному и рыбному хозяйству – признана недостаточно эффективной.

Согласно материалам к заседанию Правительства, по государственной программе «Развитие рыбохозяйственного комплекса» (ответственный исполнитель – Минсельхоз) отмечено значительное не-

достижение установленных показателей – 80,1% (минимальное значение среди всех проанализированных государственных программ), а также недостаточно высокий уровень выполнения контрольных событий – 82,4% [6].

Госпрограмма рыбной отрасли была утверждена в марте 2013 г. В соответствии с постановлением от 15 апреля 2014 г. № 314 принята новая редакция программы. При этом общий объем финансирования сокращен на 6,4% – до 83 199,5 млн. рублей.

В госпрограмме заложены средства только на обслуживание ранее заключенных кредитов. В этом году это около 150 млн. рублей, а дальше поэтапно эти средства будут снижаться и, видимо, к окончанию программы направление субсидирования процентных ставок по кредитам, выделяемым под модернизацию перерабатывающего оборудования и рыбопромыслового флота, может быть закрыто.

Между тем в Росрыболовстве всерьез рассчитывают на аквакультуру как на один из резервов для роста наряду с принятием федеральной целевой программы по повышению эффективности использования и развитию ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса.

Уже сейчас разработан порядок субсидирования процентных ставок по кредитам для предприятий аквакультуры, на эти цели на текущий год зарезервировано 95 млн. рублей.

Кроме бюджетных средств, источником финансирования товарной аквакультуры, а также мероприятий по воспроизводству водных биоресурсов могут стать так называемые компенсационные выплаты. Здесь возможный ресурс составляет порядка 4 млрд. рублей в год, которые могли бы пойти на финансирование госпрограммы и увеличить эффективность ее деятельности.

Наибольшие опасения у рыбопромышленников вызывает существенное сокращение средств, выделяемых из федерального бюджета для финансирования рыбохозяйственной науки. Начиная с 2014 года финансирование науки вплоть до 2018 года сокращается, из необходимых 7-8 млрд. рублей в год будет выделяться 3-3,1 млрд. рублей.

Помимо первой в истории отрасли Госпрограммы развития рыбохозяйственного комплекса в 2013 году приняты:

- федеральный закон об аквакультуре, который разрабатывался более 8 лет;
- поправки в законодательство, позволившие осуществлять судовые перегрузы и переработку уловов в прибрежном рыболовстве, что сняло напряженность с контролирующими органами.

Ведется активная работа по изданию подзаконных актов, необходимых для реализации Закона об

аквакультуре. Уже вышло три правительственных постановления (о полномочиях Минсельхоза и Росрыболовства в рамках закона, о правилах проведения торгов на право пользования рыбноводным участком, об организации искусственного воспроизводства).

В прошлом году в первом чтении принят законопроект «О любительском рыболовстве». Подготовлены поправки Правительства для окончательного принятия законопроекта.

В Правительство внесен законопроект в целях усиления борьбы с браконьерством.

Утвержден национальный план действий по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла (незаконный, нерегистрируемый, нерегулируемый). В настоящее время Минсельхоз совместно с заинтересованными ведомствами выполняет перечень мер, направленных на его реализацию.

В этом году принят Федеральный закон «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о сохранении и управлении рыбными ресурсами в северной части Тихого океана». Его значимость и ожидаемый эффект связаны с потенциальным увеличением ресурсной базы рыболовства и усилением мер по противодействию ННН-промыслу (незаконному, нерегулируемому и несообщаемому), так как исключительная экономзона России граничит с этой частью Тихого океана. Присоединение к Конвенции позволяет увеличить ежегодный объем уловов за пределами ИЭЗ России более чем на 100 тыс. тонн.

В текущем году приняты новые правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна.

Проекты правил по шести бассейнам разработаны. По ним завершаются обязательные регламентные процедуры.

Подготовлены изменения в правила по Азово-Черноморскому рыбохозяйственному бассейну в связи с вхождением в Российскую Федерацию Крыма и Севастополя.

Государственное регулирование рыбохозяйственного комплекса на региональном уровне предполагает активное использование инструментов прогнозирования и планирования развития рыбного хозяйства.

Необходимо отметить, что в настоящее время прогнозно-плановая работа в рыбной отрасли заключается фактически в составлении прогнозов биологической продуктивности районов рыболовства, выполняемых отраслевыми научно-исследовательскими организациями, а также разработкой отраслевых стратегий и программ, инициируемых Росрыболовством и региональным Правительством.

Решение глобальных задач также невозможно без учета региональной специфики. В настоящее время



мя утверждены: Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. N 2094-р), Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года (распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 г. N 2074-р), Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года (распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. N 1538-р), Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года (распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 г. N 1757-р). Во всех Стратегиях должно значение отдано развитию рыбохозяйственного комплекса. Самостоятельный и значительный раздел по развитию рыбохозяйственного комплекса по понятным причинам содержит именно Стратегия развития Дальнего Востока и Байкальского региона [7].

В последних документах основным методом планирования выступает сценарный метод. Так, например, в «Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» формирование качественных характеристик и количественных показателей проводится по базовому сценарию, который увязывается с инновационным сценарием Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

«Инновационный» сценарий выступает в роли оптимистического по отношению к предыдущему. Он предполагает активное вмешательство федеральных и региональных органов государственного управления в развитие рыбохозяйственного комплекса с целью внесения недостающей системности в развитие рыбной отрасли в частности и всего отраслевого комплекса в целом. Предполагается, что данное воздействие будет способствовать преобразованию действующей модели рыбохозяйственного комплекса, активному использованию внутренних резервов отрасли и преимуществ внешней среды, повышению инвестиционной привлекательности отрасли.

На наш взгляд, этот сценарий, отдавая всю область принятия решений органам государственной власти, практически не учитывает возможных вариантов поведения хозяйствующих субъектов. Как и любой вариант «ручного управления», он лишь временно решает проблему, не создавая условий для дальнейшего самостоятельного оздоровления отрасли.

В настоящее время сценарный метод фактически выступает основным методом государственного макроэкономического планирования. С одной сторо-

ны, это обусловлено низкой предсказуемостью развития факторов внешней и внутренней среды отрасли, высокой степенью рисков и вероятностью возникновения непредвиденных событий и разного рода ограничений.

Целевой (инновационный) сценарий в настоящее время должен соответствовать основным положениям послания Президента РФ и направлений деятельности Правительства РФ.

Вместе с тем, по нашему мнению, это не означает, что все регионы страны должны слепо следовать установленному шаблону разработки одних и тех же сценариев прогноза, в особенности применительно к процессу отраслевого прогнозирования. Кроме этого, степень разработанности указанных сценариев, как правило, неглубока, и даже качественная проработка сценария оставляет желать лучшего.

Формальный подход органов государственного управления к разработке прогнозов развития отрасли, базирование прогноза на сценарных условиях, заложенных в прогнозах развития отрасли на уровне всего государства без учета внутрирегиональных особенностей, необоснованное использование весьма ограниченного количества методов прогнозирования – вот факторы, значительно снижающие эффективность государственного управления рыбохозяйственной деятельностью в регионах.

Таким образом, можно выделить следующие первоочередные проблемы государственного управления рыбной отраслью регионов на современном этапе:

– проблема формирования баз данных официальной статистической информации, адекватно отражающей ситуацию в рыбной отрасли территории и в рыбохозяйственном комплексе в целом, а также несовершенства действующей методики учета и оценки результатов функционирования отрасли;

– проблемы методологического характера, связанные с выбором методов прогнозирования, недостаточной полнотой круга основных индикаторов состояния отрасли, отсутствием учета региональной специфики в определении базовых условий и сценариев развития отрасли;

– проблемы согласованности прогнозных документов разных уровней государственного управления, прогнозов, лежащих в основе различных видов документов государственного стратегического планирования (стратегий, программ и пр.).

Литература:

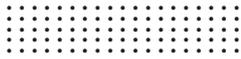
1. Борисов В. А. Водные биологические ресурсы: состояние, использование и проблемы // Сборник научных статей. М.: ВНИ-ЭРХ, 2004. С.49-53.
2. Жугуносов К. Рационально использовать сырье-



- вые ресурсы моря // Экономист. 2000. №11. С. 94-96.
3. Макоедов А. Н. Основы рыбохозяйственной политики России / А. Н. Макоедов, О. Н. Кожемяко. М.: Национальные рыбные ресурсы, 2007. 480 с.
 4. Тупкина Е.Н. Анализ инвестиционной активности рыбохозяйственного комплекса Приморского края // Проблемы современной экономики. 2010. №3 (35). С.17-21.
 5. Акулова В. П. Анализ российского рынка рыбных товаров / Акулова В. П., Ахмедова Т. П. // Научные записки ОрелГИЭТ. 2010. №1. С. 499-503.
 6. Лелюхин С.Е. Рыбопромышленный кластер как инструмент эффективного управления рыбохозяйственным комплексом Дальнего Востока // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2013. №3(64). С.15-26.
 7. Долматова Е. В. Государственное управление структурными преобразованиями в рыбной отрасли: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук: 08.00.05. Мурманск, 2006. 211 с.
 8. Карасева О. В. Инструменты государственного регулирования предпринимательства в рыбохозяйственной деятельности: на примере Приморского края: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук: 08.00.05. Владивосток, 2010. 174 с.
 9. Храпов В. Е. Государственное регулирование рыбохозяйственного комплекса: методология и теория: диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук: 08.00.05 СПб., 2005. 336 с.
 10. Жук А. Формирование методологии организации рыбохозяйственного предпринимательства на Дальнем Востоке России: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук: 08.00.05. Владивосток, 2012. 450 с.
 11. Сапаркина А. В. Организационно-экономические аспекты формирования и развития системы управления инновационной деятельностью на предприятиях рыбохозяйственного комплекса: на примере Камчатского края: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук: 08.00.05. Владивосток, 2011. 185 с.
 12. Шахмурзов А.М. Стратегия повышения эффективности использования рыбохозяйственного потенциала региона: на примере КБР: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук: 08.00.05. Нальчик, 2010. 144 с.
 13. Обзор рынка аквакультуры России и мира: Полугодие 2014 года. Белгород: Информационно-аналитическая служба ОАО «Корпорация «Развитие», 2014.107 с.
 14. Лисиенко С. В. Совершенствование организации ведения добычи водных биологических ресурсов с целью успешной реализации стратегического развития отечественного рыболовства // Рыбное хозяйство. 2013. № 3. С. 17-21.
 15. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 08.09.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
 16. Об утверждении правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна: Приказ Минсельхоза России от 21.10.2013 № 385 (ред. от 07.03.2014) (Зарегистрировано в Минюсте России 23.01.2014 № 31100) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
 17. Симонова Т.А. Особенности формирования отраслевых прогнозов в рыбохозяйственном комплексе Камчатского края // Вестник АГТУ. 2013. №2. С.155-162.
 18. Информация об итогах работы рыбохозяйственного комплекса Камчатского края в 2013 году [электронный ресурс] // Министерство рыбного хозяйства Камчатского края. URL: http://www.kamchatka.gov.ru/?cont=oiv_din&mcont=5359&menu=4&menu2=0&id=169 (дата обращения 27.10.2014)
 19. Общие итоги работы рыбохозяйственного комплекса Приморского края за 1 полугодие 2014 года [электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Приморского края и органов исполнительной власти Приморского края. URL: http://primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/fishery/results.php?sphrase_id=752016 (дата обращения 12.10.2014)
 20. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 21. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»): Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 08.08.2009) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Borisov V.A. Aquatic biological resources: state, use



- and problems // Collection of scientific articles. M.: VNI-ERH, 2004. P.49-53.
2. Zhugunosov K. Rational use of raw material resources of the sea // *Economist*. 2000. №11. P. 94-96.
 3. Makoedov A.N. The foundations of the Russian fishery policy / A.N. Makoedov., O.N. Kozhemyako. M: National Fish Resources, 2007. 480 p.
 4. Tupikina E.N. Analysis of investment activity of the fishery complex of Primorsky krai // *Problems of modern economy*. 2010. №3 (35). P.17-21.
 5. Akulova V.P. Analysis of the Russian market of fishery products / Akulova V.P., Akhmedova T.P. // *Scientific Notes OrelGIET*. 2010. №1. P. 499-503.
 6. Lelyukhin S.E. Fishing industry cluster as a tool of effective management of fishery complex of the Far East // *Customs policy of Russia in the Far East*. 2013. №3 (64). P.15-26.
 7. Dolmatova E.V. Public management of structural changes in the fishing industry: dissertation for the degree of Candidate of Economics: 08.00.05. Murmansk, 2006. 211 p.
 8. Karaseva O.V. Tools of public regulation of entrepreneurship in fishing sector: exemplified by Primorsky krai: dissertation for the degree of Candidate of Economics: 08.00.05. Vladivostok, 2010. 174 p.
 9. Khrapov V.E. Public regulation of the fishery complex: methodology and theory: dissertation for the degree of Doctor of Economics: 08.00.05 SPb., 2005. 336 p.
 10. Zhuk A. Formation of methodology of the fishery business in the Far East of Russia: dissertation for the degree of Candidate of Economics: 08.00.05. Vladivostok, 2012. 450 p.
 11. Saparkina A.V. Organizational-economic aspects of the formation and development of innovation management system in enterprises of fishery industry: exemplified by the Kamchatka area: dissertation for the degree of Candidate of Economics: 08.00.05. Vladivostok, 2011. 185p.
 12. Shakhmurzov A.M. Strategy to enhance the use of fisheries potential of the region:exemplified by Kabardino-Balkaria: dissertation for the degree of Candidate of Economics: 08.00.05. Nalchik, 2010. 144 p.
 13. Overview of the aquaculture market in Russia and the world: I half year period of 2014. Belgorod: information-analytical agency of the «Development» Corporation» OJSC, 2014.107p.
 14. Lisienko S.V. Improving the organization of extraction of aquatic biological resources for the successful implementation of the strategic development of the national fishery industry // *Fisheries*. 2013. № 3. P. 17-21.
 15. On the structure of federal executive bodies: Decree of the RF President of 21.05.2012 № 636 (as amended 09.08.2014) [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
 16. On approving the fishing rules for the Far East fishery basin: Order of the Ministry of Agriculture of the Russian Federation of 21.10.2013 № 385 (as amended 07.03.2014) (Registered in the Ministry of Justice of Russia 23.01.2014 № 31100) [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
 17. Simonova T.A. Specific features of developing industry forecasts in the fishery sector of Kamchatskiy krai // *ASTU Bulletin*. 2013. №2. P.155-162.
 18. Information on the activity results of the fishery industry in Kamchatskiy krai in 2013 [e-resource] // Ministry of Fisheries of Kamchatskiy krai. URL: http://www.kamchatka.gov.ru/?cont=oiv_din&mcount=5359&menu=4&menu2=0&id=169 (access date 27.10.2014)
 19. General results of the fishery complex activity in Primorsky krai for the 1st half of 2014 [e-resource] // Official website of the Primorsky krai administration and executive authorities of Primorsky krai. URL: http://primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/fishery/results.php?sphrase_id=752016 (access date 12.10.2014)
 20. On approval of the Strategy of socio-economic development of the Far East and the Baikal region for the period up to 2025: Order of the RF Government of 28.12.2009 № 2094-r [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
 21. On the Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020 (together the «Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020»): Order of the RF Government of 17.11.2008 N 1662-r (as amended 08.08.2009) [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ
РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
СВЕКЛОСАХАРНЫМ ПРОИЗВОДСТВОМ
НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ
В КОНТЕКСТЕ НЕОБХОДИМОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА**

Мансуров Р.Е.

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Маркетинга и экономики»,
директор Зеленодольского филиала, Институт экономики, управления и права (Россия),
422544, Россия, Республика Татарстан, г.Зеленодольск, ул. Рогачева, д. 4, Russell_1@mail.ru

УДК 338.43:664.1 (470.341)
ББК 65.305.0 (2Рос-4Ниж)

Цель. Разработка управленческих рекомендаций по повышению эффективности деятельности свеклосахарного подкомплекса Нижегородской области. Для достижения поставленной цели был решен ряд задач: общая оценка прогнозного валового сбора сахарной свеклы в Нижегородской области в 2014 году; оценка перспектив работы действующего Сергачского сахарного завода; зонирование площадей посевов сахарной свеклы с учетом оптимизации транспортных затрат и необходимости увеличения посевов; формирование управленческих рекомендаций по повышению эффективности деятельности всего свеклосахарного подкомплекса.

Методы. В работе применяются экономико-статистические методы, методы математического, сопоставительного анализа, а также метод локационного треугольника В.Лаунхардта.

Результаты. В настоящее время свеклосахарное производство Нижегородской области не обеспечивает внутреннюю потребность населения области в данном важном продукте. В тоже время необходимость достижения уровня самообеспеченности продиктована рядом внешних и внутренних причин, основной их которых является необходимость повышения продовольственной безопасности области и России в целом. При решении данной задачи была обоснована необходимость проведения реконструкции Сергачского сахарного завода с доведением его мощностей по переработке до уровня 4400 тонн в сутки. Так же потребуется увеличение площадей посевов сахарной свеклы в районах области до 30,1 тыс.га. В целях оптимального с точки зрения транспортных затрат распределения требуемых площадей было проведено зонирование с выделением зоны сырьевого обеспечения завода. Предлагаемый подход к управлению свеклосахарным подкомплексом Нижегородской области позволит с одной стороны достичь самообеспечения населения в сахаре-песке, а с другой стороны повысить общую эффективность деятельности, как производителей сахарной свеклы, так и ее переработчиков.

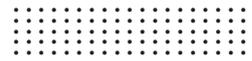
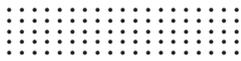
Научная новизна. Научная новизна заключается в комплексном рассмотрении региональных управленческих вопросов организации производственно-хозяйственной деятельности производителей и переработчиков сахарной свеклы.

Ключевые слова: управление свеклосахарным подкомплексом Нижегородской области, сахарные заводы, производители сахарной свеклы, региональное управление АПК.

**IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF REGIONAL MANAGEMENT OF BEET SUGAR GROWING IN
NIZHNY NOVGOROD REGION IN THE CONTEXT OF THE NEED TO ENSURE FOOD SECURITY
OF THE REGION**

Mansurov R.E.

Candidate of Sciences (Economics), Assistant Professor of Marketing and Economics Department, Director of the Zelenodolsk branch, Institute of Economics, Management and Law (Russia), 4, Rogacheva str., Zelenodolsk, the Republic of Tatarstan, Russia, 422544, Russell_1@mail.ru



Purpose. To develop management recommendations for improving efficiency of the beet sugar subcomplex of the Nizhny Novgorod region. To achieve the goal, a number of problems have been resolved: overall assessment of the sugar beet forecast gross harvest in the Nizhny Novgorod region in 2014; assessment of current prospects of the Sergach sugar factory; sugar beet areas zoning in terms of optimizing transport costs and the need to increase planting; development of management recommendations to improve efficiency of the whole beet sugar subcomplex.

Methods. Economic and statistical methods, mathematical and comparative analysis methods, V. Launhardt's location triangle method have been used in this paper.

Results. At present the beet sugar industry of Nizhny Novgorod region does not meet the internal demand of the local population for this important product. At the same time the need to achieve self-sufficiency is urged by a number of external and internal factors, the main of which is the need to increase food security of the region and Russia as a whole. While solving this problem, the necessity of the Sergach sugar factory reconstruction and increasing its production capacity up to the level of 4400 tons per day has been justified. Also, sugar beet planting area in the region should be increased up to 30.1 thousand hectares. In terms of optimal transport costs, area distribution included the allocated raw material supply zone for the factory. The proposed approach to management at the Nizhny Novgorod regional sugar beet subcomplex will allow, on the one hand, to achieve sugar self-sufficiency of the population and, on the other hand, to increase the overall efficiency of both sugar beet growers and processors.

Scientific novelty. The scientific novelty lies in comprehensive consideration of the regional management issues of organization of production and economic activities of sugar beet growers and processors.

Key words: management of sugar beet subcomplex of the Nizhny Novgorod region, sugar factories, sugar beet growers, regional management of agrobusiness.

В настоящее время вопросы обеспечения продовольственной безопасности страны и ее регионов становятся все более актуальными. Это обусловлено ужесточающимися внешними условиями, связанными с введением в отношении России рядом зарубежных стран различных санкций, как политического, так и финансово-экономического характера. В таких условиях необходимо пересматривать систему федерального и регионального управления агропромышленным комплексом с ее переориентацией на снижение зависимости от импортных поставщиков сырья, семян, материально-технических ресурсов и т.д. [1]. Все сказанное в полной мере относится и к свеклосахарному подкомплексу. Более того, в последние десятилетия прилагаемых усилий по развитию данной отрасли было явно не достаточно. И в настоящее время большинство сахарных комбинатов России испытывают острые проблемы с поставками сырья - сахарной свеклы, наличием квалифицированных кадров, высоким физическим и моральным износом основных фондов. Производители сахарной свеклы сталкиваются с высокими рисками ведения хозяйственной деятельности, с не платежами за поставленную продукцию, не эффективными и недостаточными системами государственной поддержки и прочими системными проблемами [2]. В итоге к настоящему времени по оценкам экспертов обеспеченность сахаром за счет собственного производства в России находится в пределах 55-57% [3]. Такая ситуация не может устраивать с учетом имеющегося в стране большого почвенно-климатического потенциала для возделывания сахарной свеклы

и производственного потенциала для ее переработки. Таким образом, сейчас настоятельно необходимо совершенствовать систему регионального управления свеклосахарным подкомплексом с ее переориентацией на комплексное развитие как производителей сырья - сахарной свеклы, так и переработчиков. Также необходимо отказаться или минимизировать использование импортного сырья - сахара-сырца не только по экономическим причинам, но и по соображениям связанным с необходимостью обеспечения продовольственной безопасности региона.

Данная статья посвящена решению обозначенной задачи на примере деятельности свеклосахарного подкомплекса Нижегородской области. Таким образом, основной целью данного исследования является разработка управленческих рекомендаций по повышению эффективности деятельности свеклосахарного подкомплекса Нижегородской области.

В работе применяются экономико-статистические методы, методы математического, сопоставительного анализа, а также метод локационного треугольника В.Лаунхардта.

В настоящее время в районах Нижегородской области площади посевов сахарной свеклы распределены следующим образом (см. табл.1, столбец 2) [4]. Далее на основе этих данных, а также данных о средней урожайности сахарной свеклы в районах за 2013, приведенных в официальной статистике [5], рассчитаем прогнозный валовой сбор в 2014 году (см. табл. 1, столбец 4).

Из полученных данных в приведенной таблице видно, что в 2014 году может быть получено до 218,9

тыс. тонн сахарной свеклы. Данный объем сырья за вычетом потерь при хранении и транспортировке, которые примем на уровне 3,2% (среднеотраслевой показатель) будет доставлен на переработку. Таким образом, на сахарный завод может быть доставлено до 211,9 тыс. тонн сырья.

Далее оценим перспективы перерабатывающих мощностей области при работе на таком объеме сахарной свеклы. В настоящее время на территории Нижегородской области действует всего один сахарный завод - ОАО «ТД «Нижегородсахар» (Сергачский). Он находится в Сергачском районе, в г. Сергач [6]. Его мощность по переработке составляет 3 000 тонн сахарной свеклы в сутки [7].

Таким образом, получается, что на ожидаемом объеме сырья в 2014 году Сергачский сахарный завод сможет работать в течении 71 сутки. Если принять во внимание среднеотраслевое значение данного показателя, которое составляет – 140-160 суток, а при применении технологии полевого кагатирования до 200 суток. Полевое кагатирование заключается в технологии хранения сахарной свеклы на полях с применением специального укрывного материала. При этом продолжительность хранения сырья возрастает без существенного увеличения потерь сырья и его сахаристости.

Оценим потребности области в сахаре. По данным института Питания РАМН годовая рацион человека должен включать 39 кг сахара [8]. Численность населения Нижегородской области по состоянию на 1.01.2014 г. составляет 3281496 чел. [9]. Таким образом, годовая потребность населения области в сахаре составляет 128 тыс. тонн. При этом на имеющемся в 2014 году сырье Сергачский сахарный завод может выработать только 32 тыс.тонн сахара-песка при условии выхода сахара-песка на уровне 15% (среднеотраслевое значение). Понятно, что при таком подходе в области ожидается дефицит данного продукта в размере 96 тыс.тонн.

В случае если обеспечить загрузку действующих мощностей Сергачского сахарного завода в течении 200 суток (при условии хранения сырья по технологии полевого кагатирования), то так может быть переработано до 600 тыс. сахарной свеклы и произ-

ведено 90 тыс.тонн сахарной свеклы. Дефицит сахара-песка при этом в области будет составлять 38 тыс. тонн.

Понятно, что для полного обеспечения сахаром потребностей населения области необходимо увеличение перерабатывающих мощностей по сахарной свекле. Производство сахара их сырца в рамках настоящей статьи мы не рассматриваем в виду того, что в современных внешних условиях, связанных с введением различных санкций в отношении России, поставки данного сырья от зарубежных партнеров не могут быть надежными. С другой стороны сейчас в связи ростом курсов валюты и действующими таможенными сборами экономически более эффективно заниматься переработкой собственного сырья – сахарной свеклы. Также это более перспективно с точки зрения развития всего свеклосахарного подкомплекса области и России.

Рассчитаем необходимую мощность по переработке сахарной свеклы для полного обеспечения сахаром-песком годовой потребности области. Чтобы произвести 128 тыс. тонн сахара необходимо переработать около 854 тыс.тонн сахарной свеклы (при выходе сахара-песка на уровне 15%). Такой объем сырья должен быть переработан не более чем за 200 суток, в противном случае резко возрастают потери сырья при хранении, и снижается его сахаристость. Исходя из этого получается, что мощности по переработке сахарной свеклы в области должны составлять – 4400 тонн в сутки. В данном случае можно рассматривать два варианта: либо строительство нового сахарного завода, либо проведение реконструкции действующего Сергачского сахарного завода с увеличением его мощности по переработке на 1400 тонн в сутки. Учитывая, что строительство нового завода приведет к резкому увеличению общестроительных затрат при не столь большом увеличении перерабатывающих мощностей в дальнейшем в рамках данной статьи такая перспектива рассматриваться не будет. Считаем целесообразным рассмотреть возможность реконструкции действующего Сергачского сахарного завода с доведением его мощностей по переработке до требуемого в области уровня 4400 тонн в сутки. Отметим, что такой подход потребует увеличения площадей посевов са-

Таблица 1 - Прогнозный валовой сбор сахарной свеклы в районах Нижегородской области в 2014 г.

Район	Площадь посевов, га	Урожайность, ц/га	Прогнозный валовой сбор сахарной свеклы, тонн
1	2	3	4
Ардатовский	65	290	1873
Гагинский	113	321	3631
Княгининский	822	252	20674
Пильнинский	541	292	15819
Сергачский	5491	304	166705

харной свеклы в районах области до 30,1 тыс.га.

В целях дальнейшей практической проработке данного подхода проведем зонирование площадей посевов сахарной свеклы и определим районы в которых целесообразно с точки зрения оптимизации транспортных затрат их увеличивать.

Так как в области действует всего один сахарный завод, то будет выделена одна зона – зона сырьевого обеспечения Сергачского сахарного завода. В нее войдет район размещения завода – Сергачский район, а также близлежащие районы – Пильнинский, Гагинский, Княгининский, Бутурлинский, Уразовский и Спасский. К сожалению, в последних трех районах в последние годы по экономическим причинам не ведется возделывание сахарной свеклы. В тоже время, учитывая необходимость обеспечения продовольственной безопасности региона по такой важной позиции как сахар, возобновление возделывания сахарной свеклы в данных районах является необходимым.

Целесообразность же включения Ардаатовского и Сеченовского районов в выделенную зону необходимо оценивать с точки зрения минимизации транспортных затрат на доставку сырья с полей до места переработки.

Данную задачу предлагается решать, используя метод «Локационного треугольника В. Лайндхардта» [10]. Данный метод был разработан для нахождения пункта оптимального размещения отдельного про-

мышленного предприятия относительно источников сырья и рынков сбыта продукции. Применение данного метода обусловлено тем, что в нашем случае мы решаем схожую задачу. Нам необходимо определить оптимальное с точки зрения транспортных затрат место размещения посевов сахарной свеклы.

На рис.1 выделен треугольник вершинами которого являются г.Сергач, где находится Сергачский сахарный завод, Ардаатов и Сеченово – районные центры районов из которых необходимо вывозить сахарную свеклу на переработку.

Следует отметить, что допущением в применении данной методики является принятие в расчет положение районного центра, а не конкретного поля с которого осуществляется вывоз сырья. Однако, в целом это не снижает общей достоверности полученных результатов и сильно сокращает трудоемкость расчетов, что очень важно для принятия решений в управлении развитием регионального свеклосахарного подкомплекса.

Итак, далее составим два уравнения по числу имеющихся альтернатив возделывания сахарной свеклы в районах с целью определения транспортных затрат на доставку сырья из них:

$$S_{A-CEP} = L_{A-CEP} \times t \quad (1)$$

$$S_{C-CEP} = L_{C-CEP} \times t \quad (2)$$

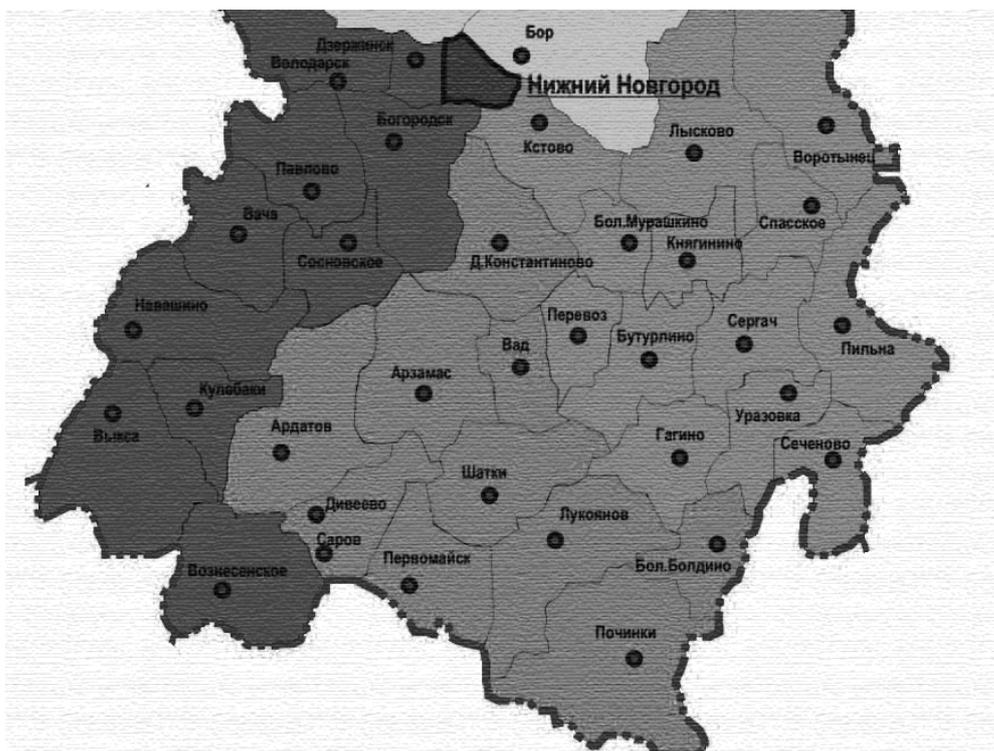


Рисунок 1 - Зона сырьевого обеспечения Сергачского сахарного завода

где S_{A-CEP} , S_{C-CEP} – средние затраты на доставку сырья соответственно с полей Ардатовского и Сеченовского районов на переработку на Сергачский сахарный завод; L_{A-CEP} , L_{C-CEP} – соответственно среднее расстояние от полей Ардатовского и Сеченовского районов до г.Сергач, где расположен Сергачский сахарный завод; t - транспортный тариф, руб/км.

Транспортный тариф в районах Нижегородской области при перевозке сахарной свеклы автомобилем Камаз самосвал грузоподъемностью 25 тонн составляет около 200 руб/км. Соответственно, при $L_{A-CEP} = 183$ км, $L_{C-CEP} = 52$ км транспортные затраты на доставку сырья будут составлять: $S_{A-CEP} = 36,6$ тыс.руб, $S_{C-CEP} = 10,4$ тыс.руб. Очевидно, что $S_{C-CEP} < S_{A-CEP}$ и следовательно экономически более целесообразно доставлять сахарную свеклу с полей Сеченовского района, чем с полей Ардатовского района.

Более того, если рассмотреть опыт других регионов, занимающихся свеклосахарным производством, то он говорит о том, что радиус зоны свеклосеяния должен составлять не более 60-70 километров. С учетом этого доставка и соответственно возделывания сахарной свеклы в Ардатовском районе является не целесообразным.

Затем расчетным путем были определены рекомендуемые площади посевов сахарной свеклы в районах зоны сырьевого обеспечения (табл. 2).

Расчеты проводились при условии продолжительности сезона сахароварения в течении 200 суток и предположении о целесообразности реконструкции действующего Сергачского сахарного завода с доведением его мощностей по переработке до требуемого в Нижегородской области уровня 4400 тонн в сутки.

Сформированные предложения по зонированию площадей посевов сахарной свеклы в Нижегородской области учитывают только фактор близости

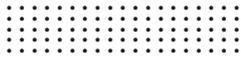
к Сергачскому сахарному заводу и соответственно направлены на оптимизацию транспортных затрат на доставку сырья. Другие организационно-производственные факторы в данной работе не рассматриваются в связи с тем, что основной целью данной работы является разработка управленческих рекомендаций по повышению эффективности деятельности всего свеклосахарного подкомплекса области. При проработке возможности практической реализации предлагаемых решений необходимо на региональном уровне рассмотреть возможность перераспределения посевов между сахарной свеклой и другими культурами.

Подводя итог проведенному исследованию отметим, что в настоящее время свеклосахарное производство Нижегородской области не обеспечивает внутреннюю потребность населения области в данном важном продукте. В тоже время необходимость достижения уровня самообеспеченности продиктована рядом внешних и внутренних причин, основной их которых является необходимость повышения продовольственной безопасности области и России в целом. При решении данной задачи была обоснована необходимость проведения реконструкции Сергачского сахарного завода с доведением его мощностей по переработке до уровня 4400 тонн в сутки. Так же потребуется увеличение площадей посевов сахарной свеклы в районах области до 30,1 тыс.га. В целях оптимального с точки зрения транспортных затрат распределения требуемых площадей было проведено зонирование с выделением зоны сырьевого обеспечения завода.

Предлагаемый подход к управлению свеклосахарным подкомплексом Нижегородской области позволит с одной стороны достичь самообеспечения населения в сахаре-песке, а с другой стороны повысить общую эффективность деятельности, как производителей сахарной свеклы, так и ее переработчиков.

Таблица 2 - Рекомендуемые площади посевов сахарной свеклы в районах Нижегородской области, входящих в зону сырьевого обеспечения Сергачского сахарного завода

Район	Действующие площади посевов, га	Рекомендуемые площади посевов, га	Отклонение, га
Сергачский	5491	18498	13007
Пильнинский	541	1823	1282
Гагинский	113	381	268
Княгининский	822	2769	1947
Бутурлинский	0	1684	1684
Уразовский	0	1684	1684
Спасский	0	1684	1684
Сеченовский	468	1577	1109
Ардатовский	65	0	-65
Итого	7500	30100	22600

**Литература:**

1. Зимняков В.Н. Модернизация агропромышленного производства / В.Н. Зимняков, А.Ю. Сергеев // Нива Поволжья. 2012. №4(25). С. 12-16.
2. Михайлушкин П.В. Развитие и регулирование свеклосахарного производства в Краснодарском крае // Международный сельскохозяйственный журнал. 2012. №1. С. 37-40.
3. Тупикова О.А. Перспективы развития свеклосахарного подкомплекса России в условиях модернизации производства и международной интеграции // Научный журнал КубГАУ. 2013. № 93(09). С. 10-25.
4. Оперативные данные о ходе уборочной компании 2014 года // Сайт Министерство сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области [электронный ресурс]. URL: <http://www.mcx-nnov.ru>. (дата обращения 17.09.2014)
5. База данных показателей муниципальных образования Нижегородской области // Сайт Территориального органа государственной статистики Нижегородской области [электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>. (дата обращения 17.09.2014)
6. Сахарные заводы России и стран СНГ // Сайт Союза сахаропроизводителей России [электронный ресурс]. URL: <http://rossahar.ru/Sugar-factories-in-Russia-and-CIS/Russia> (дата обращения 17.09.2014)
7. Сахарные заводы России по регионам // Информационно-аналитический сайт **Saharonline** [электронный ресурс]. URL: <http://saharonline.ru/factory.php?id=79> (дата обращения 17.09.2014)
8. Михайлушкин П.В. Угрозы национальной безопасности Российской Федерации на начальном этапе функционирования отечественной экономики в рамках ВТО / П.В. Михайлушкин, А.А. Баранников // Молодой ученый. 2012. №9. С.132-135
9. Численность постоянного населения на 1 января 2014 года // Сайт Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения 17.09.2014)
10. Югова Д.И. Экономические основы логистики.

Екатеринбург: УрГУПС, 2012. 240 с.

References:

1. Zimnyakov V.N. Modernization of agrobusiness / V.N. Zimnyakov, A.Yu. Sergeev // Niva Povolzhja. 2012. №4 (25). P. 12-16.
2. Mikhailushkin P.V. Development and regulation of sugar beet production in the Krasnodar region // International Agricultural Journal. 2012. №1. P. 37-40.
3. Tupikova O.A. Development perspectives of the sugar beet subcomplex of Russia in the conditions of manufacturing modernization and international integration // Scientific Journal of KubGAU. 2013. № 93 (09). P. 10-25.
4. Operational data on 2014 harvest // Website of the Ministry of Agriculture and Food Resources of Nizhny Novgorod region [e-resource]. URL: <http://www.mcx-nnov.ru>. (access date 17.09.2014)
5. Database of performance indicators of municipalities of the Nizhny Novgorod region // Website of the Local statistical body of the Nizhny Novgorod region [e-resource]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>. (access date 17.09.2014)
6. Sugar factories in Russia and CIS countries // Website of the Union of Russian Sugar Manufacturers [electronic resource]. URL: <http://rossahar.ru/Sugar-factories-in-Russia-and-CIS/Russia> (access date 17.09.2014)
7. Russian sugar factories by regions // Information-analytical website Saharonline [e-resource]. URL: <http://saharonline.ru/factory.php?id=79> (access date 17.09.2014)
8. Mikhailushkin P.V. Threats to the national security of the Russian Federation at the initial stage of the domestic economy functioning in WTO framework / P.V. Mikhailushkin, A.A. Barannikov // Molodoi uchenyi. 2012. №9. P.132-135
9. Permanent population on January 1, 2014 // Website of the Federal State Statistics Service [e-resource]. URL: <http://www.gks.ru> (access date 17.09.2014)
10. Yugova D.I. Economic foundations of logistics. Ekaterinburg USURT, 2012. 240 p.



ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО И РАБОЧЕГО ПРОЦЕССОВ В МАЛЫХ И СРЕДНИХ ПРЕДПРИЯТИЯХ В РОССИИ НА ПРИМЕРЕ ПРОДУКТОВОГО МАГАЗИНА

Богаткина М.С.

преподаватель кафедры общего и стратегического менеджмента факультета менеджмента
Нижегородского филиала, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Россия),
101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20, mbogatkina@hse.ru

Крекнин Д.В.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Россия),
101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20, kreknin_daniil@mail.ru

УДК 339.37
ББК 65.422.2

Цель. Исследование направлено на изучение и анализ рабочих и управленческих процессов в продуктовом магазине, и составление на основе данных анализа рекомендаций по решению выявленных проблем.

Метод исследования. Основной метод исследования – не включенное наблюдение. Оно происходило в рамках двухмесячного внедрения в штат сотрудников. Данный вид исследования максимально исключает влияние исследователя на все изучаемые объекты и процессы, позволяя изучить ситуацию в таком виде, в каком она есть на самом деле.

Результаты. Выявлены две группы проблем, решение которых даст положительный результат в краткосрочной и долгосрочной перспективах. Так же составлен список рекомендаций, которые могут служить как пошаговым планом по решению данных проблем, так и отправной точкой для создания других решений, релевантных существующим проблемам.

Научная новизна. Выявлены основные негативные последствия приема неквалифицированных сотрудников на руководящие должности в малых и средних предприятиях. Обоснована зависимость образованности менеджера и эффективности организации рабочего процесса.

Ключевые слова: образование, наблюдение, управленческие и рабочие процессы, эффективность.

SPECIFIC FEATURES OF THE EFFECTIVE ADMINISTRATIVE PROCESS AND WORKFLOW IN SMEs IN RUSSIA, EXEMPLIFIED BY A FOOD STORE

Bogatkina M.S.

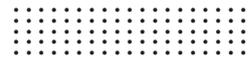
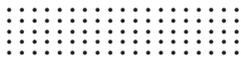
senior lecturer of General and Strategic Management Department, Faculty of Management, Nizhny Novgorod branch of the National Research University “Higher School of Economics” (Russia), 20, Myasnitskaya str., Moscow, Russia, 101000, mbogatkina@hse.ru

Kreknin D.V.

National Research University “Higher School of Economics” (Russia),
20, Myasnitskaya str., Moscow, Russia, 101000, kreknin_daniil@mail.ru

Purpose. The research is aimed at studying and analyzing operational and managerial processes at a food store and at drawing recommendations to address the identified problems on the basis of this analysis.

Research method. The main research method is non-participant observation within two month staff joining. This



type of research provides minimal researcher's influence on all studied objects and processes, allowing for examining the situation as it is.

Results. Two groups of problems have been identified. Solutions to them will give positive results in the short and long run. Also, a list of recommendations has been drawn, which can serve both as a step-by-step plan to address these problems and as a starting point to elaborate other solutions, relevant to current problems.

Scientific novelty. Basic negative effects of hiring non-qualified staff for managerial positions in SMEs are identified. Interdependence of managers' knowledge and workflow efficiency is justified.

Key words: knowledge, observation, administration and workflow, efficiency.

С развитием технологий внимание общественности все больше уклоняется в сторону техники. В мире складывается стереотип, что практически любую работу смогут выполнять машины, компьютеры, роботы. Однако в реальности такое будущее, если и наступит, то совсем не скоро. Человеческий ресурс был и остается важнейшим фактором, влияющим на конкурентоспособность компании, ее стоимость, способность к адаптации к новым условиям и другие сферы, позволяющие оставаться компании в бизнес среде. Кроме того, социально-экономическая реальность постоянно вносит свои коррективы, как во внутреннюю среду компании, так и во внешнюю. Менеджмент организации должен отвечать требованиям времени, развиваться в соответствии с новыми тенденциями. Новые системы мотивации, контроля, планирования, распределения обязанностей в большинстве фирм в России практически не находят своего применения так, чтобы это соответствовало современной рыночной экономике. В подавляющем большинстве, в отечественных компаниях управление персоналом осуществляется по устаревшим стандартам, что приводит к крайне низкому использованию человеческого ресурса.

На основании исследований Западных университетов в таких странах, как США, Франция, Германия, Великобритания, Финляндия, Италия и Сингапур человеческие ресурсы, такие как творческие, креативные, физические, умственные и другие, используются не менее, чем на 75%. В Испании, Австралии, Японии, Канаде, Чехии - около 50%. Россия относится к тем странам, где человеческий ресурс используется всего лишь на 25% от максимума. Такой показатель говорит о том, что все научные наработки в этой области не используются, как следовало бы в российских предприятиях.

А ведь научного материала в области управления персоналом существует великое множество. В отечественной научной школе эта проблема активно изучалась в 1920-е годы. Такие известные ученые, как А.Гастев, П.Керженцев, Н. Витке и др. исследовали проблемы служебных конфликтов, эффективной мотивации персонала, систем качества. В 70-80-е гг. российские ученые И.М. Будницкий, Р.М. Меркина, А.М. Му-

хамедьярова, Г.В. Николаева и др. – поставили перед собой задачу изучить проблемы кадрового снабжения предприятия и стандартов качества. Однако факторы, влияющие на качественное управление персоналом, не рассматривались как единая система. В современной России (с начала 90-х годов) научные работы стали освещать процесс эффективного управления людьми в реалиях рыночной экономики. Такая постановка вопроса стала абсолютно новой в области менеджмента персонала. Особое внимание здесь было уделено такими учеными, как С. Рошин, Н. Волгин, Р. Колосова, Р. Капелюшников, А. Бубнов, К. Фролов, А.

В качестве среды сбора эмпирических данных был выбран один из магазинов «Перекресток» крупной федеральной компании X5 Retail Group. Выбор обусловлен, главным образом, одной причиной – магазин, входящий в крупную сеть, как правило, имеет собственную самостоятельность в принятии повседневных решений. То есть его свобода ограничена лишь отчасти. Директор в некотором роде выступает как собственник, решая краткосрочные проблемы по организации эффективной работы магазина. А деятельность, направленная на развитие, а не на сохранение устойчивости, исходит от вышестоящих органов управления. То есть все приказы, реформы, нововведения исходят не по инициативе директоров магазинов, а приходят из головного офиса компании, отвечающего за определенную территорию. А это означает, что система менеджмента будет примерно одинаковой во всех магазинах сети в силу того, что кандидаты на руководящие посты выбираются одними и теми же людьми из отдела кадров по определенному критерию. Разумеется, будут незначительные изменения в силу индивидуально-личностных особенностей руководителей, но все инструкции, четко прописывающие рабочий процесс, приходят из головного офиса. Из этого следует, что проблемы, изложенные в описании данного исследования, наверняка будут подходить для многих магазинов, как этой сети, так и многих других.

Целью данной исследовательской работы является составление рекомендаций по эффективному управлению персоналом.

Для выполнения поставленной цели были



определены следующие задачи:

- 1) Внедриться в рабочий коллектив одного из супермаркетов «Перекресток» г. Нижнего Новгорода в должности продавца на 2 месяца;
- 2) Наладить контакты с другими продавцами, а также с непосредственным руководителем и директором магазина;
- 3) Выполнять только те задания, которые были озвучены руководителем, не меняя объема работы, как в большую, так и в меньшую сторону;
- 4) Фиксировать неэффективные мероприятия со стороны руководства, по управлению персоналом;
- 5) Проводить их анализ и на его основе выдвигать предложения по их решению.

Объектом данного исследования являются управленческие отношения между подчиненными. Предмет – проблемы в этих управленческих отношениях.

Практическая значимость данного исследования подкрепляется тем, что оно проводилось в полевых условиях. Организация труда, описанная в данном исследовании, будет во многом совпадать с трудовыми реалиями большинства других супермаркетов. Поэтому рекомендации и проблемы, описанные в данной работе, могут быть применены во многих других фирмах такого формата.

Работа состоит из двух частей. В первой части изложена научная теоретическая база, описывающая проблемы организации эффективного управления персоналом на предприятиях, как в России, так и во всем мире. Данная глава задает такое направление всей работе, которое поможет максимально сфокусироваться на изучении и анализе проблем конкретного предприятия. А вторая глава описывает непосредственное наблюдение за рабочими и управленческими процессами внутри фирмы.

Иными словами данное исследование состоит из двух меньших исследований. Первое – фундаментальное. Его цель – пополнение знаний и представлений о самом понятии управленческих отношений и их закономерностях. Второе – прикладное. Оно более ценно с практической точки зрения, так как содержит в себе опыт двухмесячного наблюдения.

1.1. Понятие управленческих отношений.

Управленческие отношения представляют собой особую форму коммуникаций между людьми, относящимися к одной организации. Главной составляющей управленческих отношений является управленческая деятельность, субъект которой – руководитель, объект – подчиненный. Управление представляет собой волеизъявление руководителя к подчиненному от лица компании. Таким образом, руководители в некотором смысле представляют интересы компании, организуя ее деятельность таким образом, чтобы она

не только не стагнировала, но и развивалась на рынке.

Функции управленцев любой компании связаны со следующими видами деятельности: формирование штата, обучение персонала, организация бесперебойной и эффективной работы персонала, мотивация подчиненных. Если говорить подробнее о каждой функции в отдельности, то:

- 1) Формирование штата представляет собой набор необходимого количества сотрудников на вакантные должности. Другими словами, руководитель выявляет те виды деятельности, на которые необходимо добавить человеческие ресурсы, способные выполнить этот вид работы.
- 2) Обучение персонала подразумевает улучшение квалификации сотрудников, их знаний и навыков с целью увеличения эффективности их работы. В последние годы компании уделяют этому аспекту очень много внимания, так как инвестиции в знания в большинстве случаев окупают себя многократно. [2, с.1]
- 3) Организация бесперебойной и, самое главное, эффективной работы фирмы является, пожалуй, наиболее приоритетной деятельностью менеджера. В отличие от остальных функций планирование работы фирмы включает в себя не однообразную, повторяющуюся работу, а контроль над несколькими процессами одновременно: снабжение компании или конкретного отдела всем необходимым для работы, отчетность перед вышестоящими руководителями или собственниками, управление персоналом в течение рабочего времени, построение перспектив развития вверенного отдела и т.д.
- 4) Мотивировать персонал – значит заставить его работать эффективнее за определенное вознаграждение. Существуют два вида мотивации – материальная и нематериальная. К материальной мотивации относят деньги, подарки, призы и т.п. Однако многие эксперты не признают такой вид мотивации, так как он не способен заставить работников работать эффективнее на продолжительный срок. Иными словами, если работник не получает ожидаемого вознаграждения, он начинает работать не так эффективно или же совсем меняет место работы. Совсем другая ситуация с нематериальной мотивацией. Личные и публичные похвалы начальства, размещение фотографии работника на доске почета, составление соревновательного рейтинга между работниками, признание заслуг коллегами способны заставить работника работать эффективнее без дополнительных материальных затрат. Разумеется, действуют и противоположные методы: замечания со стороны начальства и коллег, размещение в списке отстающих работников, штрафы за неправильно сделанную работу и т.д.

Если говорить о месте управленческих отношений в структуре организации, то здесь нужно выделить в первую очередь отдел кадров. Эта структурная единица занимается подбором и увольнением персонала всех уровней и подуровней. Иными словами, это место зарождения управленческих отношений в рабочем коллективе, отправная точка для работы, как руководителей, так и их подчиненных. Далее из отдела кадров управленческие отношения переносятся на рабочее место, где они вступают в полную силу, начиная с первого поручения руководителя.

1.2. Эффективность управленческих отношений.

Эффективность управленческих отношений можно охарактеризовать, как особый показатель качества работы. Эффективность можно измерять в двух направлениях: в сравнении с другими работниками и по определенным стандартам качества. [3, с.186] Эффективность управленческих отношений зависит от степени использования научных концепций и фактов в ходе управления. Управленческие отношения должны соответствовать реалиям современной социальной, экономической, технологической и культурной сред. В связи с этим, можно сделать вывод, что управление становится наиболее эффективным тогда, когда сам процесс руководства подкреплен научными знаниями и фактами не только из области менеджмента, но и из вышеперечисленных научных областей. Только достаточно образованный, квалифицированный и опытный специалист, владеющий на достаточном уровне как теоретической, так и эмпирической базой, может собрать воедино все эти знания для одной главной цели – эффективное управление персоналом. [5, с. 91-92] Таким образом, человек, работающий на позиции менеджера, должен иметь профильное высшее образование в этой области, а так же иметь не только опыт работы, но и желателен опыт научных исследований в этой области. Привлечение профессоров, кандидатов и докторов наук, а также других научных деятелей на должности управленцев привело бы к резкому повышению производительности труда и сокращению издержек на производстве. [4, с. 57-58]

Одним из самых известных примеров в этой области является занятость в качестве управленца выдающегося ученого, основоположника научной организации труда Фредерика Тейлора. На заводе Bethlehem Ф. Тейлор проявил себя не только как высококвалифицированного менеджера, но и как превосходного исследователя. Проведя несколько опытов на предприятии, он сконструировал лопату того объема, которая позволяла достичь наибольшей эффективности в процессе погрузки угля. По итогам эксперимента, экономия на предприятии составляла 80 000\$ в год. Производительность труда при этом выросла с 5400 кг

угля до 19 000 кг в каждые 2 дня на одного рабочего. Да, наверняка привлечение такого выдающегося научного деятеля стоило дороже, чем привлечение обычного руководителя. Но это все равно оказалось прибыльнее, чем использование низкооплачиваемого и менее квалифицированного менеджера.

Таким образом, встает проблема научной осведомленности и современности менеджера. На сегодняшний день в российском менеджменте преобладает контингент, никогда не получавший образования в области управления человеческими ресурсами. Зачастую руководители вообще не имеют высшего образования, а ключевым фактором в выборе кандидата на пост руководителя является опыт работы. Более того, подрастающее поколение, получающее образование в области управления человеческими ресурсами, в большинстве своем оседает в отделах кадров. Нанимая квалифицированную рабочую силу, они передают её в руки низко квалифицированных менеджеров. В итоге специалисты, профильно занимавшиеся наукой в области УЧР, только выбирают кадры, не влияя на процесс управления. В связи с этим руководителей, которые проводят научные исследования на рабочих местах, ничтожно мало. Научные революции в этой области прошли давно, канув в лету. А раз нет нового двигателя научных революций в области управления персоналом, то отечественным предприятиям не стоит ожидать резкого повышения продуктивности работников, а также качества выполняемых работ. Иными словами, эффективность управления на сегодняшний момент в России достигла своего потолка, а перспективы для роста появятся лишь с привлечением научных деятелей на должности менеджеров.

1.3. Специфика управленческих отношений в России.

Говоря об особенностях управления на российских предприятиях, первым делом нужно упомянуть об историческом прошлом управленческой системы России за последний век. Сложность управления персоналом связана с самосознанием рабочего класса. Речь идет в первую очередь о наследии советской системы управления. 70-летняя эпоха социализма и коммунизма наложила особенный отпечаток в становлении рабочего класса в нашей стране. И в большинстве случаев эти особенности имеют негативные последствия.

Советский рабочий был всегда уверен в завтрашнем дне. Он получал от государства все необходимое для жизни: стабильную заработную плату, жилье, туристические путевки для себя и своей семьи и т.д. И всё это работник получал вне зависимости от качества выполняемых работ. Как следствие, у рабочих не было мотивации внимательно относиться к качеству и эффективности своей работы.

Кроме того не было необходимости заботиться о повышении своих профессиональных навыков и знаний из-за стабильного, не меняющегося экономического и социального статуса. У людей не было мотивации каким бы то ни было образом повышать свою квалификацию, работать над повышением своей компетентности. Не получая никаких поощрений взамен повышения своей квалификации, ни один работник не стал бы утруждать себя своим профессиональным развитием.

В условиях рыночной экономики такой рабочий будет выступать против любых изменений на производстве, связанных с необходимостью повышения его квалификации, знаний, навыков и умений. Руководство людьми «советского» типа будет затруднено до тех пор, пока люди не смогут принять изменения в фирме не как помехи в жизни и работе, а как перспективы профессионального и личностного развития самого себя. Если менеджер не справится с этим заданием, то фирма не сможет спланировать свою работу в долгосрочной перспективе. Не имея надежной команды специалистов для решения текущих проблем, невозможна установка глобальных целей фирмы. А отсутствие миссии и глобальной цели компании рано или поздно приведет к ее стагнации и смерти.

Таким образом, первостепенной задачей менеджеров всех уровней является изменение идеологии рабочих с целью успешного проведения изменений и реформ, как на отдельных рабочих местах, так и во всей компании в целом. Однако появление рыночной экономики в России не может изменить в короткий срок философию мышления миллионов людей по такой огромной стране. Для полного принятия рыночной системы рабочие должны увидеть реальные результаты её действия. В 1990-х гг. такого результата, как известно, не произошло. Дефолт и обнищание населения привели к ненависти к рыночной системе. Лишь в 2000-х гг. стабилизация экономики позволила людям изменить свое отношение, пусть и не на много. С момента проведения реформ и стабилизации экономической системы прошло около 15 лет. Разумеется, этого недостаточно для генерации нового работоспособного поколения, идеально вливающегося в рыночную систему. Как показывают исследования НИИ труда России, 80% рабочих все еще сохраняют своё «советское» самосознание.

Кроме того, как показывает опыт международных компаний, наиболее качественно делается продукция, которая участвует в конкурентной борьбе с зарубежными аналогами. Когда американские производители автомобилей поняли, что их японские коллеги оставили их позади в вопросе качества, то началась ожесточенная борьба за этот показатель. Американские менеджеры поняли, что в конкурентной борьбе

основополагающим фактором является качество, и они смогли исправить свои ошибки. Таким образом, необходимо дать понять работнику, что его труд оценивается не только начальством, но и международным обществом. Иными словами, российский работник должен понимать, что конечная цель его труда не зарплата, а имидж всей страны.

2.1. Организация управленческого и рабочего процессов в продуктовом магазине Перекресток.

В магазинах сети «Перекресток» продажа продукции происходит по системе «самообслуживание». То есть практически весь рабочий персонал магазина – продавцы, грузчики, администраторы – сконцентрированы только на организации работоспособности магазина. Грузчики разгружают поступающий товар, продавцы расставляют его на полках, администраторы контролируют работу продавцов и грузчиков, а так же ведут отчетность. С покупателями на постоянной основе работают только кассиры. [1, с.24-26]

Одной из задач данного исследования было внедрение в рабочий коллектив на позицию «Продавец». Стоит отметить, данная задача была выполнена без излишних трудностей. Достаточно было не допустить грубых нарушений на однодневной стажировке, и уже по ее итогам приглашали на работу. Основной функцией продавца была выкладка товара на полки магазина.

Рабочий коллектив магазина в большинстве своем достаточно молодой – от 18 до 35 лет, включая директора и работников бухгалтерии. Это имело под собой несколько плюсов. Во-первых, весь штат сотрудников общался «на ты». Исключением был только директор магазина. С первых же дней работы все линейные руководители (администраторы) максимально сократили дистанцию в общении, заменив формализованный стиль коммуникаций, на более разговорный, молодежный. Это позволяло работникам доверять своим руководителям, воспринимать их не как управленцев, а как своих наставников, старших товарищей. Благодаря комфортной атмосфере в коллективе, работники крайне редко пребывали в напряженном, стрессовом состоянии, что позволяло максимально сконцентрироваться на работе.

Второе преимущество молодых сотрудников – рабочий коллектив избавлен от сплетен, интриг, «разделений на лагеря» и других явлений, которые зачастую имеют место в коллективах с большим количеством представителей старших поколений. Как правило, молодые люди, пришедшие на начальные позиции, преследуют одну цель – заработная плата. Поэтому принцип «живи и дай жить другим» наиболее точно описывает поведение молодых сотрудников. Коллектив, состоящий преимущественно из молодежи, быстрее сплочивается, работники охотнее идут на помощь своим коллегам, а обилие юмора и позитивных

настроенный позволяет избежать лишних конфликтов, интриг, сплетен. Как следствие, предприятие получает не просто набор сотрудников, а сплоченную команду, члены которой доверяют друг другу, активно участвуют в жизни коллектива.

Как следствие, рабочий коллектив, в силу его возрастного состава, можно описать как гибкий, приспособляемый к меняющимся условиям. Отсутствие лишней формализации и бюрократизации отношений позволяло быстрее принимать решения, подстраиваясь под любую ситуацию. А в течение работы магазина, постоянно возникают все новые и новые проблемы. Разумеется, все они связаны с продуктами и клиентами: особые сроки и условия хранения продуктов питания, приемка и поставка продукции, соблюдение пожеланий и просьб бесперебойного потока покупателей. Реагировать на постоянно появляющиеся задачи под силу только хорошо сплоченной команде.

Если говорить об иерархии власти работников торгового зала, то она выглядит таким образом:

Иерархия четкая, простая. Благодаря этому не возникает путаницы в подчинении одних структурных единиц другим. Однако, иногда случались ситуации, когда разные администраторы дают различные или даже противоречащие друг другу указания. Продавцы не закреплены персонально за каждым отдельным администратором, а являются неделимой структурной единицей. Таким образом, одному и тому же продавцу может быть дано указание расставить определенный вид продуктов, а через 5 минут другой администратор скажет убрать его с полок и увезти на склад. Такие несоответствия в работе бывали нечасто, однако они отнимали время и могли стать предметом служебных конфликтов.

Однако служебные конфликты были большой редкостью в супермаркете. Как было сказано ранее, главная причина этому – молодой коллектив. Взаимо-

отношения с другими сотрудниками магазина проходили гладко, за редким исключением. Однако тут стоит отметить одну важную особенность. В ходе работы в коллективе начали складываться близкие неформальные связи между работниками: дружба и служебные романтические отношения. Как следствие, работники, имеющие особую эмоциональную связь между собой, старались выполнять отдельные поручения администраторов вместе, чтобы как можно чаще поддерживать коммуникации друг с другом. Рабочие начинали чаще прерываться на разговоры, не связанные с работой, походы в курилку, начинали невнимательнее относиться к самой работе, из-за чего ее приходилось нередко переделывать. В силу этого, время выполнения работ сильно затягивалось, эффективность и качество падали, а многие задания и вовсе откладывались на следующие дни. Что примечательно, администраторы не старались это контролировать каким-либо образом. Только заместитель директора магазина мог сделать нестрогие замечания в сторону отвлекающихся работников, однако это не имело сильного эффекта.

Этому способствовала небольшая разница в возрасте администраторов и продавцов – 3-4 года. Администраторы хотели оставаться для своих подчиненных не только начальниками, но и товарищами. Поэтому они нередко закрывали глаза на подобные явления. Из этого можно сделать вывод, что линейные администраторы, продавцы и высшее руководство должны иметь разницу в возрасте несколько больше имеющейся – около 7-10 лет. При этом возраст должен расти по мере того, как растет в должности та или иная структурная единица. Таким образом, не будет нарушаться гибкость, мобильность и приспособляемость коллектива к меняющимся условиям, ведь возраст сотрудников, отвечающих за работу торгового зала (продавцы и администраторы) будет оставаться в диапазоне 18-30 лет, что оставляет

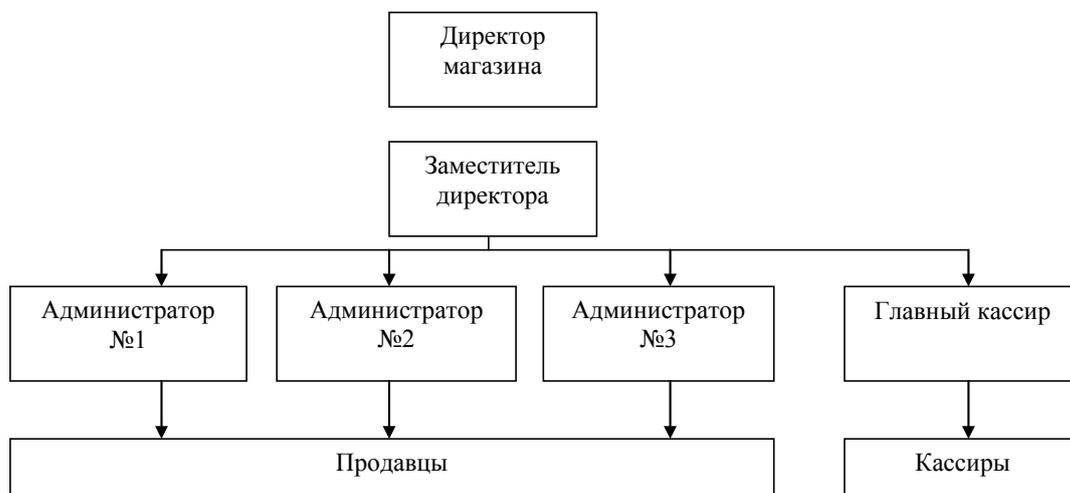


Рисунок 1. Организационная структура предприятия



коллектив в категории «молодой».

Стоит отметить, на время исследования внедрение на должность продавца осуществлялось в вечернюю смену с 18:00 до 22:00. В то время как администраторы работали полный рабочий день либо до 20:00 либо до 21:00. Главной проблемой организации рабочего процесса в этой ситуации явилось то, что в подавляющем большинстве случаев администраторы по своему уходу не оставляли никаких поручений. Таким образом, продавцы проводили оставшиеся 1-2 часа своей смены, как правило, в столовой или в курилке, не выполняя никаких рабочих функций. Разумеется, здесь можно говорить о халатности самих работников, но основная доля ответственности лежит на плечах руководства. В условиях работы в супермаркете, продавцы не обязаны искать работу в магазине. Их рабочий день начинается с того, что они направляются к администраторам и получают у них задания на ближайшее время. Затем, по мере выполнения задания, продавцы вновь идут к своим руководителям за следующим заданием.

В такой ситуации речь идет в первую очередь о профессиональной компетенции линейных менеджеров. Руководители относятся к своей работе ответственно только в рабочие часы, не заботясь о сохранении эффективной организации труда в их отсутствие. Отчасти это зависит от показателя, описанного в первой главе – научной эрудированности руководителя. Отсутствие желания проводить исследования на рабочих местах, углубляться в самую природу управленческих отношений, изучать индивидуально-личностные качества своих сотрудников, для максимально эффективного использования их трудового потенциала – вот основные последствия использования труда менеджеров, не имеющих профильного образования в этой области.

Однако эта проблема не первоисточник сложившейся ситуации на рабочих местах. Сама политика компании не предусматривает какой бы то ни было системы мотивации персонала. Система управления качеством выполняемых работ практически полностью отсутствует на рабочих местах.

Но стоит отметить, что из всех администраторов, работающих в магазине, был отмечен один, который явно выбивался из общего ряда сотрудников. Не имея образования в области менеджмента, данный руководитель периодически читал профессиональную литературу. Заинтересованный в эффективной работе своих подчиненных, администратор часто и успешно предпринимал попытки по мотивации продавцов. Администратор старался разделять в работе тех людей, между которыми была замечена близкая эмоциональная связь, для экономии рабочего времени. Кроме того, он постоянно оценивал работу продавцов: объективно

критиковал за недочеты, хвалил за хорошо выполненную работу. И, что самое важное, задания данного администратора отличались точностью, ясностью и невозможностью двойной трактовки, что нередко наблюдалось у других администраторов.

В итоге можно говорить о том, что если менеджер не имел профильного образования, научных разработок и исследований в этой сфере, но хотя бы читал профессиональную литературу, то он уже будет иметь представления о том, как эффективнее организовать работу коллектива. Для этого не требуется большого количества сил, средств и времени. Руководителям малых предприятий достаточно выбрать 2-3 книги по менеджменту и дать их изучить своим менеджерам.

В ходе исследования была так же идентифицирована проблема консервативности методов управления персоналом. Так например, процесс управления явно имел недостатки в области контроля за подчиненными. Как было изложено ранее, суть работы продавцов сведена к тому, что после выполнения поставленной задачи, им было необходимо вернуться к администратору за новым заданием. Однако, никаким образом этот процесс не контролировался. Как показали наблюдения, по выполнении задания, сотрудники торгового зала не считали необходимым сразу же обращаться к администраторам. Вместо этого, продавцы тратили некоторое количество времени – от 5 до 20 минут – на свои личные дела, и только после этого шли к администратору за новым заданием. В среднем, за 4-часовую рабочую смену приходилось выполнять от 5 до 7 поручений. Итого, несанкционированные перерывы в работе суммировались до 40-80 минут в день. Таким образом, от 15% до 30% рабочего времени тратились не на решение задач по организации работоспособности магазина, а на личные дела продавцов (перекуры, неформальное общение и т.д.). Поэтому, руководителям супермаркета стоит принять определенные меры по контролю над подчиненными. Например, это может быть составление ежедневного плана работ, рассчитанного занять продавца работой на протяжении всего рабочего дня. Подобные планы смогли бы разом решить несколько проблем:

- 1) Отсутствие противоречащих указаний от разных администраторов к одному продавцу. У каждого сотрудника был бы свой список задач, который был бы согласован между всеми администраторами.
- 2) Управление по целям. Работу сотрудников было бы проще оценивать, если были бы заданы четкие требования в течение рабочего дня.
- 3) Мотивация сотрудников. Оплата сотрудников могла бы зависеть от того, какой % поставленных задач смог выполнить продавец. Если % выполнимости был бы ниже определенных установленных



топ-менеджментом показателей, то ставка заработной платы могла бы быть урезана.

- 4) Экономия времени. Если для каждого сотрудника установить список задач на каждый день, то это повысит отдачу сотрудников. Зная, что после того, как все работы в списке будут выполнены, он сможет уйти домой, работник стал бы работать быстрее и продуктивнее. Таким образом, при грамотном составлении ежедневного плана работ, продавец смог бы каждый день уходить на 20-30 минут раньше обычного, но при этом выполняя весь необходимый перечень задач. В существующих реалиях продавец уходит только по окончании рабочей смены, но при этом большая часть времени (40-80 минут) тратится впустую, а поручения нередко остаются невыполненными.

Еще одна важная особенность, смежная с данной проблемой – отсутствие современных технологий в процессе управления. Для такой крупной компании, как X5 Retail Group не составила бы большого труда разработка мобильного приложения по контролю над сотрудниками. Установив это приложение, администраторы могли бы добавлять таймеры по выполнению задач, запрашивать результаты выполнения заданий в фото и видео отчетах, направлять новые задания без отвлечений продавцов с рабочего места и другие повседневные мероприятия. Все это проходило бы в режиме реального времени, что позволяло бы достичь максимальной экономии времени и труда.

Таким образом, всего за 2 месяца работы в магазине, было идентифицировано достаточно большое количество проблем. Но данные проблемы это лишь часть от общего списка, который может быть гораздо больше изложенного. Во-первых, за 2 месяца наблюдений невозможно выявить все существующие недостатки. Для проведения полного анализа необходимо большее количество времени, а так же использование нескольких методов исследования. Помимо наблюдения, могут быть использованы следующие методы: эксперимент, интервью с другими подчиненными и администраторами, математические и статистические методы и др. Во-вторых, в рамках данного полевого исследования представляется возможным лишь изучение и анализ управленческих действий менеджеров низового звена. Чтобы выявить недостатки управленческого процесса во всем магазине, необходима целая группа наблюдателей, которые смогли бы внедриться не только на позицию продавца, но и на позицию администратора, кассира, старшего кассира. Это позволило бы выявить проблемы на каждой иерархической ступени.

Выводы.

Описанные в данном исследовании проблемы организации эффективной работы предприятия

с большой долей вероятности будут идентичными в большинстве российских компаний, представителей малого и среднего бизнесов. Хотя супермаркет, рассматриваемый в данном исследовании, и входит в большую федеральную сеть, по своей натуре он является обособившейся бизнес единицей, которую можно рассматривать в контексте малого и среднего бизнесов.

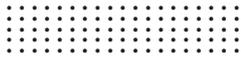
В ходе двухмесячного наблюдения были выявлены проблемы, которые сильно дифференцируются по своей природе. Условно их можно разделить на 2 группы:

- 1) Проблемы, решение которых не требует больших трудозатрат и финансовых вливаний. Сюда относятся: составление ежедневных планов, контроль над излишней эмоциональной связью между подчиненными в рабочее время, составление расписания, регламентирующего перерывы на приемы пищи и перекуры, закрепление определенных рабочих за своими администраторами во избежание взаимоисключающих поручений от разных администраторов, а также введение в обиход менеджеров 2-3 книги профессиональной тематики.
- 2) К этой группе относятся проблемы, решение которых – долгосрочный процесс, занимающий относительно большое количество времени и трудовых затрат для разработки, тестирования и внедрения этих решений в конкретные бизнес процессы. К этой группе относятся: разработка мобильного приложения и внедрение его во все магазины федеральной сети и изучаемого магазина в частности, создание системы обучения менеджеров, создание эффективной системы мотивации всех работников магазина, поощрение научных исследований менеджеров на рабочих местах, вытеснение некомпетентных специалистов менеджерами, имеющими профильное образование в данной сфере и построение иерархии работников магазина с существенной разницей в возрасте для каждой новой ступени.

Как видно, фронт работ достаточно широкий, однако даже решение первой группы проблем даст существенное улучшение организации рабочего процесса.

Литература:

1. Морозова Ю.А. Прогнозирование финансового развития предприятия (на примере ЗАО «Торговый дом «ПЕРЕКРЕСТОК»). Москва, 2012.
2. Полянская Е.А. Системный подход к управлению персоналом в обучении. Роль и место психологических факторов // Южно-Уральский гос. унив. Альманах современной науки и образования. 2010. № 6 (37). С.1.



3. Цлаф В.М., Цлаф В.Г. К оценке эффективности управления компанией // Грамота. 2007. № 4 (4). С. 185-187
 4. Каркавин М. В., Димакова Е. С. Обучение менеджменту и оценка его эффективности // Грамота. 2008. № 9 (16). С. 57-58.
 5. Калинникова Е.В. Особенности развития управленческого персонала // Грамота. 2008. № 3 (10). С. 90-92.
- References:**
1. Morozova Yu.A. Forecasting financial development of an enterprise (exemplified by «PEREKRESTOK»Trading House» JSC). Moscow, 2012.
 2. Polyanskaya E.A. System approach to personnel management in training. The role and place of psychological factors // South-Ural State. Univ. Almanac of modern science and education. 2010. № 6 (37). P.1.
 3. Tslaf V.M., Tslaf V.G. To the assessment of company management performance // Gramota. 2007. № 4 (4). P. 185-187.
 4. Karkavin M.V., Dimakova E.S. Management training and its efficiency assessment // Gramota. 2008. № 9 (16). P. 57-58.
 5. Kalinnikova E.V. Specific features of managerial personnel development//.Gramota. № 3 (10). P. 90-92.



СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ: АНАЛИЗ СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЙ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ УПРАВЛЕНИЯ

Махмудова М.М.

кандидат педагогических наук, доцент, Тюменский государственный нефтегазовый университет (Россия),
625000, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, д.38, к.504, mushkam@inbox.ru

УДК 314.7 (571.12)

ББК 60.723.5 (2Рос-4Тюм)

Цель: исследование современных особенностей миграционных потоков на территории Тюменской области.

Методы и методология: ретроспективный анализ основных показателей динамики миграционных процессов в Тюменском регионе; метод экспертных оценок; метод сопоставления данных; графический метод; метод группировки данных.

Результаты и область применения: В статье представлен обзор основных количественных и качественных характеристик миграции в Тюменской области. Рассмотрены соотношение прибытия и выбытия граждан на территории области, их основные направления. Описана динамика показателей трудовой миграции в Тюменской области. Выявлены приоритетные сферы приложения труда иностранной рабочей силы в регионе.

Ключевые слова: миграция, выбытие и прибытие населения, трудовая миграция, иностранная рабочая сила, миграционные процессы в Тюменской области.

MIGRATION PROCESSES IN THE TYUMEN REGION: ANALYSIS OF CURRENT TRENDS AND OPPORTUNITIES OF MANAGEMENT

Makhmudova M.M.

Candidate of Sciences (Pedagogy), Assistant Professor, Tyumen State Oil and Gas University (Russia), fl.504, 38
Volodarskogo str., Tyumen, Russia, 625000, mushkam@inbox.ru

Purpose: To study modern features of migration flows in the Tyumen region.

Methods and methodology: retrospective analysis of the main indicators of the dynamics of migration processes in the Tyumen region; expert evaluation method; method of comparing data; graphic method; method of data grouping.

Results and scope of application: The article provides an overview of the basic quantitative and qualitative characteristics of migration in the Tyumen region. It considers the ration of citizens' arrival and departure in the region and their main directions. The dynamics of labor migration indicators in the Tyumen region is described and the priority fields for immigrant labour in the region are identified.

Key words: migration, departure and arrival of the population, labor migration, foreign labor, migration processes in the Tyumen region.



Миграционные процессы сегодня отличаются существенной интенсификацией, как в количественных, так и в качественных характеристиках. Движение населения через границы оказывает серьезное влияние на социальную, экономическую, культурную и политическую ситуацию, как в обществе, принимающем мигрантов, так и в стране – доноре.

Тюменская область, обладая высоким экономическим потенциалом, достойным уровнем благосостояния населения, особым географическим положением и развитыми межрегиональными и внешнеэкономическими отношениями, является привлекательным регионом для внутренних мигрантов и мигрантов из дальнего и ближнего зарубежья. Так из всех регионов Уральского Федерального округа на долю Тюменской области ежегодно приходится до 45% прибывших мигрантов от всего количества прибывшего

населения в УРФО. Однако в разрезе автономных округов наиболее привлекательным является именно юг области, на территории которого наблюдается устойчивый миграционный прирост населения (см. рис. 1).

Из Ямало-Ненецкого АО в последние годы люди больше выезжают, чем приезжают. И в 2013г. в округе зафиксирована существенная убыль населения в результате эмиграции.

В целом, же в современных условиях в Тюменской области происходят активные миграционные процессы, характеризующиеся приростом населения. Так, в 2013г. в регион прибыло более 196 тыс. чел., тогда как, выбыло из региона 192 тыс. чел. (см. рис. 2). Причем, количество прибывшего в область населения ежегодно увеличивается на фоне роста численности выбывающего населения. Однако, положительное сальдо миграционных потоков области свидетельствует о том,

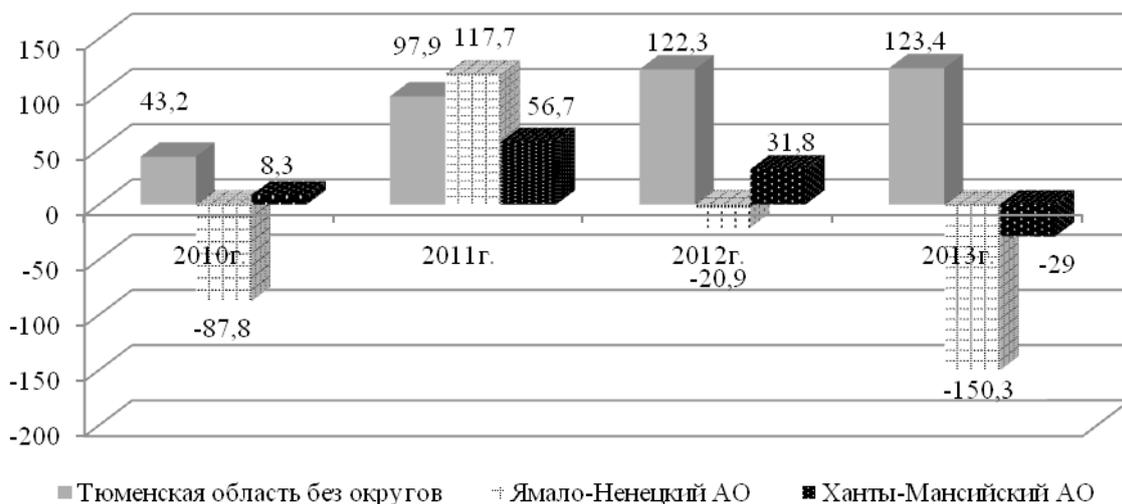


Рисунок 1 - Миграционный прирост, убыль (-) населения Тюменской области, на 10000 населения [1]

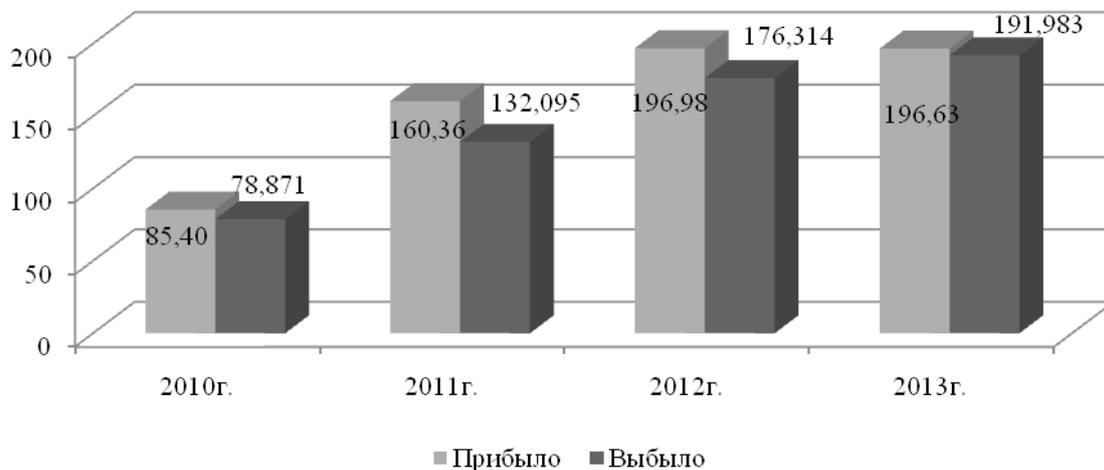
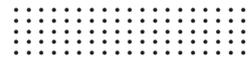


Рисунок 2 - Численность прибывшего и выбывшего населения Тюменской области, тыс. чел. [1]



что все же мигранты, оставаясь на территории региона, пополняют его трудовой потенциал, так необходимый для развития области.

Преимущественно население в область прибывает из регионов России (85% от общего числа прибывших) (см. рис. 3, 4). Все больше мигрантов прибывает в регион из Приволжского, Сибирского и Северо-Кавказского Федеральных округов.

Однако, наиболее активны переезды граждан внутри Тюменской области: «северяне» покидают свои города по причине выравнивания доходов в современных условиях. Существовавшая ранее дифференциация доходов севера и юга области на сегодняшний день нивелирована развитием отраслей, не связанных с нефтегазовым комплексом и расположенных на южных территориях региона.

Однако и на долю иностранных государств приходится почти 30 тыс. чел. приезжего населения региона. Причем, в последние годы наблюдается положительная динамика роста числа прибывающих европейских граждан в Тюменский регион. Так, если в 2010г. их доля в общей численности прибывающих иностранцев в регион составляла всего 3%, то сегодня эта доля выросла до 6,6%.

География миграционных потоков Тюменской области характеризуется преобладанием приезжих из стран ближнего зарубежья (более 93% от числа прибывших из иностранных государств). Причем структура численности прибывшего населения из стран-участниц СНГ в последние годы является стабильной. Так, существенна доля мигрантов из Украины, Узбекистана, Таджикистана (см. рис. 5).

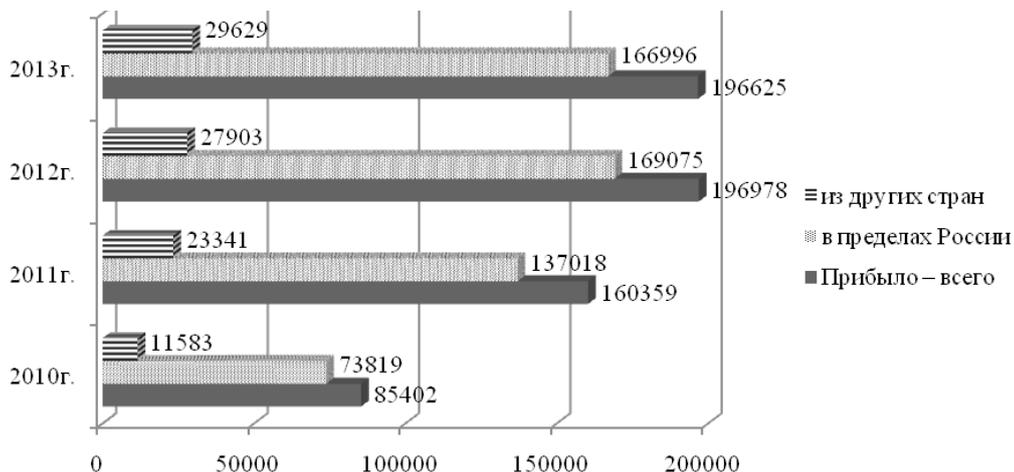


Рисунок 3 - Численность прибывшего населения на территорию Тюменской области, чел. [1]

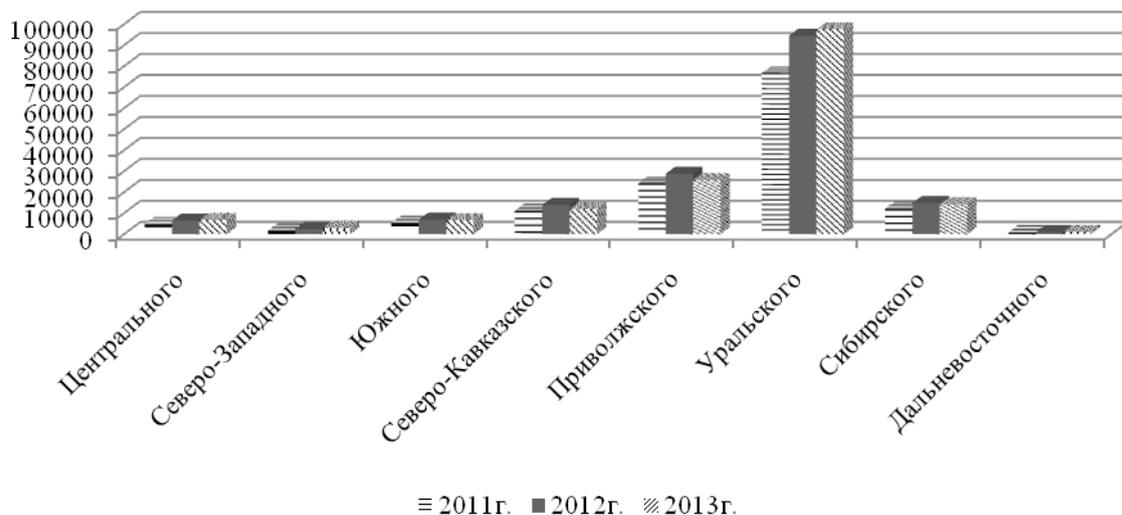


Рисунок 4 - Общие итоги миграции населения в пределах России в Тюменской области, чел. [1]

Основными направлениями прибытия населения из стран дальнего зарубежья в Тюменский регион являются Германия, Венгрия, Грузия, Болгария, КНДР, ЮАР, Кипр, КНР, Португалия, Чехия, Индия, Турция, Сербия, США, Великобритания, Румыния, Филиппины, Хорватия [2].

Большинство населения (92% от общего количества выбывшего населения) Тюменской области переезжают в регионы России. На долю международных потоком мигрантов приходится более 15 тыс. человек (см. рис. 6). Причем 95% мигрантов пересекают границы ближнего зарубежья. Характерной чертой миграции из стран-участниц СНГ в Тюменский регион является то, что основные страны-доноры мигрантов

являются и лидерами стран, принимающими мигрантов из Тюменской области (см. рис. 7).

Так, в структуре выбывающего населения из Тюменской области существенна доля мигрантов в Украину, Узбекистан, Таджикистан. Таким образом, миграцию из этих стран можно назвать «маятниковой», поскольку число прибывших из этих регионов практически совпадает с числом выбывших из области граждан.

Значительная доля в миграционных потоках принадлежит трудовой миграции. Ежегодно увеличившиеся масштабы трудовой миграции, безусловно, обладают позитивным эффектом для экономики региона (обеспечение области недостающей рабочей

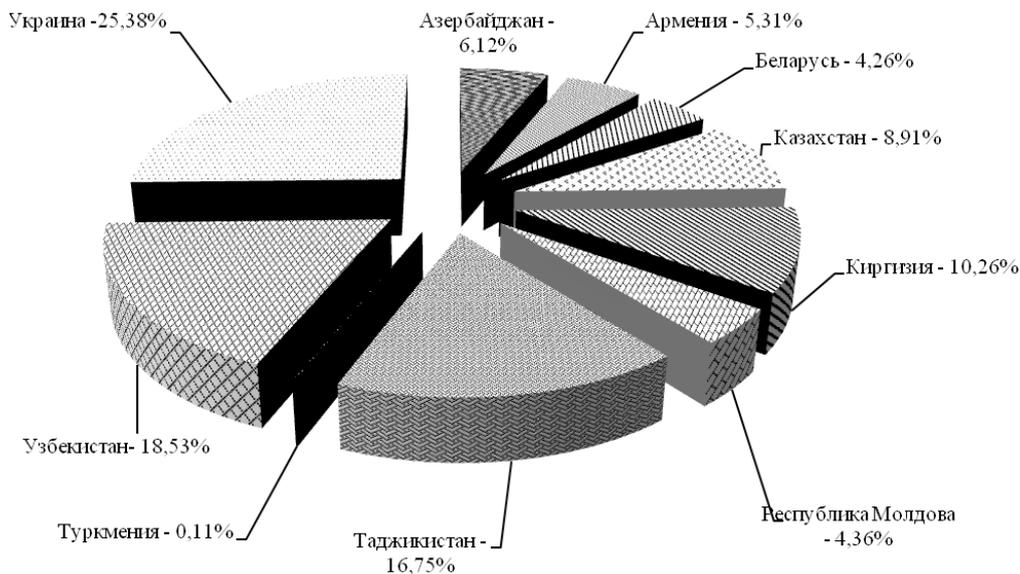


Рисунок 5 - Структура численности прибывшего населения из стран-участниц СНГ в Тюменскую область, % [1]

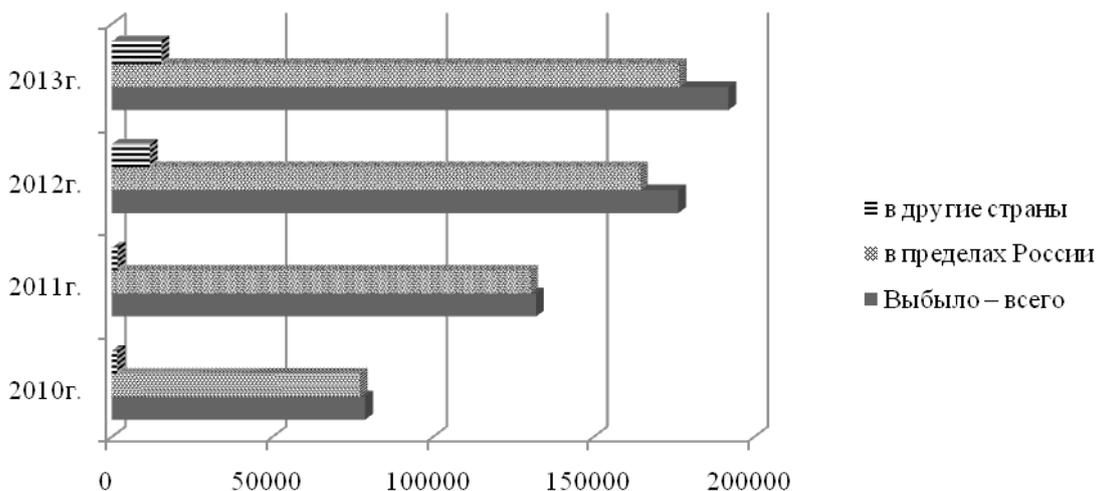


Рисунок 6 - Численность выбывшего населения из Тюменской области, чел. [1]



силой, повышение уровня конкуренции на региональном рынке труда). Однако вполне правомерны и негативные последствия интенсификации миграции (обострение социальной ситуации, рост межэтнической конфликтности, падение зарплаток среди местного населения и пр.).

Основной причиной привлечения иностранной рабочей силы на территорию Тюменской области является невозможность замещения должностей, указанных в заявках работодателей, гражданами, состоящими на учете в службе занятости. Работодатели используют иностранных граждан на неквалифицированной, низкооплачиваемой работе. Иностранцы работники заполняют, преимущественно, рабочие места

длительно не востребованные гражданами Российской Федерации [2].

Так, в структуре привлеченной иностранной рабочей силы 84% занимают именно граждане из стран участниц-СНГ (см. рис. 8).

Однако, на предприятия области привлекались и квалифицированные иностранные специалисты. Причем, основная масса иностранных работников дальнего зарубежья занимает высококвалифицированные должности (директора, инженеры, менеджеры и специалисты узкого профиля), но они используются в незначительной степени и не оказывают негативного влияния на рынок труда Тюменской области [3].

Основными сферами трудовой деятельности

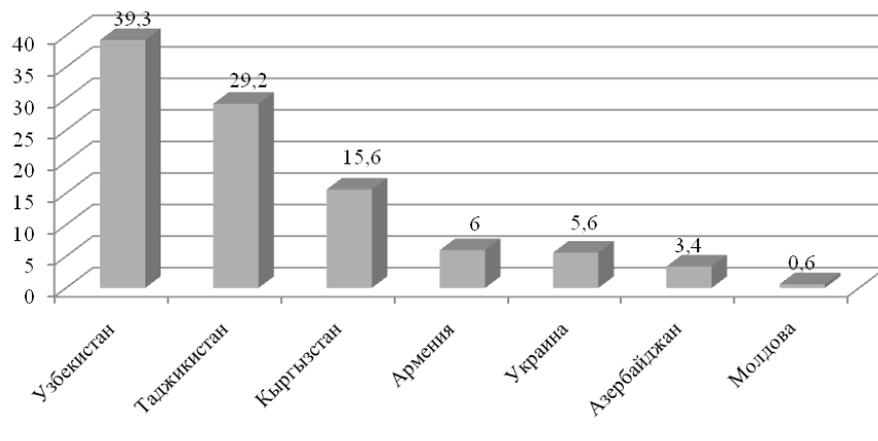


Рисунок 7 - Структура численности выбывшего населения в страны-участницы СНГ из Тюменскую область, % [1]

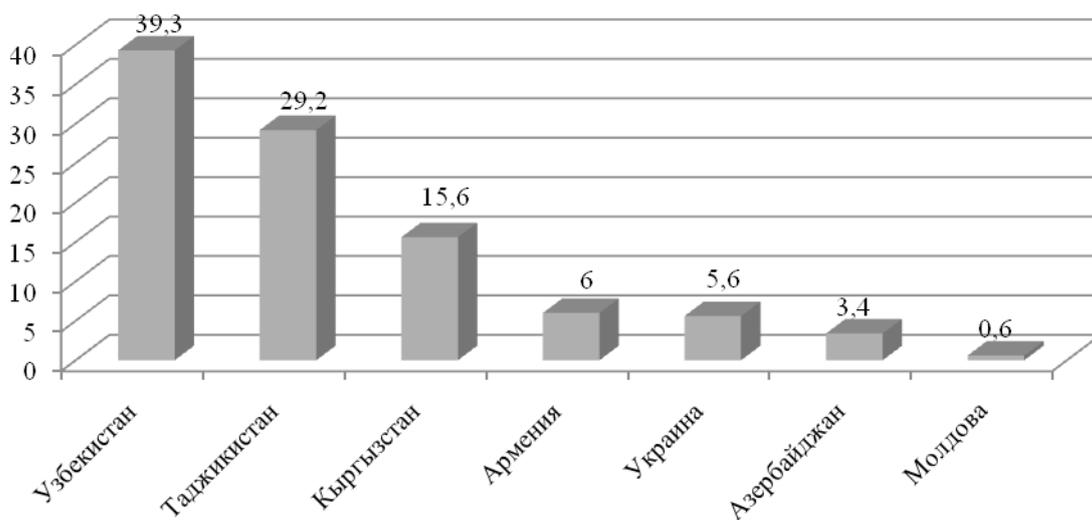


Рисунок 8 - Состав иностранной рабочей силы по странам происхождения по Тюменской области, % [1]

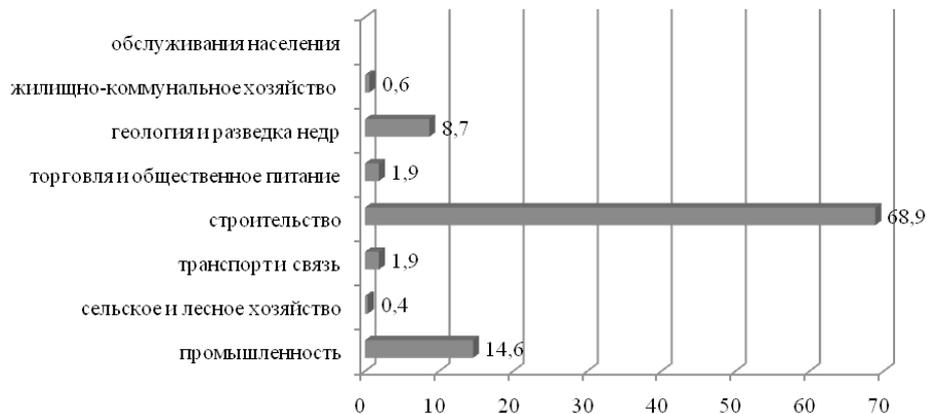


Рисунок 9 - Распределение численности иностранных работников, привлекаемых на работу, по отраслям экономики, % [2]

иностранцев традиционно являются строительство, производство, нефтегазовый комплекс (см. рис. 9).

Несмотря на рост численности прибывающих иностранных граждан с целью трудоустройства и поиска заработков, миграционные потоки в Тюменский регион обусловлены и другими целями: личные интересы, туризм.

Оптимизация миграционных процессов в регионе осуществляется за счет обучения/переобучения местных трудовых ресурсов, а также реализации мероприятий по содействию безработным гражданам в переезде и безработным гражданам и членам их семей в переселении в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости населения в соответствии с потребностями муниципальных образований Тюменской области. Приоритетными направлениями регулирования миграционных процессов на территории Тюменской области являются организация потоков мигрантов для обеспечения устойчивого социально-экономического, демографического развития и общественной безопасности региона, привлечение иностранной рабочей силы для удовлетворения потребностей растущей экономики области в трудовых ресурсах, возрождение малообжитых территорий и аграрного сектора, создание эффективно действующей системы иммиграционного контроля на территории области [4].

В целом, можно сделать вывод о том, что Тюменская область сегодня является активным участником миграционных процессов, являясь крупным центром, принимающим иностранных граждан и пунктом их транзитных перемещений. Основной задачей Управления Федеральной миграционной службы является организация цивилизованной миграции в контексте позитивного влияния на экономическую и демографическую ситуацию в регионе.

Литература:

1. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Тюменской области [электронный ресурс]. URL: tumstat.gks.ru (дата обращения 05.11.2014)
2. Концепция по реализации программных мероприятий по вопросам миграции в Тюменской области [электронный ресурс]. URL: www.ufms72.ru (дата обращения 05.11.2014)
3. Махмудова М.М., Королева А.М. Квалифицированные мигранты в экономике региона: анализ современных тенденций. // Новые технологии – нефтегазовому региону: материалы Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. – Тюмень: Тюм-ГНГУ, 2014. – С. 418-421.
4. Органы государственной власти Тюменской области [электронный ресурс]. URL: www.admtyumen.ru (дата обращения 05.11.2014)

References:

1. Territorial body of the Federal State Statistics Service of the Tyumen region [e-resource]. URL: tumstat.gks.ru (access date 05.11.2014)
2. The concept of implementation of program activities on migration issues in the Tyumen region [e-resource]. URL: www.ufms72.ru (date of access 05.11.2014)
3. Makhmudova M.M., Koroleva A.M. Qualified migrants in the region's economy: current trends analysis. // New technologies - for the oil and gas regions: materials of All-Russian scientific-practical conference of students, postgraduates and young scientists. - Tyumen: TyumGNGU, 2014. - P.418-421.
4. Public authorities of the Tyumen region [e-resource]. URL: www.admtyumen.ru (access date 05.11.2014)



РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В УРАЛЬСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ

Королева А.М.

старший преподаватель кафедры экономики товарных рынков, Тюменский государственный нефтегазовый университет (Россия), 625000, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, д.38, annalitik@mail.ru

УДК 314.15 (470.5)
ББК 60.74 (2Рос-15)

Цель. Исследование современного состояния и тенденции развития нелегальной миграции в Уральском федеральном округе.

Методы. Проведен анализ статистических данных за период с 2000-2014 гг. по миграции населения в округе, представлены коэффициенты миграционного прироста, рассчитана величина нелегальной миграции.

Результаты. На основании данных статистического анализа сделаны выводы о динамике миграционных процессов. Дана характеристика негативных последствий нелегальной миграции и предложены варианты ее регулирования.

Научная новизна. Дана оценка величины нелегальной миграции на территории Уральского федерального округа, предложены направления регулирования незаконной миграции.

Ключевые слова: нелегальная миграция, трудовая миграция, регион.

REGULATION OF ILLIGAL MIGRATION IN THE URAL FEDERAL DISTRICT: CURRENT STATUS AND TRENDS

Koroleva A.M.

senior lecturer, Department of Commodity Market Economy, Tyumen State Oil and Gas University (Russia), 38 Volodarsky, Tyumen, Russia, 625000, annalitik@mail.ru

Purpose. To study the current status and development trends of illegal migration in the Ural Federal District.

Methods. Statistical data of 2000-2014 migration of the population in the district is analyzed, net migration rate is presented and size of illegal migration is measured.

Results. On the basis of statistical analysis conclusions on migration processes dynamics are made. Negative consequences of illegal migration are characterized and options for its control are provided.

Scientific novelty. Illegal migration in the Ural Federal District is sized and assessed, directions to control illegal migration are proposed.

Key words: illegal migration, labor migration, region.

Миграционные процессы в экономике любого государства имеют как положительные, так и отрицательные последствия. Первые связаны с решением демографических проблем, привлечением рабочей силы, ростом спроса на отдельные категории товаров и пр. Отрицательные последствия проявляются в основном при незаконной миграции в виде роста криминогенной обстановки, болезненности социально-психологической и культурной адаптации мигрантов и жителей, усилении напряженности на рынке труда, росте теневого сектора и т.д. [1].

В России миграционные процессы характеризуются значительными межрегиональными различиями, связанными с привлекательностью регионов для трудовой деятельности мигрантов.

Как свидетельствует статистика, по числу мигрантов Россия занимает второе место в мире после США. За последние несколько лет число мигрантов в России увеличилось почти на 40%. За семь месяцев 2014 года в Россию въехало 10470 тыс. иностранцев, из которых на миграционный учет встали 5453 тыс. человек. В 2013 году въехало 17342 тыс. человек, а на

учет встало 7760 тыс. человек, в 2012 году эти цифры составили 15940 тыс. и 6480 тыс. человек соответственно [2]. По данным на июль 2014 года в России находится 11458 тысяч иностранных граждан и лиц без гражданства, а на законных основаниях из них трудятся только 1,5 млн. человек [3]. Наибольшей популярностью для приезжих пользуется Москва, где в 2013 году проживало около 1,5 млн. мигрантов. В основном это граждане Узбекистана, Киргизии и Таджикистана.

Уральский федеральный округ, включающий в свой состав шесть крупных субъектов Российской Федерации, является экономически развитым регионом, отличающимся высоким уровнем промышленного производства, размером среднемесячной заработной платы, низкой безработицей, что делает его крайне привлекательным для различных категорий мигрантов, в том числе незаконных.

За последние десять лет поток мигрантов на территорию УрФО вырос в два раза. Наиболее быстрый рост их числа отмечался с 2010 года (рисунок 1).

Доля мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность в регионе, в среднем составляет 12-14% от их общей численности на территории Российской Федерации [4]. С 2000 года наблюдался значительный прирост численности мигрантов, работающих в регионе, к 2009 году их число возросло в 10 раз. После 2009 года произошло сокращение численности мигрантов на территории всего округа с 323 тыс. до 136 тыс. человек в 2013 году (рисунок 2).

Как свидетельствуют данные таблицы 1, наиболее привлекательными для мигрантов являются Тюменская область и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра. Как отмечают отдельные специалисты, Югра выступает крупным центром трудовой миграции, однако не как пункт конечного назначения, а в

виде «перевалочной базы» на пути к западным регионам.

Так что же понимается под «нелегальной миграцией»? В широком смысле под миграцией понимают «переселение, пространственное перемещение людей» [6]. В таком случае нелегальная миграция будет рассматриваться как незаконное перемещение на территорию государства, то есть нерегистрируемое пересечение, которое нарушает законодательство страны, в частности, условия въезда и пребывания на территории.

Федеральная миграционная служба Российской Федерации определяет незаконную миграцию как «въезд в Российскую Федерацию, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда указанных категорий лиц» [7].

В целом, к нелегальным мигрантам относят следующие категории [8]:

- иностранцы, въезжающие в страну или находящиеся на ее территории без удостоверяющих личность документов, или имеющие поддельные документы;
- мигранты, незаконно пресекшие границу государства, или по поддельному разрешению на въезд;
- иностранцы, находящиеся на территории государства с просроченной визой, иностранные студенты, не покинувшие страну по истечении обучения, рабочие с просроченными трудовыми договорами;
- мигранты, имеющие вид на жительство (или разрешение на временное проживание) с правом или без права на трудовую деятельность, но работающие нелегально;
- дети, рожденные иностранными гражданами

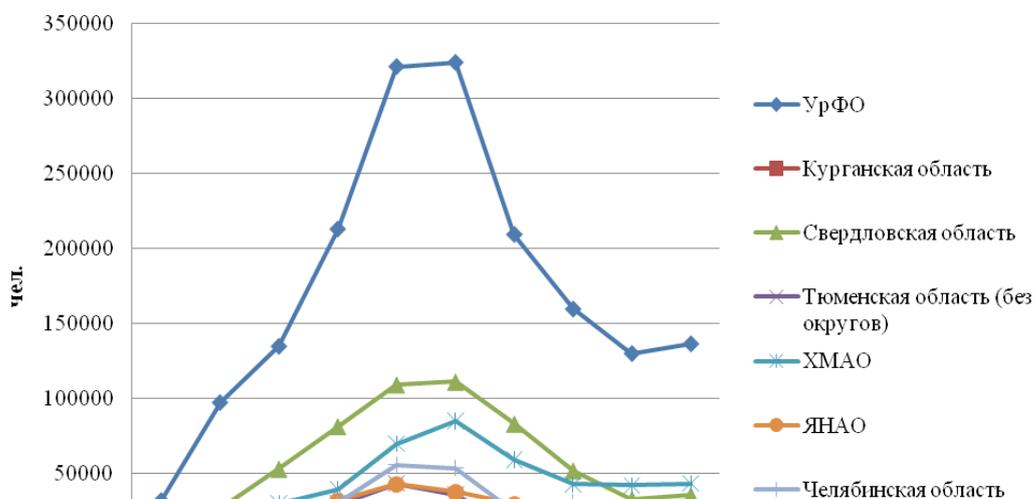


Рисунок 1 - Динамика численности мигрантов на территории Уральского федерального округа в период 2005-2014 гг., человек

на территории государства (напомним, что в настоящее время в России ребенок признается гражданином РФ, если хотя бы один из родителей является гражданином РФ или оба родителя являются иностранцами, но ребенку отказано в гражданстве в их стране);

- иностранцы, подлежащие изгнанию или депортации.

Исходя из представленного определения нелегальной миграции, можно классифицировать всех нелегальных мигрантов по причине возникновения их нелегального статуса: незаконный въезд, нелегальное пребывание и нелегальная занятость. В экспертной литературе по теме миграции можно встретить такую же классификацию.

В среднем, по приблизительным оценкам, численность нелегальных мигрантов в мире составляет от 10 до 15% от общего числа мигрантов. Следовательно, в России численность нелегальных мигрантов по самым минимальным оценкам в разные годы составляла от 3,5 до 5 млн. человек [9]. В таблице 2 представлено

значение доли нелегальных мигрантов в 2013 году по отдельным регионам.

Таким образом, согласно приведенным расчетам уровень нелегальной миграции в России достаточно высок. Результаты обследования регионов России показывают, что численность незаконных мигрантов, как правило, составляет от 0,5% до 3% [11]. По мнению отдельных специалистов, численность незаконных мигрантов в перспективе может возрасти, что связано с ужесточением российского законодательства в области миграции, нехваткой рабочей силы и демографическим кризисом.

Как свидетельствуют данные, представленные в таблице 3, численность нелегальных мигрантов в регионах Уральского федерального округа в 2013 году выросла в сравнении с 2012 годом.

Какие риски несет в себе нелегальная миграция и почему необходимо предпринимать действия, направленные на борьбу с ней?

По оценкам экспертов, в течение последних

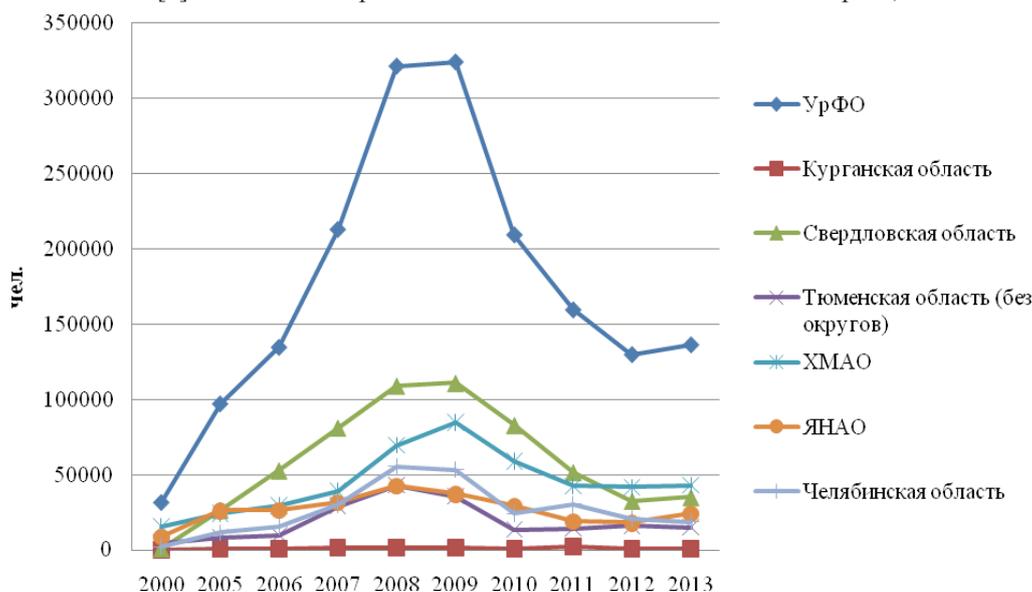


Рисунок 2 - Численность иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в УрФО в 2000-2013 гг., человек

Таблица 1 - Коэффициенты миграционного прироста на 10 тысяч человек населения в 2010-2013 гг. [5]

Регион	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Российская Федерация	19	22	21	23
Уральский федеральный округ	-12	31	19	20
Курганская область	-76	-110	-97	-79
Свердловская область	-17	31	16	19
Тюменская область	7	82	59	62
ХМАО-Югра	8	57	32	33
ЯНАО	-88	118	-21	-9
Челябинская область	-8	19	13	12

пяти лет незаконная миграция в субъекты УрФО способствовала значительному росту числа преступлений и правонарушений в регионе (например, число преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков растет в соответствии с темпами роста нелегальных мигрантов), а также увеличению количества межнациональных конфликтов, что ставит под угрозу успешное социально-экономическое развитие региона.

В результате притока мигрантов происходят изменения в различных сферах региона – растут цены на рынке недвижимости, обостряется конкуренция на рынке труда, снижается уровень жизни населения, усиливаются социальные проблемы в области образования и здравоохранения, ухудшается криминогенная обстановка, усиливаются межнациональные конфликты.

Низкая квалификация и отсутствие разрешения на работу толкает нелегальных мигрантов соглашаться на любые условия труда, на низкую заработную плату. Это приводит к снижению спроса на труд российских граждан, которые не могут трудиться при такой низкой оплате труда, ибо вынуждены оплачивать услуги ЖКХ, здравоохранения и образования. В результате растет безработица среди местного населения, происходит примитивизация производства, снижается про-

изводительность труда, нарушается технологическая безопасность выполняемых работ.

От решения вопросов, связанных с регулированием нелегальной миграции, во многом зависит формирование цивилизованного рынка труда, обеспечение занятости населения, укрепление позитивных тенденций в развитии Уральского федерального округа, обеспечение безопасности граждан, рост уровня и качества жизни населения.

В 2012 году был сделан важный шаг в решении задач по обеспечению управляемости миграционными процессами - принятие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [12].

Однако проблема нелегальной миграции носит комплексный характер и ее преодоление благодаря принятию одного документа маловероятно. В связи с чем можно предложить следующие направления борьбы с незаконной миграцией, который могут быть реализованы как на федеральном, так и региональном уровнях:

1. Создать центры, которые будут оценивать профессиональные навыки иностранных рабочих, гарантировать предоставление им необходимых социальных услуг, регулировать размеры зара-

Таблица 2 - Доля нелегальных мигрантов к общей численности населения по странам в 2013 году [10]

Страна/регион	Международная миграция (всего иностранцев), млн. чел.	Нелегальная миграция, млн. чел.*	Численность населения, млн. чел.	Доля нелегальных мигрантов в общей численности населения, %
Россия	11	1,65	142,5	1,16
США	45,8	6,87	316,7	2,17
Япония	2	0,3	127,2	0,24
Евросоюз (28 стран)	72,4	10,86	505,7	2,15
Ближний Восток	3,3	0,495	175	0,28
Латинская Америка	3,9	0,585	401	0,15

* расчет 15% от величины международной миграции

Таблица 3 - Численность нелегальных мигрантов по регионам УрФО в 2012-2014 гг.

Регион	Численность мигрантов, всего, чел.			Оценки нелегальной миграции, тыс. чел.		
	2012	2013	2014 (янв.-сент.)	2012	2013	2014 (янв.-сент.)
УрФО	435034	446167	326972	13,0	13,4	9,8
Курганская область	31848	33850	24812	0,9	1,1	0,7
Свердловская область	116237	121274	93260	3,5	3,6	2,8
Тюменская область (без округов)	64962	71610	47999	1,9	2,1	1,4
ХМАО	87799	80824	56170	2,6	2,4	1,7
ЯНАО	44217	44191	31538	1,3	1,3	0,9
Челябинская область	89971	94418	73193	2,7	2,8	2,2



ботной платы, размеры налоговых отчислений.

2. Расширить список заболеваний, по которым возможна законная депортация мигрантов из страны (в настоящее время это только СПИД).
3. Скорректировать систему квотирования миграции, определив приоритетные специальности.
4. Активно использовать опыт других стран в регулировании миграционных процессов. Например, в Канаде существует балльная система, с помощью которой на основании личностных характеристик (квалификация, уровень образования, возраст, профессиональный статус и пр.) осуществляется градация мигрантом. Это позволяет повысить объективность отбора и удовлетворить требования регионального рынка труда.

В заключении хотелось бы отметить, что реализация указанных мероприятий должна быть нацелена на борьбу с незаконной миграцией, а не миграцией в целом. При этом не следует забывать, что все большее вовлечение России в международные экономические отношения будет способствовать развитию трудовой миграции в направлении повышения ее квалификации. Поэтому меры государственного воздействия в первую очередь должны быть направлены не на сокращение потока мигрантов, а на повышение «качественных» характеристик мигрантов.

Литература:

1. Махмудова М.М. Трудовая миграция на российском рынке труда: масштабы и тенденции // Социально-экономический потенциал развития регионов в странах СНГ. Материалы международной научно-практической конференции. Тюмень-Павлодар: Печатник, 2008. С.47-51.
2. Федеральная миграционная служба [электронный ресурс]. URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения 20.11.2014)
3. Нелегальная миграция в РФ [электронный ресурс]. URL: <http://itar-tass.com/spravochnaya-informaciya/691935> (дата обращения 15.11.2014)
4. Махмудова М.М., Королева А.М. Квалифицированные мигранты в экономике региона: анализ современных тенденций// «Новые технологии – нефтегазовому региону: материалы Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Тюмень: ТюмГНГУ, 2014. С. 418-421.
5. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013: Р32. Стат. сб. / Росстат. М., 2013. 990 с.
6. Woodbridge, J. (2005), Sizing the unauthorised (illegal) migrant population in the United Kingdom in

2001, London: Home Office.

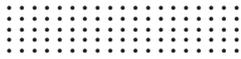
7. Федеральная миграционная служба России [электронный ресурс]. URL: http://www.fms.gov.ru/government_services/migrate/ (дата обращения 16.11.2014)
8. Вакуленко Е.С., Цимайло В.В. Учёт нелегальной миграции населения: методы и оценки // Демоскоп-Weekly. 26 сентября - 9 октября 2011. № 479 - 480 [электронный ресурс]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2011/0479/analit02.php> (дата обращения 22.11.2014).
9. Перепелкин Л.С., Стельмах В.Г. Нелегитимная иммиграция и неофициальная занятость в Российской Федерации: зло, благо или неизбежность? // Общество и экономика. 2005. № 4. С. 49-62.
10. Шматко Ю.О. Анализ и оценка нерегистрируемой миграции в России [электронный ресурс]. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2014/0605/student01.php> (дата обращения 15.11.2014)
11. Симонов С.Г., Дурцева А.Г., Махмудова М.М. Обеспечение безопасности предпринимательской деятельности (учебник, гриф УМО). Тюмень: ТюмГНГУ, 2012. 200 с.
12. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.) [электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/> (дата обращения 15.11.2014).

References:

1. Makhmudova M.M. Labour Migration at the Russian labor market: scope and trends // Socio-economic development potential of the regions in the CIS countries. Proceedings of the international scientific-practical conference. Tyumen-Pavlodar: Pechatnik 2008. P.47-51.
2. Federal Migration Service [e-resource]. URL: <http://www.fms.gov.ru> (access date 20.11.2014)
3. Illegal migration in Russia [e-resource]. URL: <http://itar-tass.com/spravochnaya-informaciya/691935> (access date 15.11.2014)
4. Makhmudova M.M., Koroleva A.M. Skilled workers in regional economy: analysis of current trends // «New technologies - to the oil and gas regions: proceedings of the All-Russian scientific-practical conference of students, postgraduates and young scientists. Tyumen: TumGNGU, 2014. P. 418-421.
5. Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2013: R32. Stat. Sb. / Rosstat. M., 2013. 990 p.
6. Woodbridge, J. (2005), Sizing the unauthorised (illegal) migrant population in the United Kingdom in



- 2001, London: Home Office.
7. The Russian Federal Migration Service [e-resource]. URL: http://www.fms.gov.ru/government_services/migrate/ (access date 16.11.2014)
8. Vakulenko E.S., Tsimailo V.V. Illegal migration record: methods and evaluation // Demoscope-Weekly. September 26 - October 9 2011. № 479 - 480 [e-resource]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2011/0479/analit02.php> (access date 22.11.2014).
9. Perepelkin L.S., Stelmakh V.G. Illegitimate immigration and informal employment in the Russian Federation: evil, good, or imminence? // Society and economy. 2005. № 4. P. 49-62.
10. Shmatko Yu.O. Analysis and assessment of non-registered migration in Russia [e-resource]. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2014/0605/student01.php> (access date 15.11.2014)
11. Simonov S.G., Durtseva A.G., Makhmudova M.M. Providing business security (course-book, UMO classified). Tyumen: TumGNGU, 2012. 200 p.
12. The concept of the state migration policy of the Russian Federation for the period up to 2025 (approved by the RF President on June 13, 2012) [e-resource]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/> (access date 15.11.2014).



РОЛЬ СОЦИАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ФОРМИРОВАНИИ СЕМЕЙНЫХ ЦЕННОСТЕЙ В МОЛОДЕЖНОЙ СРЕДЕ

Ростовская Т.К.

доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры социологии и организации работы с молодежью, Московский государственный гуманитарный университет имени М.А. Шолохова (Россия), 109240, Россия, г. Москва, ул. Верхняя Радищевская, д. 16/18, rostovskaya.tamara@mail.ru

УДК 316.346.32

ББК 60.542.15

Цель. Автором в качестве механизма, позволяющего повысить эффективность формирования семейных ценностей в молодежной среде рассматриваются социальные технологии. Особое внимание уделяется условиям реализации социальных технологий, состоянию инфраструктуры по работе с молодыми семьями на региональном уровне.

Методы. На основе системного и аксиологического подходов автором применяются методы сравнительного анализа, систематизации, оценки.

Результаты. Даны предложения по совершенствованию работы с молодежью, направленной на формирование ценностей семейной культуры.

Научная новизна. В работе на основе оценки ценностного портрета молодежи даны основные направления применения социальных технологий при формировании государственной политики и инструментария удовлетворения потребностей рассматриваемой социальной группы.

Ключевые слова: социальные технологии, ценности, молодежь.

THE ROLE OF SOCIAL TECHNOLOGIES IN DEVELOPING FAMILY VALUES AMONG YOUNG PEOPLE

Rostovskaya T.K.

Doctor of Sciences (Sociology), Professor, Professor of Sociology and Youth Department, Sholokhov Moscow State University of Humanities (Russia), 16/18 Verkhnyaya Radishchevskaya str., Moscow, Russia, 109240, rostovskaya.tamara@mail.ru

Purpose. Author as a mechanism to increase the efficiency of formation of family values among young people are considered social technologies. Particular attention is paid to the conditions of implementation of social technologies of infrastructure to work with young families at the regional level.

Methods. On the basis of the system and axiological approach, the authors apply the methods of comparative analysis, characterization, evaluation.

The Results. The proposals on improvement of work with young people, aimed at the formation of values of family culture.

Scientific novelty. In this paper based on an assessment of the valuable portrait of young people are the main directions of the use of social technologies in public policy development and tools to meet the needs of a social group under consideration.

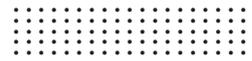
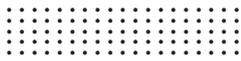
Key words: social technologies, values, young people.

Формирование ценностей семейной культуры в молодежной среде – ключевая задача
Основ государственной молодежной политики до 2025 года

В российском традиционном обществе семья играет основополагающую роль в формировании личности и ее социализации, воспроизводстве и воспита-

нии подрастающего поколения, сохранении и передаче духовных и нравственных ценностей.

Понятие «ценность» часто употребляют как



синоним слову «ценностные ориентации», представляющие собой отражение в сознании человека ценностей, признаваемых им в качестве стратегических жизненных целей и общих мировоззренческих ориентиров [4]. Наибольший интерес в рамках данной статьи представляют социальные ценности, к которым в первую очередь относят семейные ценности: любовь, родительство, верность, доверие, многопоколенная семья. Следует отметить, что ценность семьи весьма велика для большинства россиян и доля респондентов, ставящих наличие семьи на первое место в иерархии ценностей за последнее десятилетие увеличилась почти вдвое (с 34% до 64%), в основном среди лиц в возрастной группе 25-34 года [5].

Россия приветствует традиционную модель семьи и пропагандирует духовно-нравственные, семейные ценности в молодежном социуме, как важнейший фактор стабильного развития семьи и благополучия каждого её члена. Во многом эта тенденция связана относительно прочной связью с традициями национальной культуры, её патриархальным «ядром», достаточно прочным даже на фоне изменяющихся социально-моральных характеристик [3, с.43-49].

В этой связи необходимо обратить внимание на особый тип современной российской семьи – молодую семью как основной институт социализации молодежи. Рассмотрев различные критерии оценки молодой семьи на законодательном и научно-теоретическом уровнях, необходимо отметить, что в настоящее время на федеральном уровне принято определение, пропагандирующее ценность первого зарегистрированного брака. Так, согласно Основам государственной молодежной политики до 2025 года (далее – Основы ГМП до 2025 года), утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. № 2403-р «Молодая семья – семья, состоящая в первом зарегистрированном браке, в которой возраст каждого из супругов либо одного родителя в неполной семье не превышает 30 лет (для участников жилищных программ поддержки молодых семей возраст супругов увеличивается до 35 лет)¹. В этой связи, прежде всего, следует обратить внимание на то, что именно молодые супруги, состоящие в первом браке, нуждаются в наиболее активной поддержке в первые три года семейной жизни, поскольку не имеют достаточного опыта и впервые проходят семейную социализацию. Также отметим ряд специфических особенностей членов молодой семьи, осложняющих процесс выполнения семьей социально значимых функций. Это в первую очередь, освоение супругами новых социальных ролей; неста-

бильность внутрисемейных отношений; повышенные финансовые потребности в связи с необходимостью осуществления процесса становления семейной жизни.

Обозначенные проблемы связаны прежде всего с: низким уровнем предбрачной подготовки к семейной жизни;

изменением в системе духовно-нравственных ценностей;

разрушением этнокультурной идентичности в сфере семейной традиции;

переосмыслением ценностных значений понятий «отцовство», «материнство», «детство».

Значительная часть молодых семей нуждается в государственной поддержке в силу сложившихся обстоятельств, к которым можно отнести:

- рождение детей в семьях с низкими доходами;
- потребность в детских дошкольных учреждениях в связи с профессиональной занятостью супругов;
- наличие в семье одного из родителей (одной матери / отца);
- наличие в семье ребенка-инвалида, который требует ухода со стороны одного из родителей, что ограничивает доходы семьи;
- безработицу одного или обоих молодых супругов;
- занятость одного или обоих супругов в бюджетной сфере с низким уровнем заработной платы.

Таким образом, следует отметить, что молодая семья нуждается в социальных технологиях, которые могли бы обеспечить правовые и нормативные основы, регулирующие ролевое поведение супругов в рамках социального института, регламентирующие формы государственной поддержки, содействующие выполнению семьей репродуктивной, воспитательной, материальной, социальной защиты, жизнеохранительной, психологической, досуговой функций.

В этой связи необходимо обозначить особую роль социальных технологий в качестве механизма, позволяющего повысить эффективность формирования семейных ценностей в молодежной среде. Под социальными технологиями понимается совокупность последовательных операций, процедур целенаправленного воздействия с целью ускорения процесса усвоения молодыми супругами новых социальных ролей, повышения степени автономности и самостоятельности семьи в выполнении ее основных функций, прежде всего, функции воспроизводства населения как полностью отвечающей интересам государства.

Особое значение для обозначенных социальных технологий имеет наличие условий их реализации, к которым могут быть отнесены:

- совершенствование государственной семейной политики с целью создания благоприятных условий для молодежи, направленных на формирование российских традиционных семейных ценностей, а

¹ Данное определение было предложено автором в проект Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года



также на поддержку благополучной молодой российской семьи, ориентированной на рождение и воспитание нескольких детей;

- развитие инфраструктуры молодежной политики, обеспечивающей возможность функционирования учреждений органов по делам молодежи (клубов (центров) для молодых семей) с целью оказания услуг или мероприятий, направленных на всестороннюю поддержку членов молодых семей;
- функционирование на региональном уровне разветвленной сети учреждений родовспоможения, детских учреждений, специальных служб поддержки молодой семьи, общественных, некоммерческих организаций, действующих в интересах молодых семей;
- психологическая готовность взрослых членов молодой семьи к освоению новых социальных ролей, инициативному поведению с целью самообеспечения и саморазвития;
- благоприятное общественное мнение о роли семьи в воспроизводстве населения, укреплении экономических и нравственных основ общества;
- наличие информационного пространства, позволяющего органам управления выбирать оптимальные пути поддержки молодой семьи, а самой семье определить наиболее приемлемые способы становления и развития;
- проведение мониторинговых социологических исследований, позволяющих оценить степень эффективности технологий институализации молодой семьи. В сфере социальной политики для молодого поколения наиболее актуальны техноло-

гии, связанные с расширением сети учреждений органов по делам молодежи, социального обслуживания молодежи, молодых семей в целях оказания им услуг по уходу за детьми, консультативной поддержки в кризисных ситуациях и других видов социальной помощи.

По данным мониторинга Минспорттуризма России с 2010 года в субъектах Российской Федерации функционирует более 1 000 центров поддержки молодой семьи, 293 региональных и 2764 муниципальных учреждений, подведомственных органам по делам молодежи субъектов Российской Федерации, осуществляющих свою деятельность более чем по 45 направлениям [2]. Однако, несмотря на разветвленную сеть учреждений органов по делам молодежи, в настоящее время указанные учреждения неравномерно распределены на региональном уровне (рис. 1, 2), что, безусловно, снижает эффективность работы по формированию семейных ценностей в молодежной среде, а также подготовки молодежи к созданию семьи.

Таким образом, наибольшее количество региональных учреждений органов по делам молодежи сосредоточены в трех субъектах Российской Федерации: в Приволжском федеральном округе – 67 (23%), Южном федеральном округе – 60 (21%) и Центральном федеральном округе – 58 (20%) (рис.2).

Из анализа рис. 1, 3 следует, что наибольшее количество муниципальных учреждений органов по делам молодежи также функционирует в Приволжском федеральном округе – 774 (28%) и Центральном федеральном округе – 715 (26%).

Обозначенные выше учреждения органов по



Рисунок 1 - Распределение учреждений органов по делам молодежи по субъектам Российской Федерации



делам молодежи реализуют различные целевые программы, направленные на пропаганду духовно-нравственных и семейных ценностей в молодежной среде, поддержку молодых семей.

В методических рекомендациях по совершенствованию работы с молодыми семьями на региональном и муниципальном уровнях представлен позитивный опыт социальных технологий, реализуемых центрами (клубами) молодых семей, находящихся в ведении органов по делам молодежи субъектов Российской Федерации [1].

Особый интерес представляют Кировская, Московская, Свердловская, Тюменская области, в которых развито клубное движение молодых семей и проходят международные, всероссийские мероприятия, направленные на повышение эффективности формирования семейных ценностей в молодежной среде (фестивали клубов молодых семей, конференции, семинары, мастер-классы).

Также следует отметить Удмуртскую Республику, в которой развито не только клубное движение молодых семей (более 256), но и создана модель эффективной передвижной службы для работы с молодыми семьями и клубами молодых семей, оказания помощи членам молодых семей в экстренных случаях. Так, согласно отчета о деятельности Бюджетного учреждения УР «Республиканской Центр «Молодая семья» (далее – Центр) в настоящее время Центр проводит мероприятия по методическому, информационно-просветительскому, досуговому и исследовательскому направлениям. В 2014 году услугами специалистов Центра воспользовались более 1000 членов молодых семей [6].

Таким образом, следует отметить, что предложения по совершенствованию работы с молодыми семьями в рамках деятельности органов по делам молодежи субъектов Российской Федерации обусловлены характером проблем молодых семей и направлениями

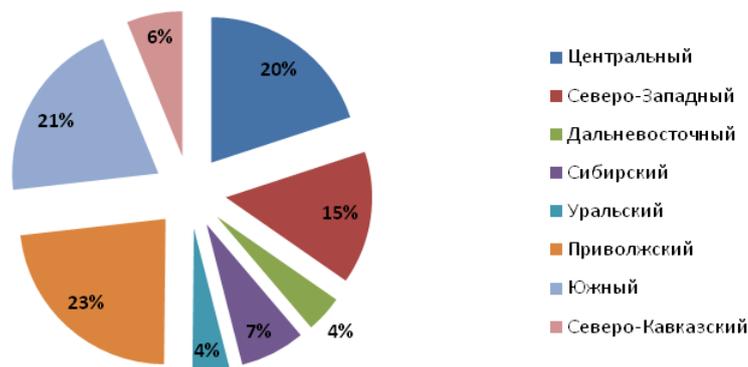


Рисунок 2 - Региональные органы по делам молодежи, %

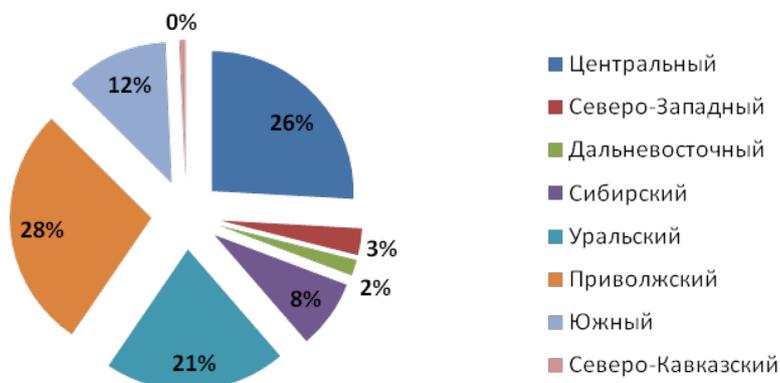


Рисунок 3 - Муниципальные учреждения органов по делам молодежи, %



работы учреждений органов по делам молодежи, определяемым региональными приоритетами молодежной политики.

В этой связи, отмечая важную роль органов по делам молодежи и учреждений органов по делам молодежи субъектов Российской Федерации по реализации важнейшей задачи, указанной в Основах ГМП 2025, направленной на формирование ценностей семейной культуры в молодежной среде, необходимо предусмотреть ряд следующих приоритетных мероприятий на региональном и муниципальном уровнях:

- разработка комплекса социальных условий, обеспечивающих эффективность формирования семейных ценностей в молодежной среде, позитивного «просемейного» общественного мнения, ответственного отцовства и материнства;
- совершенствование методики управления процессом организации предоставления государственных услуг молодым семьям на базе созданной в субъектах Российской Федерации сети учреждений органов по делам молодежи;
- развитие системы информированности молодежи о государственных программах поддержки молодых семей, в том числе в решении жилищных проблем через системы льготного кредитования, предоставления социальных выплат на приобретение или строительство жилья;
- развитие системы комплексной государственной поддержки молодой студенческой семьи, совершенствование социально-экономических механизмов по созданию условий и жизнедеятельности членов студенческой семьи.

Литература:

1. Сорокин П.А. Американская сексуальная революция / Под редакцией Н.Е. Марковой. Москва, 2006.
2. Громько М.М. Буганов А.В. О воззрениях русского народа. М.: Паломник, 2007.
3. Ильиных С.А. Семейные ценности молодежи: традиции и трансформации // Вестник Томского гос.ун-та. Философия. Социология. Политология. 2012.№4 (20). Вып.1. С. 220-232.
4. Социология молодежи: учебник / под ред. В. Т. Лисовского. СПб., 1996.
5. Жизнедеятельность семьи: тенденции и проблемы / отв. ред. А.И.Антонов. М., 1990.
6. Голод С.И. Социально – психологические и нравственные ценности семьи // Молодая семья. Вып.18. М., 1977.
7. Ростовская, Т.К., Ростовская Н.А. Роль массовой коммуникации в социализации молодежи и молодых семей // Журнал «Информационное общество». 2014. № 2. С.43-49.
8. Демография. Учебник для высших учебных заведений. //Под редакцией проф. Волгина Н.А. и проф. Рыбаковского Л.Л. М.,2003. 263 с.
9. Э. Гидденс. Социология. Пер. с англ. Изд.2-е, полностью перераб. и доп. М.: Едиториал УРСС, 2005-632 с.
10. Социология семьи: Учебник / Под ред. проф.А.И. Антонова.-2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2005. 640 с.
11. Семейный кодекс Российской Федерации. Ст.3.; Социальная энциклопедия. М., 2000.
12. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка [электронный ресурс]. URL: <http://www.ozhegov.org> (дата обращения 10.05.2014).
13. Ростовская Т.К., Ростовская Н.А. Общекультурные проблемы молодой семьи // Человек в мире культуры. 2014. № 1(9). С. 26-30.
14. Социология семьи. Учебник. Второе издание, переработанное и дополненное // Под редакцией А.И.Антонова. М., 2005.
15. Климантова Г.И, Ростовская Т.К. Молодая семья-демографический ресурс России. М.; 2008 г., С.61.
16. Мацковский М. С. Российская семья в изменяющемся мире // Семья в России. 1995. № 3-4.
17. Антонов А.И. Социология рождаемости: теоретические и методологические проблемы. Москва: Статистика, 1980. 271 с.
18. Ростовская Т.К., Ростовская Н.А. Общекультурные проблемы молодой семьи // Человек в мире культуры.2014. № 1(9).

References:

1. Sorokin P.A. American sexual revolution / Edited by N.E. Markova. Moscow, 2006.
2. Gromyko M.M., Buganov A.V. On views of the Russian people. M.: Palomnik, 2007.
3. Ilyinykh S.A. Family values of the youth: traditions and transformations // Bulletin of the Tomsk st.un-ty. Philosophy. Sociology. Political science. 2012.№4 (20). Issue 1. P. 220-232.
4. Sociology of Youth: course book / ed. by V.T. Lisovskyi. SPb., 1996.
5. Family life: trends and problems / ed. by A.I.Antonov. M., 1990.
6. Golod S.I. Social - psychological and moral family values // Young family. Issue 18. M., 1977.
7. Rostovskaya T.K., Rostovskaya N.A. The role of mass communication in socialization of young people and young families // Journal «Information Society». 2014. № 2. P.43-49.
8. Demographics. Course book for higher educational institutions. // Edited by Prof. Volgin N.A. and Prof. Rybakovskyi L.L. M., 2003. 263 p.



9. Giddens A. *Sociology* Transl. from Engl. 2nd edition, revised and add. M.: Editorial URSS, 2005-632 p.
10. *Sociology of family: Course book* / Ed. by Prof. A.I. Antonov. 2nd ed., rev. and add. M.: INFRA-M, 2005. 640 p.
11. *Family Code of the Russian Federation. Art. 3.;* Social Encyclopedia. M., 2000.
12. Ozhegov S.I. *Dictionary of the Russian Language* [e-resource]. URL: <http://www.ozhegov.org> (access date 10.05.2014).
13. Rostovskaya T.K., Rostovskaya N.A. *General cultural problems of a young family // Man in the world of culture.* 2014. № 1 (9). P. 26-30.
14. *Sociology of the Family. Textbook. Second edition, revised and added* // Edited by A.I. Antonov. M., 2005.
15. Klimantova G.I., Rostovskaya T.K. *Young family - demographic resource of Russia.* M.; 2008, P.61.
16. Matskovskiy M.S. *The Russian family in the changing world // Family in Russia.* 1995. № 3-4.
17. Antonov A.I. *Sociology of fertility: theoretical and methodological problems.* Moscow: Statistics, 1980. 271 p.
18. Rostovskaya T.K., Rostovskaya N.A. *General cultural problems of a young family // Man in the world of culture.* 2014. № 1 (9).



СОЦИАЛЬНОЕ САМОЧУВСТВИЕ ОБУЧАЮЩИХСЯ КАК ИНДИКАТОР ОЦЕНКИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ УЧЕБНЫХ ВОЕННЫХ ЦЕНТРОВ В СТРУКТУРЕ ГРАЖДАНСКИХ ВУЗОВ

Калугина Д.А.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, diana.kalugina@uapa.ru

Самохвалов Ю.П.

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

УДК 316.74:37
ББК 60.561.9

Цель: проанализировать социальное самочувствие граждан, обучающихся в учебных военных центрах, мотивы выбора ими учебного заведения, сделать вывод об успешности функционировании УВЦ в структуре гражданского вуза как новой формы подготовки кадровых офицеров.

Методология и методы: методология исследования основана на принципах социологического подхода. В процессе исследования были использованы такие методы как анализ, синтез, социологический опрос, анализ документов,

Результаты: определены индикаторы социального самочувствия граждан, обучающихся по программам УВЦ, основные различия между ними и курсантами военного ВУЗа, выявлены представления граждан об их социальной принадлежности, мотивы и причины выбора образования. Сделан вывод о проблемах, связанных с институционализацией учебных военных центров как модернизированной формы подготовки кадровых офицеров, их «встраивании» в структуру гражданского вуза, замедленной адаптацией учащихся в УВЦ.

Область применения результатов: результаты исследования могут быть использованы в целях организации учебно-воспитательного процесса в УВЦ, их дальнейшей институционализацией в структуре гражданского вуза.

Научная новизна: осуществлена оценка социального самочувствия граждан, обучающихся по программам УВЦ, на основе системы индикаторов благополучия различных сторон их образовательной деятельности. Сделан вывод о том, что в учебных военных центрах гражданских вузов, с одной стороны, постепенно формируется новая социальная общность студенческой молодежи, с другой - уровень социального самочувствия граждан, обучающихся по программам УВЦ, пока что снижает маргинальное положение между студентами гражданских вузов обучающихся по программе подготовки офицеров запаса (студентов военных кафедр) и не обучающихся на военных кафедрах (факультетах военного обучения) - «обычными» студентами - а также курсантами, обучающимися в военных вузах страны.

Ключевые слова: учебный военных центр, социальное самочувствие, профессиональная мотивация, профессионализация, ценностные установки.

**SOCIAL WELL-BEING OF THE TRAINEES AS ASSESSMENT INDICATOR
OF MILITARY TRAINING CENTERS FUNCTIONING AS PART OF CIVIL UNIVERSITIES**

**Kalugina D.A.**

Candidate of Sciences (Sociology), Assistant Professor, Assistant 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@uapa.ru

Samokhvalov Yu.P.

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

Purpose. To analyze social well-being of citizens studying in military training centers (MTC), their motives for selecting the educational institution, to make a conclusion about efficiency of the military training center operating as part of a civil university structure as a new form of regular officers training.

Methodology and Methods: The methodology is based on the principles of sociological approach. Methods such as analysis, synthesis, sociological survey and document analysis have been used in the research.

Results: indicators of social well-being of citizens studying in MTC programs, main differences between them and cadets of military high schools are identified, citizens' perceptions of their social status, motives and reasons for the choice are revealed. Conclusion is made about problems associated with institutionalization of military training centers as a modernized form of regular officers training, about their «incorporation» into the civil university structure and about slow adaptation of students in MTC.

Scope of application: the research results can be used for educational process organization in MTC, their further institutionalization in the structure of civil university.

Scientific novelty: Social well-being of citizens studying in MTC programs is assessed on the basis of a system of indicators of well-being of various aspects of their educational activities. It is concluded that in military training centers of civil universities, on the one hand, a new social community of students is gradually formed, on the other hand, the level of social well-being of citizens studying in MTC programs is for the time being reducing marginal position between the students of civil universities studying in reserve officer training programs (students of military departments) and not studying in military departments (departments of military training) - «common» students - as well as cadets studying at military academies of the country.

Key words: military training center, social well-being, professional motivation, professionalization, values.

Процессы обновления военного образования через создание учебных военных центров (далее - УВЦ) в структуре гражданских вузов, актуализируют проблему выявления первых результатов реформ. Одним из направлений анализа современного состояния УВЦ является оценка их функционирования через призму индивидуального восприятия общностями, включенными в образовательный процесс. В качестве основных индикаторов с точки зрения социологического подхода выступают социальное самочувствие профессорско-преподавательского состава и граждан, обучающихся по программам подготовки кадровых офицеров в УВЦ, их удовлетворенность условиями и результатами своей профессиональной и образовательной деятельности. В настоящей статье остановимся на анализе социального самочувствия граждан, обучающихся в УВЦ.

Исследование проводилось при содействии ряда учебных военных центров в 2013-2014 гг. В анкетировании приняли участие граждане 18-23 лет, обучающиеся по программам подготовки кадровых офицеров в 8 учебных военных центрах на территории Центрального военного округа из городов: Ека-

теринбург, Красноярск, Новосибирск, Омск, Томск, Уфа. Объем выборки составил 450 человек. Выборка гнездовая. Опрашивались граждане, обучающиеся на всех курсах в УВЦ по инженерным, гуманитарным и экономическим специальностям.

Социальное самочувствие в социологическом смысле имеет несколько интерпретаций. Так, с точки зрения Л.Е.Петровой социальное самочувствие - «интегральная характеристика реализации жизненной стратегии личности, субъективных её сторон. Социальное самочувствие понимается как синдром сознания, отражающий соотношение между уровнем притязаний и степенью удовлетворения потребностей субъекта, которые представлены как когнитивные формирования»[1,с.51].

А.А.Киссель [2,с.47, 4,с.80], Н.Ф.Наумова [3,с.150], М.А.Слюсарянский [3,с.145-160], В.А.Ядов [4,с.80] определяют социальное самочувствие как удовлетворенность трудом.

Другие социологи «Е.И.Головаха, Н.В.Панина, А.П.Горбачик определяют социальное самочувствие людей как их обобщенную эмоционально-оценочную реакцию на социальные изменения и свое положение

в трансформирующемся обществе»[5, с.17].

На наш взгляд, одно из самых четких определений социальному самочувствию дал Л.В.Куликов. В своей работе «Детерминанты удовлетворенности жизнью» он пишет: «удовлетворенность жизнью трактуется как некоторая оценка жизненной ситуации, за которой стоит широкий спектр переживаний субъективного благополучия личности»[6, с.480].

Основываясь на позициях Л.В.Куликова, мы провели исследование социального самочувствия на основе системы индикаторов благополучия различных сторон жизни общностей, задействованных в образовательном процессе УВЦ. Главное в изучении социального самочувствия составляет оценка удовлетворенности граждан, обучающихся в УВЦ, своим социальным статусом, а также межличностными связями внутри коллектива в ходе образовательного процесса в учебном военном центре;

Анализ нормативно – правовых документов, наблюдение в ходе учебной деятельности за гражданами, обучающимися в УВЦ, позволили выделить основные формальные различия между общностями курсантов,

обучающимися в военных учебных заведениях, обычными студентами, обучающимися в гражданских ВУЗах, гражданами, заключившими договор на обучение в учебных военных центрах гражданских вузов и на факультетах военного обучения (военных кафедрах).

Основными различиями, на наш взгляд, являются:

- периодичность и сроки прохождения военного обучения;
- порядок ношения военной формы одежды;
- материальное обеспечение (получение дополнительных выплат и др.);
- начальные условия службы выпускников (порядок присвоения воинских званий и прохождения военной службы);
- порядок аттестования в офицерский строй.

Так, обычные студенты гражданских вузов, в отличие от студентов, обучающихся методом военного дня (один раз в неделю) в учебном военном центре, не носят военную форму одежды, не получают никаких доплат за военное обучение. Напротив, граждане, обучающиеся в УВЦ, ежедневно посвящают военному и гражданскому обучению, носят военную форму одеж-

Таблица 1 - Основные различия между гражданами, заключившими договор об обучении в УВЦ, и курсантами военного ВУЗа

Основные различия	Гражданин, заключивший договор об обучении в УВЦ	Курсант военного ВУЗа (военного института)
1	2	3
материальное обеспечение		
ежемесячные выплаты	на 1-ом курсе 1650 руб., на последующих курсах 3-4 установленных законом государственных стипендий (4020-5360 руб.) в зависимости от результатов обучения	от 15 000 руб. независимо от результатов обучения
проживание во время обучения	Размещение платное (от 750 руб./месяц)	Безвозмездное проживание
обеспечение военной формой одежды	1 раз за все время обучения производится выплата в размере 5 тыс.руб. на приобретение формы	в соответствии с нормами весь период обучения обеспечивается бесплатно
продовольственное обеспечение	питается самостоятельно	в соответствии с нормами весь период безвозмездно
начальные условия службы у выпускников ВУЗов		
Основные различия	Выпускник УВЦ	Выпускник военного ВУЗа
выплаты по окончанию учебного заведения	обеспечивается только военными перевозочными документами к месту назначения	месячным денежным довольствием (около 40 000 руб.) и военными перевозочными документами к месту назначения
срок присвоения очередного воинского звания	через 3 года	через 2 года
общая выслуга лет	время обучения не входит в общую выслугу	Время обучения входит в общую выслугу лет (прибавка к денежному довольствию 10% с первого дня назначения).

ды в день посещения УВЦ, и получают дополнительные выплаты за военное обучение.

Контракт на прохождение военной службы заключается курсантами военных вузов непосредственно во время обучения. Соответственно срок обучения в военных учебных заведениях засчитывается курсантам военных вузов в стаж военной службы. Для граждан окончивших учебные военные центры срок прохождения военной службы определен – минимум 3 года на офицерских должностях, курсантам окончившим военный ВУЗ – минимум 5 лет на офицерских должностях.

Обычный студент после окончания вуза проходит военную службу по призыву на общих основаниях в течение года на должностях солдат и сержантов. Выпускники военных кафедр, факультетов военного обучения, после присвоения звания «лейтенант» отправляются в запас. На наш взгляд разница в материальном обеспечении курсантов и граждан, обучающихся в УВЦ, обусловлена разными условиями обучения. У курсантов учеба в вузе приравнена к военной службе со всеми её тяготами и ограничениями, а у граждан, обучающихся в УВЦ - нет. Основные различия между гражданами, заключившими договор об обучении в УВЦ и курсантами военного ВУЗа, сведены в таблицу 1.

Одной из проблем, возникающих при подготовке кадровых офицеров в структуре гражданского вуза, является, неопределенность, расплывчатость их социального статуса, что негативно влияет на социальное самочувствие.

Значительная часть респондентов не смогли идентифицировать себя ни с военнослужащими, ни со студентами вуза. На вопрос о своей принадлежности к какой-либо общности затруднились ответить 27,8% респондентов, обучающихся на 1-2 курсах УВЦ, и 29,6% респондентов, обучающихся на старших курсах.

Осознание принадлежности к вооруженным силам у большинства респондентов все же формируется по мере обучения. На младших курсах относят себя к общности военнослужащих лишь 15,5% респондентов, в то время как 37,1% респондентов старших курсов позиционируют себя как курсанты и отмечают

свою принадлежность к социальной общности военнослужащих. К общности студентов гражданского вуза себя относят 56,7% респондентов младших курсов и 33,3% респондентов – старшекурсников.

При оценке своей позиции со стороны внешнего окружения гражданами, обучающимися в УВЦ, нами была зафиксирована аналогичная закономерность: нарастание уверенности в своем авторитете в вузе по мере перехода на старшие курсы (таблица 3).

Так, большинство (46,3%) респондентов старших курсов считают, что им завидуют, 24,1% респондентов, что их уважают за то, что они обучаются в УВЦ. Однако 18% респондентов отметили, что их не воспринимают как военнослужащих всерьез, и посмеиваются над ними. 11,1% респондентов старших курсов считают, что не имеют никакого авторитета среди студентов других факультетов и вузов.

Сравнивая ответы на вопрос «Как Вы оцениваете свое положение в университете среди студентов других факультетов и институтов?» отметим, что доля граждан, обучающихся на младших курсах, которые считают, что их не воспринимают, как военнослужащих и посмеиваются над ними (36,9%) значительно выше, чем на старших курсах. Полагают, что не имеют никакого авторитета среди студентов других факультетов и вузов 25,1% респондентов младших курсов, что также превышает результаты ответов старшекурсников. Почти четверть респондентов (24,4%) считают, что их уважают, за правильно сделанный выбор и обучение в УВЦ, а 13,6% убеждены, что им завидуют.

При определении гражданами собственного статуса нам интересно было проанализировать степень осознанной идентификации граждан, обучающихся в УВЦ «к делу защиты свободы и независимости народа и Отечества, принятие социальных норм и образцов поведения, ценностей и образа жизни военнослужащих» [7, с.45]. Это важно при оценке мотивационной готовности граждан, обучающихся в УВЦ к военной службе.

В разработанной нами анкете присутствовал блок вопросов, позволяющих нам оценить мотивационные установки граждан, обучающихся в УВЦ (вы-

Таблица 2 - Оценка принадлежности курсантов УВЦ к той или иной социальной общности (в % от числа опрошенных)

Варианты ответа	Учащиеся 1-2 курсов УВЦ	Учащиеся 4-5 курсов УВЦ
Я курсант УВЦ и принадлежу к социальной общности военнослужащих	15,5	37,1
Я студент высшего учебного заведения, занимающийся по программе военной подготовки в УВЦ	56,7	33,3
Не могу точно отнести себя ни к одной из вышеперечисленных социальных общностей	27,8	29,6

пускников учебного военного центра), к поступлению в УВЦ, отношения граждан к программе подготовки офицеров, приобретения навыков профессионализма и их готовности к поступлению на военную службу по контракту после окончания УВЦ.

Результаты исследования показали, что подавляющее большинство респондентов продолжили в стенах УВЦ военное образование: 77,8% респондентов до поступления в УВЦ закончили суворовские военные училища, кадетские корпуса, и лишь 22,2% до поступления в УВЦ закончили общеобразовательные средние школы, гимназии, СПТУ и др.

Интересным фактом явилось то, что при этом из личных побуждений студентами УВЦ стали только 8,8% опрошенных. Наибольшее количество респондентов поступило в УВЦ по настоятельному совету родителей (22,1%) и рекомендациям знакомых, друзей, учителей – 30,9 %. Оправдывает себя и практика проведения «Дней открытых дверей». Так 17,6% респондентов ответили, что именно рекомендации представителей администрации вузов и непосредственно УВЦ в ходе проведения «Дня открытых дверей» повлияли на решение поступить в УВЦ. Лишь 1,5% респондентов поступили в УВЦ по рекомендации центров профориентации. 1,5% респондентов связали свою жизнь с УВЦ в связи с закрытием многих военных училищ.

Вспоминая свой настрой при поступлении в УВЦ, 36,5% выпускников ответили, что стремились стать профессиональными военными и получить офицерское звание. Для 17,1% выпускников основным мотивом была возможность получения одновременно двух профессий, одна из которых - военная. 7,9 % респондентов откровенно признались, что поступили в УВЦ из-за возможности получения бесплатного высшего образования. Только 4% респондентов поступали в УВЦ, желая исполнить воинский долг и посвятить свою жизнь защите Отечества. Таким образом, целенаправленно выбирали военное образование менее половины опрошенных.

Исследование профессиональной мотивации выпускников 2013 года показывает: не смотря на то, что при выборе учебного заведения респонденты в большей мере ориентировались на советы со стороны, за время обучения в УВЦ 44,4% выпускников укрепились в своем выборе стать офицером. 33,3% - еще

не твердо укрепились в своем выборе. И только 7,4% респондентов разочаровались в сделанном выборе. 14,8% респондентов затруднились ответить на вопрос о том, как изменилось отношение к будущей военной профессии за время обучения.

Соответственно, можно отметить, что уверенность в себе, в своем статусе, в своем профессиональном выборе, авторитете, а, значит, и уровень социального самочувствия у граждан повышаются по мере обучения в УВЦ.

Эти результаты позволяют сделать вывод о положительном влиянии обучения в УВЦ на профессиональную мотивацию граждан и рекомендовать администрации и преподавателям уделить ей еще большее внимание.

К сожалению, современное состояние армии не внушает оптимизма относительно перспектив дальнейшей службы (назначение на офицерскую должность) и возможности трудоустройства (призыва на военную службу) значительному числу выпускников. 37% опрошенных верят, что скорее всего будут призваны в ряды ВС РФ и назначены на офицерские должности, 16,7% опрошенных считают, что могут быть определенные трудности с назначением, но без офицерских должностей не останутся. У 24,1% респондентов существует опасение, что в связи с сокращением численности ВС РФ будут отправлены в запас, 18,5% респондентов затруднились оценить свои перспективы. Это, безусловно, негативно влияет на социальное самочувствие граждан, обучающихся в УВЦ.

В то же время, большинство из наших респондентов связывает с армией свое будущее. Только 7,4% опрошенных предпримут все усилия, чтобы избежать службы в ВС РФ, еще 7,4% выпускников планируют служить до получения жилья. около половины выпускников (44,4%) планируют отслужить после окончания УВЦ в течение 3-х лет и заключить новый контракт о прохождении военной службы, а 24,1% опрошенных планируют отслужить первый контракт и уволиться из рядов ВС РФ.

Из причин, по которым респондентам придется продлевать контракт на прохождении военной службы, отмечают высокий уровень дохода офицеров – у 17,8% респондентов; обеспеченность жильем – у 20,9% респондентов; высокий уровень социальной за-

Таблица 3 - Оценка гражданами, обучающимися в УВЦ своей позиции со стороны внешнего окружения (в % от числа опрошенных)

Варианты ответа	Учащиеся 1-2 курсов УВЦ	Учащиеся 4-5 курсов УВЦ
Мне завидуют	13,6	46,3
Меня уважают за то, что обучаюсь в УВЦ	24,4	24,1
Меня не воспринимают как военнослужащего всерьез и подсмеиваются надо мной	36,9	18,5

щищенности – у 15,5 % респондентов; патриотизм, верность Родине и воинскому долгу – у 10,8%. Высокий престиж военной службы в обществе отметили 11,6% выпускников. Уверенность в завтрашнем дне выражают 11,6% респондентов. Наименьшее количество респондентов выбрали следующие причины: романтика военной службы, возможность проявить мужество – 4,6%; интересное содержание работы – 4,6 %; трудности с поиском другой работы – 2,3 %.

Выделяя факторы, способствующие успехам в будущей офицерской карьере, 36,1% опрошенных отметили вариант ответа – «добросовестность и усердие», 28,9% - «диплом высшего учебного заведения общегражданского образца по специальности», 15,7% уверены в высоком уровне своих профессиональных знаний, 13,2% респондентов надеются на счастливый случай и удачу, и 6% опрошенных верят в личные связи.

Немаловажную роль в мотивационных настроениях и социальном самочувствии выпускников играет осведомленность о воинских частях и подразделениях, в которых им придется служить, о содержании и условиях будущей службы, о проблемах, которые могут их ожидать после выпуска, о размере денежного довольствия и др. Исследование показало, что до 22,5% респондентов плохо осведомлены о различных вопросах предстоящей деятельности в войсках.

В ходе анкетирования респондентам необходимо было высказать свое согласие относительно 10 высказываний касающихся прохождения военной

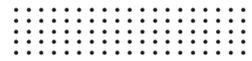
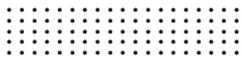
службы. Результаты опроса, касающиеся ценностных установок граждан, представлены в таблице 4.

Анализируя отношение к данным ценностным суждениям, отметим, что большая часть респондентов (74,1%) согласна с тем, что «настоящий мужчина должен отслужить в армии». Почти половина (42,6%) желают испытать себя, приняв участие в реальных боевых действиях. Практически все согласились (50%), или скорее согласились (44,4%) с тем, что гордятся с возможностью в будущем служить в Вооруженных силах РФ. Граждане, согласившиеся с утверждениями «лучше пойти в армию по призыву, чем учиться в УВЦ», «было бы лучше пойти учиться в военное училище, чем учиться в УВЦ» по всей видимости, неудовлетворенны выполнением социальных ожиданий от обучения в УВЦ.

Интересно мнение респондентов относительно регулярного ношения военной формы одежды при посещении занятий в УВЦ. Большая часть ответивших (61,8%) считают, что ношение военной формы дисциплинирует и организывает. 14,6% ответивших видят в повседневном ношении военной формы одежды при обучении в гражданском вузе ущемление прав и человеческого достоинства. Всегда мечтали носить военную форму – 9,1% респондентов. 3,6% граждан считают, что необходимо перейти к ношению повседневной, а не полевой формы. Только у 10,9% граждан форма снижает уровень социального самочувствия: утомляет однообразие, форма требует модернизации и др.

Таблица 4 - Отношение граждан, обучающихся в УВЦ, к ценностным суждениям о военной службе

	согласен	скорее согласен	скорее не согласен	не согласен
Я горжусь тем что у меня есть возможность в будущем служить в ВС РФ.	50,0	44,4	3,7	1,8
Было бы лучше пойти в армию по призыву, чем учиться в УВЦ.	59,3	29,6	5,6	5,6
Было бы лучше пойти учиться в военное училище, чем учиться в УВЦ.	33,3	25,9	24,1	16,7
В кругу моих друзей быть военнослужащим не престижно.	51,8	29,6	9,3	9,3
Я с интересом смотрю передачи и фильмы о военных.	44,4	38,9	13,0	3,7
Настоящий мужчина должен отслужить в армии.	74,1	13,0	7,4	5,6
Я хотел бы испытать себя, приняв участие в реальных боевых действиях.	42,6	33,3	13,0	11,1
Я с гордостью ношу военную форму по улице.	40,7	35,2	16,7	7,4
Я думаю, что мне будет трудно адаптироваться в армии на офицерской должности сразу после окончания учебы.	42,6	22,2	20,4	14,8
Я пойду служить в армию, только если начнется война.	48,2	35,2	9,3	7,4



Результаты нашего исследования подтверждают выводы Карловой Е.Н. [8, с.142], о том, что в учебных военных центрах гражданских вузов постепенно формируется новая социальная общность студенческой молодежи - общность граждан, обучающихся в УВЦ.

Уровень социального самочувствия граждан, обучающихся по программам УВЦ, пока что снижает маргинальное положение между студентами гражданских вузов обучающихся по программе подготовки офицеров запаса (студентов военных кафедр) и не обучающихся на военных кафедрах (факультетах военного обучения) - «обычными» студентами - а также курсантами, обучающимися в военных вузах страны. Это выражается, прежде всего, в том, что довольно большой процент респондентов сомневаются в правильности сделанного профессионального выбора, в общественном признании их выбора, отсутствии четкой перспективы дальнейшего прохождения военной службы.

Кроме того, построить систему обучения в УВЦ, аналогичную военным училищам, институционально невозможно, и выпускники будут отличаться от своих товарищей, окончивших военные вузы, что, безусловно, не может не тревожить будущих офицеров.

Все это позволяет сделать вывод о существующих проблемах в вооруженных силах, в институционализации учебных военных центров как модернизированной формы подготовки кадровых офицеров, в их «встраивании» в структуру гражданского вуза, замедленной адаптации учащихся в УВЦ и вузе.

С другой стороны, рост уверенности в выборе учебного заведения, в профессиональном выборе, в своем социальном статусе, и его позиции в среде вуза по мере взросления и перехода на старшие курсы свидетельствует об оптимизации социального самочувствия граждан, обучающихся по программам УВЦ. Это свидетельствует о позитивной профессионализации и высоком уровне патриотического воспитания.

Дальнейшее взаимодействие военного и гражданского образования сделают среду УВЦ более открытой для взаимного влияния военных и гражданских технологий, дадут толчок к обмену информацией, возможность осуществлять военно-патриотическое воспитание студенческой молодежи, гражданский контроль и участие общества в подготовке военных кадров.

Литература:

1. Петрова Л.Е. Социальное самочувствие молодежи // Социологические исследования. 2000. № 12. С.50-55.
2. Киссель А.А. Ценностно-нормативный аспект от-

ношения к труду // Социологические исследования. 1984. №1. С.47-55.

3. Наумова Н.Ф., Слюсарянский М.А. Удовлетворенность трудом и некоторые характеристики личности // Социологические исследования. Проблемы труда и личности. Вып 3. М.: Наука, 1970. С. 145-160.
4. Ядов В.А., Киссель А.А. Удовлетворенность работой: анализ эмпирических обобщений и попытка их теоретического истолкования // Социологические исследования. 1974. № 1. С.78-87.
5. Чугуенко В.М., Бобкова Е.М.. Новые тенденции в исследовании социального самочувствия населения. Социологические исследования. 2013. №1. С. 16-24.
6. Куликов Л. В. Детерминанты удовлетворенности жизнью // Общество и политика / под ред. В. Ю. Большакова. СПб.: СПбГУ, 2000. С. 476-510.
7. Суханов П.В., Карлова Е.Н., Морозова Н.В. Проблема воинской идентичности студентов учебных военных центров // Армия и общество. 2012. №4 (32). С.42-46.
8. Карлова Е.Н. Особенности социального статуса студентов военных центров // Социологические исследования. 2012. С.135-142.

References:

1. Petrova L.E. Social well-being of the youth // Sociological studies. 2000. № 12. P.50-55.
2. Kissel A.A. Value-normative aspect of attitude to work // Sociological studies. 1984. №1. P.47-55.
3. Naumova N.F., Slyusaryanskiy M.A. Job satisfaction and some personality characteristics // Sociological studies. Problems of labor and personality. Iss. 3. M.: Nauka, 1970. P. 145-160.
4. Yadov V.A., Kissel A.A. Job satisfaction: analysis of empirical generalizations and attempt of their theoretical interpretation // Sociological studies. 1974. № 1. P.78-87.
5. Chuguenko V.M., Bobkova E.M. New trends in researching social well-being of population. // Sociological studies. 2013. №1. P. 16-24.
6. Kulikov L.V. Determinants of life satisfaction // Society and politics / edited by V.Yu. Bolshakov. SPb.: SpbGU, 2000, P. 476-510.
7. Sukhanov P.V., Karlova E.N., Morozova N.V. The problem of military identity of students of military training centers // Army and society. 2012. №4 (32). P.42-46.
8. Karlova E.N. Specifics of social status of students of military centers // Sociological studies. 2012. P.135-142.



ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ЭВОЛЮЦИЯ ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

Джахбаров Ю.А.

кандидат юридических наук, председатель Дагестанской
специализированной коллегии адвокатов, вице-президент, Адвокатская палата Республики Дагестан (Россия),
367000, Россия, Республика Дагестан, г. Махачкала пр.Расула Гамзатова, д. 15, mushkam@inbox.ru

УДК 343.9
ББК 67.515

Цель: исследование особенностей формирования и развития методов и способов борьбы западных государств с преступностью.

Методы и методология: использованы общенаучные методы исследования (ретроспективный анализ, сравнительно-правовой, формально-логический, социологический).

Результаты: представлен исторический обзор концепций и теорий криминологии. Описаны различные стратегии борьбы с преступными явлениями древних и средневековых государств. Выявлена зависимость инструментов борьбы государства и общества с преступностью от традиционной национальной религии, общественной нравственности, обычаев, господствующего политического и экономического уклада и уровня научно-технического развития.

Ключевые слова: меры борьбы государства и общества с преступностью, причины преступлений, уголовное наказание, традиционная национальная религия, общественная нравственность, обычаи.

EVOLUTION OF FOREIGN PRACTICE OF CRIME COMBATTING

Dzhakhbarov Yu.A.

Candidate of Sciences (Law), Chairman of the Dagestan Specialized Bar Association, Vice President,
Chamber of Lawyers of the Republic of Dagestan (Russia), 15 Rasula Gamzatova pr., Makhachkala,
Republic of Dagestan, Russia, 367000, mushkam@inbox.ru

Purpose: to study specific features of formation and development of the Western countries' methods and ways of crime combatting.

Methods and methodology: general scientific research methods (retrospective analysis, comparative legal, formal-logical, sociological) are used.

Results: historical overview of the concepts and theories of criminology is provided. Various strategies to combat criminal phenomena of ancient and medieval states are described. The research reveals the dependence of crime combatting tools of the state and society on the traditional national religion, public morals, customs, dominating political and economic system and the level of scientific and technical development.

Key words: measures of state and society to combat crime, causes of crime, criminal punishment, traditional national religion, public morals, customs.

История борьбы с преступлениями в разных государствах берёт своё начало испокон веков. Она показывает нам, что положительный опыт борьбы с преступлениями был всегда обусловлен в разных народах и в разные периоды времени определёнными теоретическими идеями и традициями [1]. В зависимости от своих религиозных, философско-мировоззренческих и политических установок в различные периоды развития человечества выдающиеся мыслители разных народов считали главными причинами совершения преступлений передающийся из поколения в поколение «первородный грех» или испорченность человеческой природы. Другие исследователи считали основной причиной совершения преступлений изначально наследственно-психологическую склонность некоторых людей из корыстных и низменных иных побуждений совершать противоправные и общественно опасные поступки.

Некоторые известные древние и средневековые мыслители (например, Платон, Аристотель, Т. Мор, Т. Кампанелла, Ч. Беккария, Дж. Локк и другие) полагали, что причинами совершения преступления являются порча и болезнь души или нарушение душевного покоя и гармонии конкретных людей, их безмерное желание и стремление к материальному богатству и власти, затмевающие их разум различные страсти и испорченные нравы, которые порождают озлобленность и нищету одних и горделивую праздность других людей, несправедливую организацию общественных и государственно-политических отношений и устоев. Исходя из этих мировоззренческих предпосылок, они считали главной задачей истинной юриспруденции, законодательства и правосудия предупреждение совершения разного рода преступлений, своевременное и справедливое наказание правонарушителей и преступников [2].

Ряд западноевропейских мыслителей считали причиной совершения преступлений неблагоприятные условия жизни людей и социальную несправедливость, в частности, разделение общества на классы собственников-эксплуататоров и обездоленных нищих людей. В царской России некоторые видные писатели и общественные деятели считали главной причиной социальной несправедливости и обусловленных ею многообразных преступлений «крепостное право» и угнетение широких масс поработанных людей своими ведущими паразитический образ жизни господами: дворянами, помещиками, церковными иерархами, государственными чиновниками и т.д.

Предлагая свои духовно-нравственные методы борьбы с преступлениями, великие отцы и учителя церкви полагали, что грех и проистекающее из него зло преступления прежде всего являются актами отрицания

бытия Бога, преступлением Его слова и неизменных заповедей. Вот, что писал о первопричине совершения преступления - «первородном грехе» - один из отцов и учителей церкви святой Августин: «Так как средство этого преступления состоит в правосудном наказании, то от древа того, к которому человек прикоснулся вопреки запрету, явилось познание добра и зла; потому что, впад в свой грех и терпя за него наказание, душа учится, какое различие существует между заповедью, которая она не захотела сохранить, и грехом, который она совершила; и таким образом, с одной стороны, по опыту знакомится со злом, которого она не знала, остерегаясь его, а с другой, через сравнение со злом сильнее начинает любить добро» [3]. Если изначально невинному первочеловеку Адаму не был бы известен один-единственный запрет Бога - воздержаться и не вкушать плода дерева, растущего посреди райского сада, то деяние его не вменялось бы ему в вину в качестве греха и преступления.

Концепции «первородного греха» придерживался также великий немецкий учёный и философ Гегель, который писал: «Посредством совершенного Адамом первородного греха стал человек от природы греховен; он должен снять свою природность и стать духом. Если же человек остается в природности своей воли, то это уже не первородный грех, а воля человека пребывать во грехе» [4]. Потому грех и преступление есть лишь следствие своевольно испорченной человеческой природы и судьбы человека, поработанного душераздирающими низменными страстями, сатанинской гордостью и похотливыми влечениями, а не следствие свободной и ответственной воли достойного своего Создателя существа, имеющего свое высокое достоинство, призвание и назначение. Для того чтобы не совершать больше преступлений, человек должен осознать своё достоинство и вести себя всегда и везде достойно.

Научные методы борьбы с преступлениями разрабатывались также представителями так называемой антропологической школы [5]. Во Франции её представлял, например, известный френолог Ф. Галль, в Италии психиатр Ч. Ламброзо. В многолетних своих криминологических исследованиях они утверждали, что преступные свойства и наклонности человека в основном передаются генетически, по наследству, хотя и формируются в социальной среде. В наше время их взглядов, хотя и с некоторыми оговорками, придерживаются американские психологи Бартол К., Блэкборн Р., Д. Шэффер и Д. Майерс, которые рассматривают детерминанты поведения человека, как в генетическом, так и в социальном измерениях [6, 7]. По мнению одного из последователей Ч. Ламброзо Д.А. Дриля, преступность возникает обыкновенно на почве болезненной порочности, которая передаётся

далее путём унаследования различных дефектов [8]. Поэтому наиболее оптимальным методом борьбы с преступниками они считали медицинское их лечение и исцеление, а также благоприятное изменение их жизненной обстановки и социальной среды [9]. Тем самым они в своих подходах к решению проблемы борьбы с преступностью приближались к взглядам представителей социологической школы правоведов-криминологов.

Социологическую школу криминологии представляли главным образом бельгийский математик А.Кетле, французские и немецкие криминологи А. Лакассань, Э. Дюркгейм, Г. Тард и Г. Манхейм, которые считали преступность не только и не столько биологическим явлением, сколько социальным явлением. Из этого они делали вывод о том, что каждое общество имеет тех преступников, которых оно заслуживает [10].

В России подобных взглядов придерживались, например, известный русский правовед и криминолог Н.С. Таганцев, который писал: «Жизнь всех народов свидетельствует нам, что всегда и везде совершались и совершаются деяния, по разным основаниям не столько признаваемые, но и вызывающие известные меры общества или государства, направленные против лиц, их учинивших, - деяния, признаваемые преступными; что всегда и везде существовали лица, более или менее упорно не подчинившиеся требованиям правового порядка, велениям власти, его охраняющей» [11]. В связи с этим наиболее оптимальным средством борьбы с преступностью он, наряду с нравственным воспитанием и просвещением людей, считал также существенное улучшение их социально-бытовых условий жизни. Другие русские считали, что большинство преступлений совершаются не столько от географических, климатических и иных явлений, сколько от дурного воспитания, политического неурюстройства жизни общества, несправедливых социальных отношений, которые духовно и нравственно развращают людей и порождают в них празднось, злобу, зависть, лицемерие, своекорыстность и властолюбие [12]. Для борьбы с преступностью они предлагали всё больше и больше заниматься нравственным и правовым просвещением людей, а также искоренять те несправедливые условия социальной жизни, которые вызывают у них подобные мотивы для совершения тех или иных преступлений [13].

Один из ярких представителей социологического направления развития криминологии итальянский исследователь Э. Ферри в 1896 году полагал, что причины преступности содержат в себе много параметров, и они носят как антропологический, расовый, генетический, природно-климатический,

так и нравственно-психологический, социально-экономический, политический и т.д. Следовательно, и стратегии борьбы с преступностью должны разрабатываться на основе такого множества криминогенных факторов [13].

Известный французский социолог Э. Дюркгейм видел причины совершения преступлений в разрушении традиционных социальных связей, которые приводят к состоянию социальной аномии, безразличия людей к требованиям религиозных и моральных заповедей, принципов и норм права, обычаев и т.п. [14]. Поэтому для успешной борьбы с преступностью он предлагал постепенное восстановление сложившихся в обществе традиционных связей и справедливых социальных отношений.

Американский социолог права Р.Мертон усматривал причины совершения многих преступлений в том, что из-за отсутствия правомерных возможностей людей добиваться поставленных обществом целей (например, быть известным и знаменитым, богатым и влиятельным) люди начинают фрустрировать, т.е. впадать в чувства неверия, уныния, разочарования, отчаяния и безысходности. По этой причине эти люди либо, нарушая закон, добиваются этих социальных установок, либо становятся алкоголиками, наркоманами и самоубийцами [1]. Очевидно, что в отличие от духовно-нравственных пастырей и иных стратегов борьбы с преступностью представители социологической школы не в полной мере учитывали тот неопровержимый факт, что многие преступления совершаются не только по причине личной социально-бытовой неурюстроенности и бедности некоторых людей, но также и из-за отсутствия в самых социально продвинутых, материально обеспеченных и успешных людях чувства истинной веры, видения жизненной перспективы, лучшей надежды и любви, которые вытеснены чувством зависти, вражды, своекорыстии, эгоизма, нравственной невоспитанности и душевной испорченности и опустошения [15].

Американский исследователь Э. Сатерленд и французский криминолог Г. Тард считали, что стратегии борьбы с преступностью должны строиться, исходя из выявления всей совокупности причин и условий совершения отдельных видов преступлений. Например, они видели некоторые такие причины в стремлении большинства людей подражать тем, кого они считают выше себя или своими кумирами, которым свойствен преступный образ жизни, мышления и поведения [1].

Поэтому действенная борьба с преступлениями должна, прежде всего, начинаться с борьбы с теми авторитетами общества, поведение которых имеет самое большее негативное влияние на поведение остальных членов общества.

Литература:

1. Иншаков С.М. Зарубежная криминология. М., 1997.
2. Абызов К.Р., Гриб В.Г., Ильин И.С. Криминология. Курс лекций. / К.Р. Абызов, В.Г. Гриб, И.С. Ильин. М., 2010.
3. Августин Блаженный. Об истинной религии. Теологический трактат. Минск, 1999.
4. Гегель Г.В. Философия права. М., 1990.
5. Решетников Ф.М. Классическая школа и антрополого-социологическое направление. М., 1985.
6. Бартол К. Психология криминального поведения. СПб., 2004.
7. Блэкборн Р. Психология криминального поведения. СПб., 2004.
8. Шэффер Д. Дети и подростки: психология развития. СПб., 2003.
9. Дриль Д.А. Учение о преступности и мерах борьбы с ней. М., 1912. (2006).
10. Криминология /Под ред. В.Н.Кудрявцева, В.Е. Эминова. М.: Норма. 2010.
11. Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Лекции. Часть общая. Т. 1. СПб., 1902.
12. Остроумов С.С. Преступность и её причины в до-революционной России. М., 1960.
13. Фельдштейн Г.С. Главные течения в истории уголовного права России. Ярославль, 1909.
14. Боронбеков С. Современные уголовно-правовые системы и школы. Рязань, 1994.
15. Флетчер Дж., Наумов А.В. Основные концепции современного уголовного права. М., 1988.

References:

1. Inshakov S.M. Foreign criminology. M., 1997.
2. Abyzov K.R., Grib V.G., Ilyin I.S. Criminology. Lectures. / K.R. Abyzov, V.G.Grib, I.S. Ilyin. M., 2010.
3. St. Augustine. On the true religion. Theological treatise. Minsk, 1999.
4. Hegel G.W. Philosophy of law. M., 1990.
5. Reshetnikov F.M. Classical school and anthropological-sociological direction. M., 1985.
6. Bartol C. Criminal behavior: a psychological approach. Spb., 2004.
7. Blackburn R. The psychology of criminal conduct. Spb., 2004.
8. Shaffer D. Developmental Psychology: Childhood and Adolescence. Spb., 2003.
9. Dril D.A. Theory of criminality and measures to combat it. M., 1912. (2006).
10. Criminology / Ed. by V.N. Kudryavtsev, V.E. Eminov. M.: Norma. 2010.
11. Tagantsev N.S. Russian criminal law. Lectures. General part. V.1. SPb., 1902.
12. Ostroumov S.S. Crime and its causes in pre-revolutionary Russia. M., 1960.
13. Feldstein G.S. Main trends in the history of criminal law of Russia. Yaroslavl, 1909.
14. Boronbekov S. Contemporary criminal-legal systems and schools. Ryazan, 1994.
15. Fletcher J., Naumov A.V. Basic concepts of modern criminal law. M., 1988.

ОСНОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ И УСТРАНЕНИЮ ПРОБЕЛОВ В ПРАВЕ

Кузнецова Е.В.

аспирант кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет (Россия),
620048, Россия, г.Екатеринбург, ул. Современников, д. 31, к. 50, thesaurus999@mail.ru

УДК 342
ББК 67.400

Цель: определить правовые основания деятельности органов конституционной юстиции в Российской Федерации по выявлению и устранению пробелов в праве.

Методы: проанализировано действующее законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере конституционного судебного контроля, а также практика органов конституционной юстиции в Российской Федерации; на основе определения целей, задач и функций органов конституционной юстиции сделаны выводы об основаниях их деятельности по выявлению и устранению пробелов в праве.

Результаты: на основе анализа действующего законодательства сделаны выводы о недостаточности правовых оснований деятельности органов конституционной юстиции в Российской Федерации по выявлению и устранению пробелов в праве. Исходя из доктринальных представлений о предназначении органов конституционной юстиции определены цели, задачи и функции этих органов. Сделан вывод о том, что рассматриваемая деятельность конституционных судов основывается на их целях, задачах и функциях. Обеспечение верховенства конституции, защита прав и свобод граждан, воздействие на текущее законодательство требует от суда, во-первых, констатировать обнаруженный пробел, а во-вторых, отреагировать на его обнаружение таким образом, чтобы пресечь возможные нарушения прав человека и принципа законности и сохранить системность действующего законодательства. Несмотря на то, что органы конституционной юстиции в Российской Федерации не обладают отдельным полномочием по оценке конституционности пробелов в праве, такая оценка фактически возможна и проводится, так как оспариваемые нормы рассматриваются судами в системной взаимосвязи со всем комплексом норм, регулирующих определенные общественные отношения.

Научная новизна работы состоит в определении правовых оснований деятельности органов конституционной юстиции в Российской Федерации по выявлению и устранению пробелов в праве.

Ключевые слова: конституционная юстиция, пробелы в праве, конституционный судебный контроль.

ACTIVITY FRAMEWORK OF CONSTITUTIONAL JUSTICE BODIES TO IDENTIFY AND ELIMINATE LEGAL GAPS

Kuznetsova E.V.

postgraduate student of Constitutional Law Department, Ural State Law University (Russia), fl. 50, 31
Sovremennikov str., Ekaterinburg, Russia, 620048, thesaurus999@mail.ru

Purpose: to determine legal activity framework of the bodies of constitutional justice in the Russian Federation to identify and eliminate legal gaps.

Methods: current legislation of the Russian Federation and of the subjects of the Russian Federation in the field of constitutional judicial control and the practice of constitutional justice bodies in the Russian Federation are analysed; on the basis of the definition of aims, goals and functions of constitutional justice bodies conclusions are made on their activity framework to identify and eliminate gaps in law.

Results: on the basis of the analysis of current legislation conclusions are made about the lack of legal framework for the constitutional justice bodies in the Russian Federation to identify and eliminate gaps in law. Proceeding from the doctrinal ideas about the purpose of the constitutional justice bodies, aims, goals and functions of these bodies are defined. It is concluded that the considered activity of constitutional courts is based on their aims, goals and functions. Ensuring

supremacy of the constitution, protection of rights and freedoms of citizens, influencing current legislation requires the Court, first, to acknowledge the identified gap, and second, to respond to it so as to prevent possible violations of human rights and the rule of law principle and to retain consistency of the current legislation. In spite of the fact that the constitutional justice bodies in the Russian Federation have no separate authority to assess the constitutionality of legal gaps, yet, such assessment is possible and in fact is carried out, as the contested norms are considered by courts in the systemic interconnection with the full set of norms regulating certain social relationships.

Scientific novelty of this work is identification of legal framework of constitutional justice bodies in the Russian Federation to identify and eliminate gaps in law.

Key words: constitutional justice, gaps in law, constitutional judicial control.

Наличие пробелов в праве свойственно любой правовой системе. В отдельных случаях законодатель не успевает отслеживать появление новых общественных отношений, требующих правового регулирования, в других случаях наличие пробела может быть следствием недостатков юридической техники, коллизий или ошибок в праве. Пробелы в праве не только нарушают системность законодательства и затрудняют правоприменение, но зачастую влекут нарушения прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим органы государственной власти должны стремиться своевременно выявлять наличествующие в правовом регулировании пробелы и незамедлительно их устранять.

Выявление пробелов в праве происходит, как правило, в ходе правоприменительной деятельности: именно правоприменители первыми сталкиваются со спорным вопросом, разрешение которого невозможно на основе действующих правовых норм, однако единственным вариантом реакции правоприменительных органов на обнаруженный пробел является применение приемов аналогии закона или аналогии права. Органы конституционной юстиции, также как и иные органы судебной власти, сталкиваются с пробелами в праве в ходе рассмотрения конкретных дел, при этом природа деятельности, а главное – решений, органов конституционного судебного контроля значительно отличается от природы деятельности и решений иных органов правосудия, что придает деятельности данных органов по выявлению пробелов в праве некоторые специфические черты.

Органы конституционной юстиции в Российской Федерации не наделены специальным полномочием по оценке конституционности правового пробела, однако на практике суды не только констатируют наличие пробела, но и предпринимают меры по его преодолению или устранению. Перечень таких мер вырабатывается судами самостоятельно и находит отражение в их практике, но не в законодательстве Российской Федерации.

Так, например, в Определении от 9 апреля 2002 года № 68-О Конституционный Суд Российской Федерации выявил пробел в правовом регулировании

порядка предоставления льгот лицам, награжденным знаком «Почетный донор России»: статья 11 Закона Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» предусматривает предоставление таким лицам льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, однако не устанавливает, за счет средств какого бюджета данные льготы обеспечиваются. Суд установил, что «предоставление льгот впредь до надлежащего урегулирования должно производиться за счет средств федерального бюджета» [1].

Отсутствие законодательных оснований деятельности органов конституционной юстиции по выявлению и устранению пробелов в праве при устойчивой практике такой деятельности как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации, влечет неоднозначную оценку решений судов, содержащих предписания по устранению пробелов в праве, и негативно влияет на эффективность исполнения решений органов конституционной юстиции. Такая ситуация не способствует поддержанию конституционной законности в России. В связи с этим автором данной статьи предпринята попытка установить правовые основания обозначенной деятельности органов конституционной юстиции.

Органы конституционной юстиции в Российской Федерации обладают компетенцией, пределы которой определены Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации и законами федерального и регионального уровня. В свою очередь компетенция или набор полномочий этих органов определяются исходя из целей и задач их деятельности, а также их функций. Таким образом, для того чтобы понять, во-первых, должен ли суд, обнаруживший пробел в ходе рассмотрения конкретного дела, реагировать на данный пробел, во-вторых, каковы средства и способы такой реакции, необходимо обратиться к целям и функциям органов конституционного судебного контроля, обуславливающим пределы полномочий этих органов.

Под конституционным судебным контролем следует понимать «деятельность специально на то уполномоченных государственных органов, направ-

ленную на обеспечение верховенства в правовой системе страны и непосредственного действия конституции на всей ее территории, на предупреждение издания не соответствующих Основному закону нормативных правовых актов, на установление и устранение их, а в случае необходимости – на применение толкования конституции» [2, с. 21].

В научной литературе неоднократно высказывалась точка зрения, согласно которой вопросы о роли и месте системы конституционного правосудия в России, а также о целях и задачах ее функционирования разработаны недостаточно тщательно [3, с. 1; 4, с. 107]. Исходя из приведенного определения конституционного судебного контроля можно выделить такие цели органов конституционной юстиции как 1) обеспечение верховенства и непосредственного действия конституции; 2) предупреждение издания не соответствующих конституции нормативных правовых актов; 3) установление и устранение нормативных правовых актов, не соответствующих конституции; 4) толкование конституции.

Следует однако отметить, что деятельность по предупреждению издания не соответствующих конституции нормативных правовых актов, а также по установлению и устранению таких актов как раз является средством обеспечения верховенства конституции. То же самое можно сказать и о деятельности по толкованию конституции, ведь толкование осуществляется с целью разъяснения отдельных норм и положений, закрепленных в основном законе и недостаточно определенных и ясных для правоприменителя. Именно толкование конституционных норм конституционными судами позволяет применять эти нормы непосредственно на всей территории государства. Таким образом, на наш взгляд, из перечисленных четырех целей уместно выделить одну. Согласимся с Н.В. Витруком, называющим целью деятельности любого конституционного суда «обеспечение и защиту верховенства, прямого действия конституции в деятельности всех субъектов общественных отношений на всей территории государства» [5].

В легальном определении целей деятельности Конституционного Суда Российской Федерации также допущено смешение понятий разных объемов. Согласно статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» целями деятельности Конституционного Суда Российской Федерации являются «защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации» [6]. Однако обеспечение верховенства и прямого действия Конституции России предполагает как защиту основ конституционного

строения, закрепленных в главе 1 Конституции, так и защиту прав и свобод человека и гражданина, которые либо нашли отражение в самой Конституции либо в силу части 1 статьи 55 и части 1 статьи 17 Конституции подлежат защите как закрепленные в международно-правовых актах, являющихся частью правовой системы Российской Федерации.

Еще более противоречивы подходы к определению целей деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Учитывая, что эти суды, также как и Конституционный Суд Российской Федерации, являются органами конституционного судебного контроля, но на уровне субъекта Российской Федерации, логично предположить, что целью деятельности этих органов является обеспечение верховенства конституции (устава) субъекта Российской Федерации на территории данного субъекта. В.К. Боброва в качестве цели деятельности уставных судов называет «обеспечение стабильности и действенности закрепленных в основном законе субъекта Российской Федерации системы общественно-политического и государственного устройства, принципов построения и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления» [7, с. 38].

Тем не менее, данная цель встречается в законах о конституционных (уставных) судах крайне редко. В законах большинства субъектов Российской Федерации цели деятельности конституционных или уставных судов не указаны в принципе [8; 9; 10; 11]. Как указывают М.А. Митюков и А.М. Барнашов, цели деятельности конституционных судов республик можно вывести из определений данных судебных органов, закрепленных в конституциях республик [12, с. 288]. Так, в конституциях Республики Бурятия, Республики Дагестан, Республики Тыва конституционный суд определен как «высший орган судебной власти по защите конституционного строя республики» [12, с. 288].

Норма Конституции, а также Закона Республики Татарстан от 22 декабря 1992 года № 1708-ХП «О Конституционном Суде Республики Татарстан» о целях деятельности этого Конституционного Суда сформулирована по аналогии с нормой Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Аналогичные цели деятельности указаны в конституциях Республики Башкортостан и Республики Карелия. В законах иных субъектов встречаются такие цели деятельности как:

- защита Устава, укрепление законности в применении права [13];
- защита конституционного строя Российской Федерации, обеспечение единства государственной власти, принципа разделения властей, содействие в создании системы законодательства соответствующе-

го субъекта, упрочение законности в правотворчестве и применении права [14, 15];

- защита основных прав и свобод человека и гражданина, Устава, укрепление законности и обеспечение верховенства права [16].

Предположим, формулировка «защита Устава» предполагает обеспечение верховенства данного акта, то же можно сказать и о поддержании и упрочении законности (здесь уместно говорить об особом виде законности – конституционной) [5; 7, с. 17], однако закрепление таких целей, как защита конституционного строя Российской Федерации, обеспечение единства государственной власти, принципа разделения властей без оговорки о том, что защита данных принципов осуществляется в пределах государственной и правовой системы субъекта, на наш взгляд, неуместна для суда субъекта Российской Федерации. Такая же цель как «содействие в создании системы законодательства субъекта» звучит тем более противоречиво в свете многочисленных дискуссий относительно правотворческих функций органов конституционной юстиции.

Цели деятельности органов конституционной юстиции в Российской Федерации определяют и набор функций этих органов, а функции в свою очередь – набор полномочий.

С.Э. Несмеянова определяет функции конституционного правосудия как «основные направления воздействия органов конституционного судебного контроля на защиту конституционных норм, восстановление нарушенной конституционной законности, совершенствование законодательства» и предлагает следующий перечень таких функций: функция воздействия на развитие правовой сферы, охранительная, политическая и социальная функции [17, с. 78].

Отдельные авторы, например Н.В. Селезнев, отождествляют функции и задачи органов конституционного судебного контроля [18, с. 20]. Однако в самом определении понятия «функция», предложенном указанным автором, содержится разграничение данных понятий. По мнению Н.В. Селезнева, функции – это определенный вид деятельности, который служит решению конкретных задач [18, с. 20]. Как отмечает С.Э. Несмеянова, цели «ориентированы на конечный результат деятельности органа», в то время как функции – «на процесс достижения поставленных целей» [17, с. 132]. Учитывая, что задачи представляют собой конкретизацию целей, приведенная ремарка применима и при разграничении понятий «функции» и «задачи».

Н.В. Витрук оправданно указывает на необходимость четкого разграничения понятий «цели», «задачи», «функции» конституционного правосудия [19, с. 258]. В качестве задач деятельности конституционных судов ученый называет «обеспечение, охрану и защиту основ конституционного строя, фундаменталь-

ных конституционных ценностей и достижение конституционных идеалов». На наш взгляд, такие максимально обобщенные задачи не позволяют определить функции органов по решению этих задач.

Если целью деятельности органов конституционной юстиции является обеспечение верховенства и непосредственного действия основного закона государства, то в числе задач этих органов можно назвать:

1) защиту основ конституционного строя, в том числе принципов правового и социального государства;

2) защиту прав и свобод человека и гражданина;

3) гармонизацию законодательства, что предполагает приведение нормативных правовых актов в соответствие с конституцией, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права;

4) установление компетенции органов публичной власти;

5) обеспечение действия принципа разделения властей и баланса между различными ветвями власти;

6) формирование в обществе уважения к нормам основного закона и повышение уровня правовой культуры.

Исходя из того, что функции представляют собой направления деятельности по решению задач органа, и руководствуясь выделенными задачами, можно определить следующий набор функций органов конституционного судебного контроля:

- толкование конституции как в ходе реализации полномочия по официальному толкованию, так и в ходе рассмотрения конкретных споров;
- проверка конституционности нормативных правовых актов;
- воздействие на действующее законодательство в целях его совершенствования;
- разрешение конфликтов между различными ветвями власти правовыми методами;
- защита прав граждан в ходе рассмотрения жалоб о нарушении прав нормами нормативных правовых актов;
- формирование уважительного отношения граждан и государственных органов к нормам конституции.

Основания деятельности органов конституционной юстиции по выявлению пробелов в праве, а именно возможность реагировать на имеющийся пробел в правовом регулировании и набор способов реакции на него, обусловлены названными выше целью, задачами и функциями органов конституционного судебного контроля.

Во-первых, цель конституционной юстиции по обеспечению верховенства основного закона государства может быть названа также целью по обеспечению конституционной законности [5; 7, с. 17]. Одним из

важнейших элементов принципа законности является равенство всех перед законом и судом [20]. Как неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, «из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом вытекает общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона» [21].

При наличии пробела в праве создается возможность неоднозначного толкования норм права и как следствие их произвольного применения [22], что в свою очередь приводит к нарушению принципа равенства граждан перед законом и судом и принципа законности. В связи с этим деятельность по выявлению пробелов в праве органами конституционной юстиции вытекает из непосредственной цели создания этих органов – по обеспечению верховенства основного закона.

Во-вторых, выявление пробелов в нормативных правовых актах и реагирование конституционных судов на такие пробелы обусловлено такими задачами этих судов, как защита основ конституционного строя, защита прав и свобод человека и гражданина, гармонизация законодательства, формирование в обществе уважения к нормам основного закона и повышение уровня правовой культуры.

Рассмотрение деятельности по выявлению пробелов органами конституционной юстиции обнаруживает тесную связь названных задач конституционного судебного контроля. Так, защита основ конституционного строя предполагает обеспечение действия принципа правового государства и признание прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью. Обеспечение верховенства права невозможно при наличии в системе норм очевидных пробелов, противоречий и неточностей. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, в правовом государстве рассогласованность правового регулирования принципиально недопустима, так как ставит под угрозу соблюдение принципа равенства всех перед законом и судом [23].

Обеспечение действия принципа правового государства, а также защита прав и свобод человека и гражданина предполагают также предсказуемость законодательной политики и поддержание доверия граждан к государству и действующему законодательству. Наличие пробелов в праве может привести к неоднозначному толкованию правовых положений и к их произвольному применению, что, несомненно, под-

рывает доверие граждан к закону и суду и негативно сказывается на формировании правовой культуры в государстве.

Важнейшим признаком правового государства являются признание человека, его прав и свобод высшей ценностью и защита государством прав и свобод человека и гражданина [24]. Во многих случаях пробел является причиной нарушения конституционных прав граждан. Например, Конституционный Суд Республики Башкортостан в Постановлении от 28 мая 1999 года № 10-П указал, что «пробел, касающийся дифференцированного учета категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий во внеочередном и первоочередном порядке, сужает конституционные гарантии права на жилище» [25].

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что «пробел в законодательном регулировании, сохраняющийся в результате бездействия законодательных (представительных) органов государственной власти ... не может служить непреодолимым препятствием для разрешения спорных вопросов, если от этого зависит реализация вытекающих из Конституции Российской Федерации прав и законных интересов граждан» [1]. Таким образом, обнаружив в ходе рассмотрения конкретного дела пробел в правовом регулировании, конституционный суд не может оставить пробел без внимания и обязан, по возможности, устранить недостаток правового регулирования исходя из таких задач конституционной юстиции, как защита основ конституционного строя, защита прав и свобод человека и гражданина, гармонизация законодательства, формирование в обществе правовой культуры.

По вопросу о деятельности органов конституционной юстиции по выявлению пробелов в праве в контексте функций этих органов необходимо отметить следующее. Выявление пробелов в праве происходит при рассмотрении конституционными судами конкретных дел, следовательно, в ходе осуществления таких функций, как толкование конституции, проверка конституционности нормативных правовых актов, воздействие на действующее законодательство в целях его совершенствования, разрешение конфликтов между различными ветвями власти, защита прав граждан в ходе рассмотрения жалоб. Устранение же выявленных пробелов осуществляется в рамках функции по воздействию на законодательство. Данная функция проявляется в первую очередь в признании положений нормативных правовых актов неконституционными и выведении их таким образом из правового поля. В данном случае конституционный суд выступает так называемым «негативным законодателем» [26, с. 181]. Не менее важным для поддержания конституционной законности является и такое направление деятельности в рамках обозначенной функции как корректиров-

ка действующих правовых норм. Данное направление осуществляется именно в ходе выявления и устранения пробелов в праве.

Следовательно, учитывая цели и задачи конституционного судопроизводства, суд не может не отреагировать на обнаруженный им в ходе рассмотрения конкретного дела законодательный пробел. Существование пробела может повлечь многочисленные нарушения прав и свобод человека, утрату доверия граждан к органам власти, что, несомненно, противоречит цели конституционного судопроизводства. В рамках функции воздействия на действующее законодательство конституционный суд обязан либо преодолеть выявленный пробел, предотвратив тем самым возможные нарушения прав граждан, либо указать законодателю на необходимость корректировки действующих норм.

Следует отметить, что выраженный подход к выявлению пробелов органами конституционной юстиции поддерживается не всеми конституционными судами субъектов Российской Федерации. Анализ судебной практики конституционных (уставных) судов субъектов позволяет сделать вывод о том, что в Республике Башкортостан и в Республике Бурятия конституционные суды, обнаруживая пробел в праве, предпочитают ограничиться его констатацией и отказать в принятии жалобы к рассмотрению в связи с тем, что «разрешение поставленного ею вопроса неподведомственно» конституционному суду. В Определениях от 19 мая 1998 года № 4-О и от 7 июля 2010 года № 52-О Конституционный Суд Республики Башкортостан отказал в принятии жалоб к рассмотрению в связи с тем, что в жалобах оспаривается пробел в правовом регулировании и разрешение вопроса связано с внесением изменений в действующие акты, что является прерогативой законодателя. Данная позиция нашла отражение также в Определении Конституционного Суда Республики Бурятия от 29 декабря 2004 года.

На наш взгляд, выраженная этими судами позиция не согласуется с целями, задачами и функциями конституционного судебного контроля и не должна рассматриваться в качестве образцовой.

Пробелы, обнаруживаемые органами конституционной юстиции при рассмотрении норм права, конституционность которых оспаривается или толкование которых осуществляется, могут находиться в системной связи с рассматриваемыми нормами и, следовательно, влиять на конституционность нормы, либо вне связи с такими нормами. Во втором случае суд обнаруживает пробел «попутно», в ходе рассмотрения комплекса нормативных актов, регулирующих общественные отношения, анализ которых проводится судом.

Так, например, Конституционный Суд Республики Дагестан, проверяя конституционность нормы Закона Республики Дагестан «О мерах социальной

поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в сельской местности и поселках городского типа», пришел к выводу о несоответствии рассматриваемой нормы Конституции Республики Дагестан в той мере, в какой данной нормой не предусмотрено право медицинских работников-пенсионеров, проживающих и проработавших в сельской местности не менее 10 лет, на получение мер социальной поддержки [27]. В данном случае обнаруженный пробел в законодательстве был рассмотрен в системной связи с нормой Закона, конституционность которой оспаривалась, и повлиял на признание этой нормы не соответствующей Конституции.

Иная ситуация сложилась при рассмотрении Конституционным судом Республики Саха (Якутия) пункта 1 Постановления Городского собрания депутатов города Якутска «О норме предоставления и учетной норме площади жилого помещения». Предметом рассмотрения Конституционного суда по данному делу явилось положение указанного Постановления об установлении нормы предоставления площади жилого помещения по договору социального найма. Заявитель полагал, что норма предоставления в размере 12 квадратных метров ограничивает конституционное право граждан на жилище. Конституционный суд Республики Саха (Якутия) постановил, что предусмотренная такой нормой не нарушает конституционные права граждан, однако в ходе рассмотрения дела установил, что правила оплаты жилых помещений при улучшении жилищных условий малоимущих граждан в городе Якутске «не адаптированы и не систематизированы», в частности отсутствует положение «о порядке предоставления дополнительной площади, превышающей минимальный размер предоставления малоимущему гражданину, нуждающемуся в жилом помещении, который не в состоянии приобрести ее даже за доступную плату» [28]. Суд также указал законодателю на необходимость восполнения обнаруженного пробела.

Приведенный пример иллюстрирует случай обнаружения пробела в ходе рассмотрения комплекса нормативных актов, регулирующих общественные отношения, анализ которых проводится судом.

Таким образом, несмотря на отсутствие отдельного полномочия по оценке конституционности пробела, суды проверяют конкретные нормы правового акта, рассматривая их «в нормативном единстве с другими его положениями и иными правовыми актами» [29, с. 180], а следовательно, с учетом выявленных пробелов.

Как указал Конституционный Суд Республики Дагестан в Постановлении от 10 декабря 2013 года № 4-П, проверяя по жалобам граждан конституционность нормативных правовых актов, примененных в конкретном деле и затрагивающих конституционные

права заявителя, Конституционный Суд Республики Дагестан принимает постановление исходя из их места в системе правовых норм [27]. Таким образом, рассмотрение норм правовых актов в системе позволяет проводить оценку пробела в праве.

Так, например, Конституционный Суд Российской Федерации, установив в Постановлении от 15 марта 2005 года № 3-П, что «статья 279 Трудового кодекса Российской Федерации, предоставляя сторонам трудового договора право определять размер компенсации, выплачиваемой руководителю организации в случае досрочного расторжения с ним трудового договора, не закрепляет ее минимальную величину, что приводит к несоразмерному ограничению [конституционных] прав ... и противоречит Конституции Российской Федерации» [30], фактически признал сам пробел не соответствующим Конституции.

Подводя итоги вышесказанному, отметим, что деятельность по выявлению пробелов органами конституционной юстиции проистекает непосредственно из целей, задач и функций этих органов. Обеспечение верховенства конституции, защита прав и свобод граждан, воздействие на текущее законодательство требует от суда, во-первых, констатировать обнаруженный пробел, а во-вторых, отреагировать на его обнаружение таким образом, чтобы пресечь возможные нарушения прав человека и принципа законности и сохранить системность действующего законодательства. Несмотря на то, что органы конституционной юстиции в Российской Федерации не обладают отдельным полномочием по оценке конституционности пробелов в праве, такая оценка фактически возможна и проводится, так как оспариваемые нормы рассматриваются судами в системной взаимосвязи со всем комплексом норм, регулирующих определенные общественные отношения. При наличии пробела рассмотрение нормы будет происходить в системной взаимосвязи с обнаруженным пробелом. Нельзя, однако, не отметить, что отсутствие четких законодательных оснований рассмотренной деятельности органов конституционной юстиции не оказывает положительного влияния на процесс исполнения решений судов и их оценку правоприменительными органами.

Литература:

1. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2002 года № 68-О «По запросу Арбитражного суда Республики Карелия о проверке конституционности пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статей 4 и 11 Закона Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 22.07.2002. № 29. ст. 3004.
2. Гатауллин А.Г. Теоретические и организационно-правовые основы конституционного судебного контроля в субъектах Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Саратов, 2009. 53 с.
3. Арутюнян Г.Г. Конституционный Суд в системе государственной власти: Сравнительный анализ: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 1999. 52 с.
4. Цалиев А.М. Цели и задачи конституционных (уставных) судов и вопросы их формирования // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2003. № 1(6). С. 147-150.
5. Витрук Н.В. Цель, задачи, функции и полномочия конституционного правосудия в государствах новой демократии // Конституционное Правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии. 2002, № 2(16) [электронный ресурс]. URL: http://www.concourt.am/armenian/con_right/2.16-2002/vitruk.htm (дата обращения 04.09.2014)
6. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (в ред. от 4 июня 2014 года) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Боброва В.К. Проблемы правового регулирования статуса Уставного суда субъекта Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2000. 243 с.
8. О Конституционном Суде Республики Тыва: Конституционный закон Республики Тыва от 4 января 2003 года № 1300 ВХ-1 (в ред. от 11 января 2014 года) // Тувинская правда. 14.01.2003.
9. О Конституционном Суде Республики Коми: Закон Республики Коми от 31 октября 1994 года № 7-РЗ (в ред. от 5 мая 2014 года) // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 11. ст. 160.
10. Об Уставном Суде Свердловской области: Областной закон Свердловской области от 6 мая 1997 года № 29-ОЗ (в ред. от 6 июня 2014 года) // Областная газета. № 69. 13.05.1997.
11. Об Уставном суде города Москвы: Закон города Москвы от 13 февраля 2002 года № 10 (в ред. от 4 апреля 2012 года) // Вестник Мэрии Москвы. № 12. Март, 2002.
12. Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск: Изд-во Том. ун-та, 1999. 405 с.
13. Об Уставном суде Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 24 мая 2000 года № 241-21 (в ред. от

- 23 апреля 2014 года) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. № 9. 25.09.2000.
14. Об Уставном суде Калининградской области: Закон Калининградской области от 7 сентября 2000 года (в ред. от 22 декабря 2009 года) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 15. Об Уставном суде Самарской области: Закон Самарской области от 1 декабря 2006 года № 145-ГД (в ред. 6 мая 2009 года) // Волжская коммуна. № 230(25783). 09.12.2006.
 16. Об Уставном суде Челябинской области: Закон Челябинской области от 27 октября 2011 года № 220-ЗО (в ред. 30 января 2014 года) // Южноуральская панорама. № 277. 15.11.2011 (спецвыпуск № 64).
 17. Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Екатеринбург, 2004. 476 с.
 18. Селезнев Н.В. Конституционный Суд Российской Федерации в системе судебной власти. М., 1998. 60 с.
 19. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 592 с.
 20. Постановление Конституционного Суда Республики Тыва от 28 июля 2010 года № 1-П по делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 1 Закона Республики Тыва от 6 июля 2006 года № 1889 ВХ-1 «О денежном содержании и поощрении лиц, замещающих государственные должности Республики Тыва и должности государственных гражданских служащих Республики Тыва» в связи с запросом группы депутатов Палаты представителей Великого Хурала Республики Тыва // Тувинская правда. № 96. 03.08.2010.
 21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 26.07.1999. № 30. Ст. 3988.
 22. Постановление Уставного суда Челябинской области от 27 февраля 2014 года № 001/14-П «По делу о проверке соответствия Уставу (Основному Закону) Челябинской области положений Порядка демонтажа незаконно размещенных нестационарных объектов на территории города Челябинска, утвержденного решением Челябинской городской Думы четвертого созыва от 5 сентября 2013 года № 45/1 «Об утверждении Порядка демонтажа незаконно размещенных нестационарных объектов на территории города Челябинска», в связи с жалобой гражданина Налётова О.А.» // Южноуральская панорама. № 36. 18.03.2014.
 23. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2001 года № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.07.2001. № 27. Ст. 2804.
 24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2002 года № 15-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М.А. Мкртычана» // Собрание законодательства РФ. 02.12.2002, № 48. Ст. 4829.
 25. Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 28 мая 1999 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 28 Жилищного кодекса Республики Башкортостан в связи с жалобами граждан Н.К.Прокофьева и З.Ф.Янгубаева» // Газета «Советская Башкирия – Известия Башкортостана». № 109 (24337). 04.06.99.
 26. Кокотов А.Н. Решения конституционных (уставных) судов как источники права (на примере решений Уставного Суда Свердловской области) // Конституционная юстиция в Российской Федерации. Сборник статей. Екатеринбург, 2003. С. 178-188.
 27. Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 10 декабря 2013 года № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 3 Закона Республики Дагестан от 30 декабря 2004 года № 64 «О мерах социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в сельской местности и поселках городского типа» и абзаца третьего пункта 15 Порядка осуществления денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 28 января 2011 года № 20, в связи с жалобой гражданина Б.М.Гамзатова» // Дагестанская правда. № 411-412. 13.12.2013.
 28. Постановление Конституционного суда Респу-

блики Саха (Якутия) от 24 июня 2011 года № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 постановления городского Собрания депутатов города Якутска от 16 сентября 2005 года ПГС № 36-17 «О норме предоставления и учетной норме площади жилого помещения» // Ил Тумэн. № 25. 01.07.2011.

29. Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. 544 с.
30. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 марта 2005 года № 3-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 278 и статьи 279 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 4 статьи 69 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с запросами Волховского городского суда Ленинградской области, Октябрьского районного суда города Ставрополя и жалобами ряда граждан» // Российская газета. № 57. 23.03.2005.

References:

1. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 9, 2002 № 68-О «On request of the Arbitration Court of the Republic of Karelia on the constitutionality of clause 5 of Article 83 of the Budget Code of the Russian Federation, Articles 4 and 11 of the Law of the Russian Federation «On donation of blood and blood components» // Collection of Laws of the Russian Federation. 22.07.2002. № 29. Art. 3004.
2. Gataullin A.G. Theoretical and institutional-legal framework of the constitutional judicial review in the Russian Federation: abstract of the dissertation for the degree of Doctor of Law. Saratov, 2009. 53 p.
3. Arutyunyan G.G. Constitutional Court in the system of government: Comparative analysis: Abstract of dissertation for the degree of Doctor of Laws. M., 1999. 52 p.
4. Tsaliev A.M. Aims and objectives of constitutional (charter) courts and issues of their formation // Bulletin of the Charter Court of Sverdlovsk Oblast. 2003. № 1 (6). P. 147-150.
5. Vitruk N.V. Aim, goals, functions and authority of constitutional justice in new democracy countries // Constitutional Justice. Bulletin of the Conference of bodies of constitutional control of new democracy countries. 2002, № 2 (16) [e-resource]. URL: http://www.concourt.am/armenian/con_right/2.16-2002/vitruk.htm (access date 04.09.2014)
6. On the Constitutional Court of the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 21.07.1994 № 1-FCL (as amended on June 4, 2014) [e-resource]. Access from ref.-legal system «KonsultantPlus».
7. Bobrova V.K. Problems of legal regulation of the status of the Charter Court of a subject of the Russian Federation: dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences. M., 2000. 243 p.
8. On the Constitutional Court of the Republic of Tyva: Constitutional Law of the Republic of Tuva of January 4, 2003 № 1300 VH-1 (as amended on January 11, 2014) // Tuvinskaya pravda. 14.01.2003.
9. On the Constitutional Court of the Republic of Komi: Law of the Republic of Komi of October 31, 1994 № 7-RL (as amended on May 5, 2014) // Bulletin of the Supreme Council of the Republic of Komi. 1994. № 11. Art. 160.
10. On the Charter Court of the Sverdlovsk Region: Regional Law of the Sverdlovsk region of May 6, 1997 № 29-RL (as amended on June 6, 2014) // Oblastnaya gazeta. № 69. 13.05.1997.
11. On the Charter Court of the City of Moscow: Moscow City Law of February 13, 2002 № 10 (as amended on April 4, 2012) // Bulletin of Moscow Administration. № 12. March, 2002.
12. Mityukov M.A., Barnashov A.M. Essays on constitutional justice (comparative-legal research of legislation and jurisdiction). Tomsk: Izd-vo Tom. univ-ta, 1999. 405 p.
13. On the Charter Court of St. Petersburg: St. Petersburg Law of May 24, 2000 № 241-21 (as amended on April 23, 2014) // Bulletin of the Legislative Assembly of St. Petersburg. № 9. 25.09.2000.
14. On the Charter Court of the Kaliningrad Region: Law of the Kaliningrad Region of 7 September 2000 (as amended on December 22, 2009) [e-resource]. Access from ref.-legal system «KonsultantPlus»
15. On the Charter Court of the Samara Region: Law of the Samara Region of December 1, 2006 № 145-GD (as amended on May 6, 2009) // Volzhskaya kommuna. № 230(25783). 09.12.2006.
16. On the Charter Court of the Chelyabinsk region: Law of the Chelyabinsk Region of October 27, 2011 № 220-ZO (as amended on January 30, 2014) // Yuzhnouralskaya panorama. № 277. 15.11.2011 (special issue № 64).
17. Nesmeyanova S.E. Theoretical-legal research of the constitutional judicial control in the Russian Federation: dissertation for the degree of Doctor of Law. Ekaterinburg, 2004. 476 p.
18. Seleznev N.V. The Constitutional Court of the Russian Federation in the judiciary system. M., 1998. 60 p.
19. Vitruk N.V. Constitutional justice. Judicial-constitutional law and process: course book. M.: Norm: IN-FRA-M, 2011. 592 p.
20. Ruling of the Constitutional Court of the Republic of

- Tyva of July 28, 2010 № 1 on the case concerning the constitutionality of provisions of clause 3 of Article 1 of the Law of the Republic of Tyva of July 6, 2006 № 1889 VH-1 «On the pay and encouragement of persons holding public posts in the Republic of Tyva and positions of civil servants in the Republic of Tyva» in connection with the inquiry by a group of deputies of the House of Representatives of the Great Hural of the Republic of Tyva // *Tuvinskaya pravda* № 96. 03.08.2010.
21. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 15, 1999 № 11-P «On the case of the revision of constitutionality of certain provisions of the RSFSR Law «On State Tax Service of the RSFSR» and the Laws of the Russian Federation «On the basis of the tax system in the Russian Federation» and «On the federal bodies of tax police» // Collection of legislation of the Russian Federation. 26.07.1999. № 30. Art. 3988.
 22. Ruling of the Charter Court of the Chelyabinsk region of February 27, 2014 № 001/14-P «On the case of verification of compliance with the Charter (Fundamental Law) of the Chelyabinsk region of provisions of the Procedure of dismantling of the illegally placed nonstationary objects in the territory of the city of Chelyabinsk, approved by the decision of the fourth Chelyabinsk City Duma of 5 September 2013 № 45/1 «On approval of procedure of dismantling illegal non-stationary objects placed in the city of Chelyabinsk» in connection with the complaint from a citizen Naletov O.A. // *Yuzhnouralskaya panorama*. № 36. 18.03.2014.
 23. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 25, 2001 № 9-P «On the case of revising constitutionality of the RF Presidential Decree of September 27, 2000 № 1709 «On measures for improving state pension provision management in the Russian Federation» in connection with the inquiry from a group of deputies of the State Duma» // Collection of legislation of the Russian Federation. 02.07.2001. № 27. Art. 2804.
 24. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 21, 2002 № 15-P «On the case of the revision of constitutionality of the provisions of subclause 1 of clause 3 and paragraph one of clause 6 of Article 9 of the RF Law «On Forced Migrants» in connection with the complaint of the citizen M.A. Mkrtychan» // Collection of legislation of the Russian Federation. 02.12.2002, № 48. Art. 4829.
 25. Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Bashkortostan of May 28, 1999 № 10-P «On the case of revising the constitutionality of the provision of the second part of of Article 28 of the Housing Code of the Republic of Bashkortostan in response to complaints from citizens N.K.Prokofjeva and Z.F.Yangubaeva» // Newspaper «Sovetskaya Bashkiria - Izvestiya Bashkortostana.» № 109 (24337). 04.06.99.
 26. Kokotov A.N. Rulings of the constitutional (charter) courts as sources of law (exemplified by the Charter Court of the Sverdlovsk Region) // Constitutional Justice in the Russian Federation. Collection of articles. Ekaterinburg, 2003, p. 178-188.
 27. Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Dagestan of 10 December 2013 № 4-P «On the case of revising constitutionality of clause 2 of Article 3 of the Law of the Republic of Dagestan of December 30, 2004 № 64 «On measures of social support for housing and utilities payment to certain categories of citizens in rural areas and small towns» and the third paragraph of clause 15 of the Procedure of payment of monetary benefit to pay for housing and utilities for certain categories of citizens in the Republic of Dagestan, approved by the Government of the Republic of Dagestan on January 28, 2011 № 20, in connection with the complaint of a citizen B.M.Gamzatov» // *Dagestanskaya pravda*. № 411-412. 13.12.2013.
 28. Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Sakha (Yakutia) of June 24, 2011 № 3-P «On the case of revising constitutionality of clause 1 of the Resolution of the City Assembly of deputies of Yakutsk of September 16, 2005 PGS № 36-17 «On the provision norm and the registered limits of residential area» / *Il Tumen*. № 25. 01.07.2011.
 29. Zorkin V.D. Modern world, law and constitution. M.: Norma, 2010. 544 p.
 30. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 15, 2005 № 3-P «On the case of revising the constitutionality of the provisions of clause 2 of Article 278 and Article 279 of the Labor Code of the Russian Federation and the second paragraph of clause 4 of Article 69 of the Federal Law «On Joint Stock Companies» in connection with inquiry of the Volkhov municipal Court of the Leningrad region, Oktyabrskiy District Court of Stavropol and complaints from a number of citizens» // *Rossyiskaya gazeta*. № 57. 23.03.2005.



ЭВОЛЮЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ»

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, к. 76, ecol34@list.ru

УДК 349.6
ББК 67.407.07

Цель. Анализ трансформации законодательства, регулирующего сферу охраны окружающей среды в сфере отходов производства и потребления, а также основных понятий, применяемых в текущем нормативном правовом пространстве.

Методы и методология. На основе системного подхода автором применяются методы анализа, сравнения, сопоставления и аналогии.

Научная новизна и результаты. В статье проведён анализ изменений, внесённых в ФЗ «Об отходах производства и потребления» за период его действия в увязке с изменениями общего правового поля и социально-экономических условий. Внесённые поправки и дополнения разделены автором на три группы: технические, существенные и ведомственные.

Ключевые слова: правовое регулирование обращения с отходами, изменения в законодательстве, управление.

EVOLUTION OF THE FEDERAL LAW «ON PRODUCTION AND CONSUMPTION WASTE»

Ostrovskiy N.V.

Candidate of Technical Sciences, Assistant Professor of Industrial Ecology and Security, Vyatka State University
(Russia), fl. 76, 5/1 60 let Oktyabrya str., Kirov-Chepetsk, Russia, 613044, ecol34@list.ru

Purpose. Analysis of the transformation of legislation regulating environmental protection in the field of production and consumption waste, and also of the basic concepts used in the current normative legal space.

Techniques and methodology. On the basis of systematic approach the author applied methods of analysis, comparison, comparison and analogy.

Scientific novelty and results. The article provides analysis of changes introduced to the Federal Law «On Production and Consumption Waste» within its validity period together with changes in general legal framework and socio-economic conditions. The introduced amendments and additions are divided by the author into three groups: technical, essential and departmental.

Key words: legal regulation of waste treatment, changes to legislation, management.

В СССР и РСФСР не было специального закона, регулирующего деятельность по обращению с отходами. Для управления ею использовался набор государственных стандартов и санитарных правил. Существовали также ведомственные нормативы для расчёта расхода различных материалов, которые могли быть использованы при учёте образования отходов. В 1994 г. Минприроды РФ выпустило «Временные правила охраны окружающей среды от отходов произ-

водства и потребления в Российской Федерации» [1], которые не были зарегистрированы в Минюсте РФ, и, следовательно, не имели статуса нормативно правового акта. Поэтому принятие ФЗ «Об отходах производства и потребления» [2] (далее по тексту Закона) в 1998 г. стало важным этапом становления экологического права в России. С тех пор прошло 16 лет. Целью данной работы является исследование произошедших изменений содержания Закона и их связей с изменениями со-

циально-экономических условий в стране.

Законодательное поле на момент принятия Закона

По состоянию на 1998 г. в России в сфере управления отходами действовала система санитарных правил времён СССР:

СП 1646-77 «Санитарные правила проектирования, строительства и эксплуатации полигонов захоронения не утилизируемых промышленных отходов»;

СП 2524-82 «Санитарные правила по сбору, хранению, транспортировке и первичной обработке вторичного сырья».

СП 3183-84 «Порядок накопления, транспортирования, обезвреживания и захоронения токсичных промышленных отходов»;

НД 3209-85 «Предельные количества накопления токсичных промышленных отходов на территории предприятия (организации)»;

Предельное содержание токсичных соединений в промышленных отходах в накопителях, расположенных вне территории предприятия (организации). Минздрав СССР, Минводхоз СССР, Мингео СССР, Минсельхоз СССР, Госкомгидромет СССР, 1985

НД 3897-85 «Предельные количества токсичных отходов, допускаемые для складирования в накопителях (на полигонах) твёрдых бытовых отходов»;

МУ 3912-85 «Методические указания для органов и учреждений санэпидслужбы по контролю за реализацией мероприятий, направленных на санитарную охрану окружающей среды от загрязнения твердыми бытовыми отходами»;

НД 4286-87 «Временный классификатор токсичных промышленных отходов и методические рекомендации по определению класса токсичности промышленных отходов» [3];

СП 4690-88 «Санитарные правила содержания населённых пунктов».

К вновь принятым документам относились уже упомянутые «Временные правила...» Минприроды и «Ветеринарно-санитарные правила сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов», утверждённые главным государственным ветеринарным инспектором Российской Федерации 04.12.95, № 13-7-2/469.

Этот набор не представлял собой единой структуры. Регулируя наиболее значимые, с позиций обеспечения эпидемической и экологической безопасности, вопросы он не содержал стройной системы требований, которые бы чётко определяли права и обязанности субъектов хозяйственной деятельности и органов управления всех уровней.

Некоторые пробелы в законодательстве имели серьёзные экономические последствия. Например, введённая законом РФ «Об охране окружающей природной среды» плата за загрязнение, подразделялась на плату

в пределах установленных лимитов и сверхлимитную. Но если при расчётах платы за выбросы загрязняющих веществ (ЗВ) в атмосферный воздух и сбросы ЗВ в водные объекты использовались строго определённые нормативы предельно-допустимых сбросов и выбросов, то в расчётах платы за размещение отходов расплывчатые определения лимитов размещения отходов [4].

Обзор изменений в Законе

За прошедшие 16 лет почти все статьи Закона претерпели те или иные изменения. Всего в Закон было внесено более 80 поправок.

Ряд изменений носит чисто технический характер. Так федеральным законом (ФЗ) № 309-ФЗ от 30.12.2008 словосочетание «окружающая природная среда» было заменено на словосочетание «окружающая среда», т.е. формулировки Закона были приведены в соответствие с ФЗ «Об охране окружающей среды» [5] в 2002 г. сменившим закон РФ «Об охране окружающей природной среды» [6]. ФЗ № 122-ФЗ от 2004 г. была отменена ст. 7 «Специально уполномоченные органы исполнительной власти в области обращения с отходами» и по тексту Закона удалено словосочетание «специально уполномоченные», что стало отражением общих изменений в Российском законодательстве. Но обратимся к более существенным поправкам.

ФЗ № 169-ФЗ от 29.12.2000 ввёл в Закон понятие «лом и отходы чёрных и цветных металлов» и специальную статью 13.1, посвящённую обращению с данными отходами. Это нововведение должно было способствовать наведению порядка в сферах бытовой, хозяйственной и криминальной деятельности с металлоломом.

Целый ряд изменений в Законе был связан с процедурами деятельности по обращению с отходами. В первоначальной редакции соответствующая статья (ст. 9) содержала прямое указание на лицензирование любой деятельности по обращению с отходами, т.е. деятельности, в процессе которой образуются отходы, а также деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов. Поскольку отходы образуются везде, то и лицензии должны были получать все юридические лица и индивидуальные предприниматели. На тот период лицензирование в области охраны окружающей среды регулировалось специальным постановлением Правительства. Нужно отметить, что процесс внедрения лицензирования обращения с отходами протекал очень медленно.

С 2001 г. охрана окружающей среды вошла в сферу регулирования нового закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ФЗ № 128) [7]. Но соответствующая отсылка к законодательству РФ была внесена в Закон лишь в 2003 г. (ФЗ № 15 от

10.01.2003), а в 2008 году была введена прямая ссылка на ФЗ № 128, которая к настоящему времени устарела, поскольку в 2011 г. был принят новый закон с тем же названием [8].

Хотя ФЗ № 128 исключил лицензирование собственно деятельности, в процессе которой образуются отходы (ст. 17, п. 74), круг объектов, подлежащих лицензированию, оставался очень широким. Это было связано с неопределённостью таких понятий как сбор и транспортировка отходов. ФЗ № 309-ФЗ от 30.12.2008 установил, что сбор отходов – это приём или поступление отходов от физических и юридических лиц, т.е. он не включает сбор отходов внутри предприятия. Аналогично под транспортированием отходов согласно Закону следует понимать перемещение отходов вне границ земельного участка предприятия. Дополнительно ФЗ № 309 ввёл понятие «накопления отходов» – временного складирования на срок до шести месяцев с соблюдением требований законодательства. Эта последняя новация создала альтернативу: или получать лицензию на использование, обезвреживание или захоронение отходов или накапливать отходы, а затем передавать их лицензированной организации. Попутно из видов деятельности по обращению с отходами была исключена деятельность, в процессе которой отходы образуются.

Кроме того, ФЗ № 309 ввёл изменение и в закон о лицензировании № 128. Новая формулировка гласила, что лицензированию подлежит «деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I-IV класса опасности (не подлежит лицензированию деятельность по накоплению отходов I-V класса опасности, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов V класса опасности)». Содержащийся в ней повтор не характерен для нормативно-правовых актов. Его появление, так же как и специфические определения понятий «сбор» и «транспортировка», по всей вероятности, были вызваны необходимостью исключить нарушения со стороны Ростехнадзора в правоприменительной практике. Эта «публицистичность» была устранена в новом законе о лицензировании [8, ст. 12, п. 30]. ФЗ № 93-ФЗ от 25.06.2012 оставил среди лицензируемых видов деятельности только обезвреживание и размещение отходов I-IV класса опасности. Целесообразность прекращения лицензирования использования отходов вызывает определённые сомнения [9].

Нужно отметить, что законодатели, исключив лицензирование деятельности по транспортированию и использованию отходов I-IV класса опасности, забыли убрать ссылку на эти обстоятельства в ст. 4 Закона, которая предусматривает, что собственник

отходов I-IV класса опасности может передавать их только лицам, имеющим лицензии по использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов не меньшего класса опасности.

Существенные изменения коснулись и самого предмета регулирования. На момент принятия Закона классификация отходов по их опасности (токсичности) осуществлялась на основании НД 4286-87 [3], который предусматривал четыре класса опасных отходов и отходы не опасные. Закон в первоначальной редакции ввёл понятие опасных отходов, связав его с такими свойствами, как токсичность, взрыво- и пожароопасность, наличие возбудителей инфекционных болезней. В 2001 г. МПР РФ были утверждены критерии отнесения отходов к классам опасности для окружающей среды [10]. Но соответствующий приказ не был зарегистрирован Минюстом РФ и их статус был неопределённым. Эту неопределённость устранил ФЗ № 309. Им был исключён из Закона абзац, содержащий определение «опасного отхода» и введена специальная статья 4.1, подразделяющая отходы на 5 классов опасности для окружающей среды, «в соответствии с критериями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды». Часть 1 ст. 14, содержащая сходную формулировку, была удалена. Одновременно, были внесены изменения в ст. 2, исключившие из сферы регулирования Закона биологические отходы и отходы лечебно-профилактических учреждений. В 2013 г. термин «отходы лечебно-профилактических учреждений» были заменён на «медицинские отходы». Эти изменения придали Закону ведомственный характер, т.е. «подогнали» его под сферу компетенции Росприроднадзора, что, на мой взгляд, принципиально неверно. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» был введён как базовый и должен вернуть себе это значение. Он может содержать отсылки, касающиеся особенностей правового регулирования для отдельных видов отходов или видов деятельности, но не должен превращаться в закон «О деятельности Росприроднадзора по управлению отходами».

Теперь остановимся на распределении полномочий между различными уровнями власти. К компетенции Российской Федерации в первоначальной редакции было отнесено (ст. 5):

- надзор за исполнением законодательства в области обращения с отходами;
- разработка, утверждение и реализация федеральных целевых программ;
- лицензирование;
- правовое регулирование.

ФЗ № 122-ФЗ от 22.08.2004 был исключён пункт, касающийся федеральных целевых программ по отходам (одновременно из Закона была исключена специальная ст. 22 «Программы в области обращения с отходами»), и введён пункт, предусматривающий определение федеральных органов исполнительной власти в области обращения с отходами, их функций и полномочий. При этом ст. 7, посвящённая специально уполномоченному органу была удалена. Дальнейшие изменения (ФЗ № 258-ФЗ от 08.11.2007, № 309-ФЗ от 30.12.2008, № 242-ФЗ от 18.07.2011, № 93-ФЗ от 25.06.2012) носили уточняющий характер, отражая изменения в законодательном регулировании лицензирования и государственного надзора. Кроме того, ФЗ № 242-ФЗ от 18.07.2011 было сделано уточнение, что установление требований, правил и нормативов, направленных на обеспечение безопасного обращения с отходами, осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ. Но соответствующее постановление Правительства РФ пока не принято.

Более значительные изменения претерпела ст. 6, устанавливающая полномочия субъектов РФ. В первоначальной редакции она содержала 10 компетенций. В ходе административной реформы (ФЗ № 122-ФЗ от 22.08.2004) была оставлена только одна – разработка и реализация региональных программ в области обращения с отходами и участие в федеральных программах (которые вскоре были отменены).

В 2005 г. (ФЗ № 199-ФЗ от 31.12.2005) были восстановлены (в новой редакции) такие полномочия, как:

- участие в проведении государственной политики;
- принятие законов и иных нормативных актов субъектов РФ и контроль за их выполнением;
- участие в организации обеспечения населения информацией.

В ст. 20 «Государственный кадастр отходов» было введено право на ведение регионального кадастра отходов.

В 2008 г. (ФЗ № 309-ФЗ от 30.12.2008) субъектам РФ было предоставлено право устанавливать лимиты на размещение отходов (ст. 18, ч. 2). Данное право де-факто реализуется в порядке передачи полномочий от Росприроднадзора, хотя это и не прописано в Законе.

В 2011 г. (ФЗ № 242-ФЗ от 18.07.2011) субъектам РФ было предоставлено право осуществлять государственный надзор в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору (см. постановление Правительства РФ [11]).

Среди невозвращённых полномочий остались:

- проектирование и строительство объектов размещения отходов, а также объектов использования и обезвреживания отходов;
- определение органов исполнительной власти субъектов РФ в области обращения с отходами и компетенции данных органов;
- обеспечение экономических, социальных и правовых условий для более полного использования отходов и уменьшения их образования;
- участие в международном сотрудничестве.

Среди них ключевое значение для обеспечения экологической безопасности, как уже неоднократно подчёркивалось [9, 12], имеет обязанность субъектов РФ осуществлять проектирование и строительство объектов по переработке и захоронению твёрдых бытовых отходов.

Органы местного самоуправления приобрели полномочия в сфере обращения с отходами (ст. 8) в ходе той же административной реформы (ФЗ № 122-ФЗ от 22.08.2004). В соответствии с вновь введённым ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131 от 06.10.2003) делением муниципальных образований: на сельские поселения была возложена обязанность по организации сбора бытовых отходов и мусора, на муниципальные районы – организация переработки бытовых и промышленных отходов, а на городские округа – и то и другое. Эти положения ст. 8 соответствуют исходной ст. 13, которой было установлено, что:

- территории городских и других поселений подлежат регулярной очистке от отходов;
- организацию деятельности в области обращения с отходами на территориях городских и других поселений осуществляют органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации.
- порядок сбора отходов на территориях городских и других поселений, предусматривающий их разделение на виды (пищевые отходы, текстиль, бумага, цветные и черные металлы и другие), определяется органами местного самоуправления.

ФЗ № 122-ФЗ от 22.08.2004 словосочетание «городские и другие поселения» было заменено на «муниципальные образования».

На первый взгляд эти нормы вполне соответствует принципу субсидиарности [13], но на практике для многих сельских районов реализация возложенных полномочий оказалась невозможной ввиду отсутствия необходимых финансовых ресурсов. К тому же, возлагать на местное самоуправление обязанности по организации переработки промышленных отходов не вполне корректно.

Ряд изменений, касающихся текущей деятельности, был связан с изменениями в других законодательных актах. Так, в связи с исключением из объектов государственной экологической экспертизы проектной документации [14, ст. 11, 12] в ч. 2 ст. 10 Закона было установлено, что строительство объектов, эксплуатация которых связана с обращением с отходами, допускается при наличии положительного заключения строительной экспертизы (ФЗ № 232-ФЗ от 18.12.2006). Было исключено упоминание об экологической экспертизе из ч. 2 ст. 12, в связи с определением места строительства объектов по размещению отходов (ФЗ № 309-ФЗ от 30.12.2008). Но это изменение не имело отрицательных последствий, поскольку сама проектная документация на объекты размещения отходов подлежит государственной экологической экспертизе [15, ст. 7.1].

В ч. 5 ст. 12, устанавливающей перечень территорий, на которых запрещено захоронение отходов была сделана важная корректировка (ФЗ № 196-ФЗ от 08.11.2008): термин «поселения» был заменён термином «населённые пункты», что в полной мере отвечает их содержанию. Частью 6 ст. 12 определение порядка ведения государственного кадастра отходов было передано от Правительства РФ специально уполномоченному органу, т.е. МПР. ФЗ № 309-ФЗ от 30.12.2008 в ст. 12 была введена ч. 7, запрещающая размещение отходов на объектах, не внесённых в государственный реестр. После этого Росприроднадзор исключил из реестра, составленного по результатам инвентаризации объектов размещения отходов 1999 г., все объекты, не отвечающие экологическим требованиям. Объекты от этого не перестали существовать, но исчезли из поля зрения Росприроднадзора и МПР. Поэтому, можно полагать, что изменения, внесённые в ч. 6 ст. 12 имели отрицательные последствия для управления деятельности по обращению с отходами.

В 2008 г. (ФЗ № 309-ФЗ) в ст. 14 «Требования по обращению с опасными отходами» в ст. 15 «Требования к профессиональной подготовке лиц, допущенных к обращению с опасными отходами» и ст. 16 «Требования к транспортированию отходов» было внесено уточнение, что данные требования относятся к отходам I-IV классов опасности. Произошло это в связи с введением Закон ст. 4.1, устанавливающим деление отходов на 5 классов опасности. Данные ограничения являются вполне разумными, поскольку отходы V класса опасности характеризуются как «практически неопасные».

Тем же законом, в целях уменьшения административных барьеров для экономического развития субъекты малого и среднего предпринимательства были освобождены от

обязанности разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (ст. 18, ч. 3). Но они не были освобождены от обязанностей предоставлять отчетность об обращении с отходами и вносить плату за размещение отходов, которая при отсутствии лимитов на размещение отходов взимается в пятикратном размере. Но, как было отмечено выше, субъект хозяйственной деятельности может ограничить обращение с отходами только их накоплением, что не требует специальных разрешений и не предусматривает внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Определение порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение было передано от Правительства РФ федеральному органу исполнительной власти, т.е. МПР (ФЗ № 309-ФЗ от 30.12.2008).

ФЗ № 122-ФЗ от 22.08.2004 была откорректирована ст. 23 «Плата за размещение отходов». С одной стороны, эта статья несколько обогнала время, поскольку содержала положение о том (ч. 2), что базовые нормативы платы за размещение отходов определяет Правительство РФ, в то время как в 1998 г. базовые нормативы платы устанавливало Минприроды по согласованию с Минфином и Минэкономики. С другой стороны она давала право субъектам РФ устанавливать дифференцированные ставки (ч. 3). В 2004 г. обе эти части были отменены.

В 2013 г. (ФЗ № 278-ФЗ от 21.10.2013) в Законе появилась новая статья 24.1 «Утилизационный сбор». Она предусматривает, что производство и ввоз на территорию России колёсных транспортных средств должен сопровождаться уплатой утилизационного сбора в целях обеспечения экологической безопасности и содержит необходимую детализацию. Дискуссии о введении подобных платежей ведутся в нашей стране уже много лет, но данная статья не распространяется на другие виды техники. Поэтому она выглядит несколько чужеродной в общей структуре Закона.

В 2011 г. ст. 25 «Государственный контроль за деятельностью в области обращения с отходами» была заменена статьёй «Государственный надзор в области обращения с отходами» (ФЗ № 242-ФЗ от 18.07.2011). Хотя термин «государственный надзор» использовался на протяжении десятилетий, его определение до 2011 г. отсутствовало и каждый надзорный орган мог по-своему его понимать и организовывать свою работу. ФЗ № 242 устранил данный пробел, наполнив термин конкретным содержанием.

В 2012 г., в связи с расширением границ г. Москвы в Закон была введена ст. 29.1 «Переходные положения», допускающая эксплуатацию на вновь включённых в границы города территориях, существующих объектов размещения отходов до

01.01.2025 (ФЗ № 96-ФЗ от 29.06.2012). Необходимость введения данной статьи связана с тем, что ч. 5 ст. 12 запрещает захоронение отходов в границах населённых пунктов. Но нужно отметить, что подобная ситуация, хотя во много меньших масштабах, сложилась и в ряде других городов России, в связи с присоединением соседних сельских поселений. Не только по сути, но и юридически, современный город – это не «город» в классическом понимании (как огороженная территория), а «городской округ», включающий в себя земли различного функционального назначения.

Заключение

За 16 лет своего функционирования ФЗ «Об отходах производства и потребления» хотя и претерпел многочисленные изменения сохранил свою первоначальную структуру и базовые принципы.

Внесённые в Закон поправки и дополнения можно разделить на три вида:

- технические, связанные с изменением формулировок в смежных и «вышестоящих» законах;
- сущностные, связанные с уточнением существовавших или введением новых понятий и норм;
- ведомственные, увеличивающие автономность деятельности МПР и Росприроднадзора и упрощающие осуществление возложенных на него обязанностей.

Именно последняя группа поправок, по мнению автора статьи, несколько ухудшила Закон, по сравнению с его первоначальной редакцией.

Литература:

1. Временные правила охраны окружающей среды от отходов производства и потребления в Российской Федерации: утверждены Минприроды РФ 15.07.1994 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Временный классификатор токсичных промышленных отходов и методические рекомендации по определению класса токсичности промышленных отходов. Нормативный документ НД 4286-87 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды: утверждены Минприроды РФ 26.01.1993 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
6. Об охране окружающей природной среды: Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
7. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
8. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (в ред. от 28.07.2012) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
9. Кириллов В.В. О региональных аспектах обращения с отходами в Российской Федерации. 27 ноября 2013 г. // Официальный Интернет-сайт Росприроднадзора [электронный ресурс]. URL: http://rpn.gov.ru/sites/all/files/documents/doklady/doklad_kirillova_v.v.docx. (дата обращения 02.01.2014)
10. Об утверждении критериев отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды: Приказ МПР России от 15.06.2001 № 511 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
11. О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю: Постановление Правительства РФ от 31.03.2009 № 285 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
12. Островский Н.В. Проблемы создания и функционирования инфраструктуры для удаления отходов населения // Вестник УрФУ. Серия экономика и управление. 2014. № 2. С. 132-140.
13. Островский Н.В. Разграничение полномочий между различными уровнями власти в области экологии // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 3. С. 25-27.
14. Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (в ред. от 18.12.2006, ст. 11 и 12) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
15. Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (в ред. от 30.12.2008, ст. 11, ч. 7.1) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

References:

1. Transitory rules for protection of environment from production and consumption waste in the Russian Federation: approved by the RF Ministry of Natural



- Resources 15.07.1994 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
2. On production and consumption waste: Federal Law of 24.06.1998 № 89-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
 3. Transitory catalogue of toxic industrial waste and guidelines for identification of the class of toxic industrial waste. Normative document ND 4286-87 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
 4. Instructions and guidelines for collection of fees for environmental pollution: approved by the RF Ministry of Natural Resources 26.01.1993 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
 5. On environmental protection: Federal Law of 10.01.2002 № 7-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
 6. Of environmental protection: the RSFSR Law of 19.12.1991 № 2060-1 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
 7. On licensing certain types of activities: Federal Law of 08.08.2001 № 128-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
 8. On licensing certain types of activities: Federal Law of 04.05.2011 № 99-FZ (as amended on 28.07.2012) [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
 9. Kirillov V.V. On regional aspects of waste treatment in the Russian Federation. November 27, 2013 // Official website of the RF Agency for Supervision of Natural Resource Usage [e-resource]. URL: http://rpn.gov.ru/sites/all/files/documents/doklady/doklad_kirillova_v.v.docx. (date of access 01/02/2014)
 10. On approval of the criteria for classifying hazardous waste as dangerous for the environment: Order of the RF Ministry of Natural Resources of 15.06.2001 № 511 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
 11. On reference inventory of facilities subject to federal state environmental control: Government Resolution of 31.03.2009 № 285 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
 12. Ostrovsky N.V. Problems of creation and functioning of infrastructure for population waste disposal // Bulletin of URFU. Series Economics and Management. 2014. № 2. p. 132-140.
 13. Ostrovsky N.V. Separation of powers among different levels of government in the field of ecology // State power and local government. 2002. № 3. P. 25-27.
 14. On environmental impact assessment: Federal Law of 23.11.1995 № 174-FZ (as amended on 18.12.2006, art. 11 and 12) [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
 15. On environmental impact assessment: Federal Law of 23.11.1995 № 174-FZ (as amended on 30.12.2008, art. 11, part. 7.1) [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».



ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ «ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ»

1. Статьи должны быть написаны на актуальную тематику по направлениям (политология, экономика, социология, право), но в содержательном отношении обязательно связанные с управленческой тематикой (управление политическими, социальными, экономическими процессами, правовое регулирование различных сфер жизни общества и государства, социальное и гуманитарное развитие, актуальные проблемы современной России и международного сообщества). Редакция оставляет за собой право публиковать статьи по иным направлениям науки, помимо перечисленных (например, по истории, психологии, проблемам высшей школы).

2. Автор представляет статью в электронном варианте (на диске (CD диске) в формате .doc или по электронной почте по адресу vestnik@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. Пример:

- Агафонова Н.Н. Гражданское право: учеб. пособие для вузов / под. общ. ред. А.Г. Калпина. М-во общ. и проф. образования РФ, Моск. гос. юрид. акад. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. 542 с.
- Гонтмахер Е. Судьба российского государства зависит от того, способен ли будет новый президент обновить российскую политическую элиту [электронный ресурс]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (дата обращения 23.01.2008).
- Орехов С.И. Гипертекстовый способ организации виртуальной реальности [электронный ресурс] // Вестник Омского государственного педагогического университета: электронный научный журнал. 2006 [сайт]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpru-21.pdf> (дата обращения 10.01.2007)

- Абрамов А.М. Молчание профессионалов // Независимая газета. 2010. 27 мая.
- О внесении изменений в статью 30 закона Ненецкого автономного округа «О государственной службе Ненецкого автономного округа»: закон Ненецкого автономного округа от 19 мая 2006 года №721-ОЗ // Собрание депутатов Ненецкого автономного округа. 2008. 24 мая.
- Россия и мир: гуманитар. проблемы : межвуз. сб. науч. тр. / С.-Петерб. гос. ун-т вод. коммуникаций. 2004. Вып. 8. С. 64-81.
- Фенухин И.В. этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002. 178 с.
- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
- Шпер В.Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43-47.
- О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они даны в источнике информации.

10. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.

11. Помимо текста статьи автором представляются отдельным файлом в электронном виде на русском:

а) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора **с переводом на английский язык**. Аннотация должна соответствовать требованиям ГОСТ 7.9-95 «Реферат и аннотация. Общие требования». Аннотация включает следующие аспекты содержания статьи: предмет, цель работы; метод или методологию проведения работы; результаты работы; область применения результатов; выводы. Последовательность пунктов аннотации может быть изменена. Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов исключительно общепринятой терминологии. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи.

Примеры структурированных аннотаций:

1. Мороз П.А. Анализ противоречий бюджет-

ной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса

Цель. Изучение причин возникновения кризисных явлений в странах-участниках ЕС и противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик в преодолении последствий современного кризиса.

Методы. Проанализирована динамика экономического развития Еврозоны на основе сопоставления макроэкономических показателей Греции, Кипра и других стран ЕС, а именно, объемов номинального валового внутреннего продукта, валового государственного долга, динамики инвестиций в экономику, уровня безработицы, индекса потребительских цен и т. д.; определены „зоны риска“ для тех стран, экономика которых наиболее поражена кризисом.

Результаты. Исходя из динамики базовых макроэкономических индикаторов, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между целями бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в современных кризисных условиях развития экономики Еврозоны. Сравнивая последствия финансовой стабилизации современной экономики с последствиями перепроизводства в реальном секторе развитых экономик во времена Великой депрессии (30-е гг. XX в.), делается вывод относительно наличия противоречий в реализации бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между бюджетной и денежно-кредитной политиками, когда использование различных инструментов и имплементация механизмов обеих политик подчиняются единой цели — преодолению последствий современного кризиса и обеспечению устойчивого экономического роста стран-членов ЕС в дальнейшем.

2. Julie E.M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 16. № 1.

Цель: исследование направлено на анализ развития документооборота в рамках финансовой отчетности в двух больницах, финансируемых государством, в Новом Южном Уэльсе за период с 1857 году после 1975 году.

Методология и методы: ретроспективный анализ основан на технологических и концептуальных изменениях финансовой отчетности в указанный период. В качестве основного подхода используется теория «заинтересованных сторон», в основу анализа положены как первичные, так и вторичные данные.

Результаты и область применения: в данном исследовании приводится исторический контекст по-

следних разработок отчетности и подотчетности в государственном секторе Австралии. В частности, подробно рассматривается вопрос ведения учета по методу начисления, что дает представление о природе трансформации бухгалтерского учета в организации государственного сектора, что может быть экстраполировано на организации иных форм подведомственности и собственности.

Научная новизна: выявлены закономерности изменений (и стабилизации) финансовой отчетности в больнице, связанные с социальным и политическим контекстом.

3. Курицева Ю.Е. Долгосрочные последствия реструктуризации градообразующих угледобывающих предприятий (на примере муниципальных районов Пермского края)

Цель. Выявление и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов, проводимой в условиях рыночной трансформации.

Методы. Исследование базируется на методах теории функциональной специализации поселений и теории реструктуризации. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Пермского края угледобывающего профиля в условиях реструктуризации. Обоснованы факторы, усиливающие негативное влияние программ реструктуризации на территориальное развитие. Выявлены территории, в наибольшей степени пострадавшие в результате проведения реструктуризации, и ключевые недостатки реализованных программ территориального развития.

Научная новизна. Раскрыты долгосрочные негативные последствия реализации программ реструктуризации при отсутствии четко обоснованных механизмов территориального развития. Обоснована специфика влияния программ реструктуризации градообразующих предприятий на различные элементы сложных пространственных систем расселения.

Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти) **с переводом на английский язык;**

в) **пристатейный библиографический список с переводом на английский язык.**

г) сведения об авторе в следующей последовательности: ФИО (полностью), место работы (учебы), занимаемая должность, ученая степень, ученое звание, почтовый адрес, рабочий телефон, адрес электронной почты **с переводом на английский язык.**

Дополнительные сведения к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

. 12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.

. 13. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами Уральского института-филиала РАНХиГС или других ВУЗов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора/кандидата наук соответствующего профиля. Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия. Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:

а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала

б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, установленным редакцией журнала к публикации

Автор информируется об отклонении материалов, не соответствующих требованиям, установленным редакцией журнала.

Авторам бесплатно 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-е Марта, 66, к. 25,

тел. (343) 257-27-68

(343) 2517-863

e-mail.: nvestnik@uapa.ru

REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL “MANAGEMENT ISSUES”

icated in the title of the journal in the areas of eg (political science, economy, sociology and law), but must be connected with an administrative subject (management of political, social, economic processes, legal regulation of various spheres of society and the state, current problems of state policy of modern Russia and corporate management). The editorial board reserves the right to publish articles in other areas of research besides those listed (for example, on philosophy, history, psychology and problems of higher education).

2. The Author should submit the article in an electronic form (on a diskette or CD disk or by E-mail *nvestnik@uapa.ru*) and on paper (1 copy). Other means of submission are not accepted. The editors do not return manuscripts, CD's and diskettes.

3. Requirements for the structure of the article:

- formulation of the problem in general and its connection to important scientific and practical tasks;
- analysis of recent research and publications, which laid the foundation for solving this problem;
- selection of the unsolved parts of the problem which the article is devoted to;
- formulation of purposes of the article (problem definition);
- basic material of research with full justification of scientific results;
- conclusions of this study and the prospects for further development in this direction.

4. The length of the article should be no more than 1 printed page (40,000 characters including spaces, **font Times New Roman size 14, spacing 1.5, 20 mm margins, the text should be justified without hyphens, with paragraph indentation 1, 25 cm**).

5. Illustrative materials (figures, drawings, schedules, diagrams, schemes) must be submitted in electronic format. All figures should have consecutive numeration.

6. Figures should be presented in the form of a table. Tables should not be large. Each table should have a serial number and a title. Numbering of tables should be consecutive. Abbreviations are not per-mitted except for units of measure. The electronic version of each table and figure should be submitted as a separate file. **Making tables - font Times New Roman 12 pt single-spaced.**

7. The title of the article should be centered and underlined in bold, font size 14. Only the first letter of the title should be capitalized, the others lower case. In the top right corner above the title, the full name of the author should be written in full. This should be followed by the author's institutional affiliation, position, degrees if

appropriate.

8. Footnotes should be placed in square brackets at the bottom of each page, with the number that corresponds to the number of the source in the bibliography, together with a page reference, the bibliographic list and page or article reference, for example: [8, p. 16], [8, article 16]). Usually the list of references must be at least 8-10 sources.

9. A **bibliography** is essential and is included in the total number of pages. The bibliography must be placed at the end of article in their order of appearance in the text, (not alphabetically and nor hierarchy of sources). Do not duplicate names, do not specify with the same number several sources or sources of literature used. Making the bibliography must meet the requirements of bibliographic description ISBD (International Standard Bibliographic Description), established by February 2013. For example:

- Agafonov N.N. Civil law: a textbook for high schools / Under the editorship of Kalpin A.G. The Ministry of Education of the Russian Federation, Moscow State Law Academy. Second edition, revised and enlarged. M.: Jurist, 202. 542 p.
- Gonthmaher E. The fate of the Russian state depends on will the new presiden be able to update the Russian political elite [E-resource]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (date of access 23.01.2008).
- Orekhov S.I. Hypertext way of organizing virtual reality [E-resource] // Vestnik of Omsk State Pedagogical University: electronic scientific journal. 2006 [website]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (date of access 10.01.2007).
- Abramov A.M. Silence of professionals // Nezavisimaya gazeta. 2010. May 27.
- On Amending Article 30 of the Law of the Nenets Autonomous District “On State Service of the Nenets Autonomous District “: the law of the Nenets Autonomous District from May 19, 2006 №721-RL // Assembly of Deputies of the Nenets Autonomous District. 2008. May 24.
- Russia and the World: the humanitarian problems: Interuniversity collection of scientific papers / St. Petersburg State University of Water Communications. 2004. Issue 8. P. 64-81.
- Fenuhin I.V. Ethno-political conflicts in modern Russia: the example of the North Caucasus region: the dissertation for the degree of candidate of political sciences. M., 2002. 178 p.
- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.

- On Arbitration Courts in the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 28 April 1995 № 1-FCL (as amended on July 12, 2006) // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 18. Art. 1589.
- Shper V.L. Again about the quality, definitions and related matters // Methods of Quality Management. 2002. № 1. P. 43-47.
- On the introduction of allowances for complexity, intensity and quality of the work [E-resource]: designation of the Ministry of Social Protection of the Russian Federation dated June 14, 1992 № 1-49-D. The document has not been published. Access of legal reference system "ConsultantPlus".

The numbered order of references in the text should be the same in the Bibliography.

10. For statutory acts in the list, both original and most recently amended version should be included.

11. **In addition to the text of the article, the author should submit in a separate electronic file the following information in Russian:**

a) abstract must indicate the title of article, surname and initials of the author **with an English translation**. The abstract must meet the requirements The state standard 7.9-95 «Summary and abstract. General requirements». Abstract includes the following aspects of the content of the article: the subject, the purpose of work, method or methodology of work, results, the field of application of results, conclusions. The sequence of abstract can be changed.

Volume of abstract should be between 200 to 300 words of accepted terminology only. Abstract text should not repeat the title and text of the article.

Examples of structured abstracts:

1. Moroz P.P. Analysis of the contradictions of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis

Purpose. Study of the causes of the crisis in the EU member countries and contradictions of fiscal and monetary policies in overcoming the consequences of the present crisis.

Methods. Analyzed the dynamics of the euro area economic development based on a comparison of macroeconomic indicators in Greece, Cyprus and other EU countries, namely, the volume of nominal gross domestic product, gross public debt, dynamics of investment in the economy, the unemployment rate, consumer price index, etc., "risk zone" for those countries whose economies most affected by the crisis are defined.

Results. Based on the dynamics of basic macroeconomic indicators, based on evidence-based approaches and expertise, as well as own conclusions, investigated the relationship between the objectives of fiscal and monetary policies of the EU in the current crisis conditions of economic development in the Eurozone.

Comparing the effects of financialization of the modern economy with the consequences of overproduction in the real sector of developed economies during the Great Depression (30-ies. Twentieth century.) author concludes the existence of contradictions in the implementation of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis.

Scientific novelty. Scientific novelty consists in studying the relationship between fiscal and monetary policy, where the use of various tools and mechanisms for implementation of both policies are subject to a common goal - to overcome the consequences of the present crisis and sustainable economic growth in the EU in the future.

2. Julie E.M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 16. № 1.

Purpose - study aims to analyze the development of workflow within the financial reports in two hospitals, financed by the state, in New South Wales for the period from 1857, after 1975.

Methodology and Methods: A retrospective analysis based on technological and conceptual changes in the financial statements during the period. As a basic approach uses the theory of "stakeholders", analysis is based on both primary and secondary data.

Results and Applications: This study provides the historical context of the latest developments of reporting and accountability in the public sector in Australia. In particular, discussed in detail the issue of accounting on an accrual basis, which gives an idea about the nature of the transformation of accounting in public sector organizations, which can be extrapolated to other forms of jurisdiction and property.

Scientific novelty: the regularities of changes (and stabilization) of the financial statements in the hospital associated with the social and political context are identified.

Kuritseva Yu.E. Long-term effects of restructuring city-mining enterprises (on example of municipal districts of Perm region)

Purpose. Identification and evaluation of the intensity of the long-term impacts of restructuring the coal-mining regions, carried out in the conditions of market transformation.

Methods. The study is based on the methods of the theory of functional specialization of settlements and the theory of restructuring. For the calculation methods were used economic and statistical analysis.

Results and practical significance. The tendencies of socio-economic development of coal profile municipalities of Perm region under restructuring are identified. Justified factors that increase the negative impact of structural

adjustment programs on territorial development. Identified areas most affected by restructuring, and the key disadvantages of territorial development programs implemented.

Scientific novelty. Disclosed a long-term negative consequences of the implementation of restructuring programs in the absence of clearly justified mechanisms of territorial development. Substantiated specifics influence programs of enterprise restructuring on various elements of complex spatial systems of settlement.

Author's abstract designed to serve as an independent source of information!

b) Keywords and word combinations (no more than five) **with an English translation;**

c) Bibliography **with an English translation;**

d) Author details — full name, position and institutional affiliation and, contact information (postal address, e-mail address, and phone contact) – **with an English translation.**

Additional information to the article are made in font Times New Roman size 14, spacing 1, width adjustment.

12. The author is responsible for the authenticity of information.

Articles directed to the editor without the requirements of these terms of publication, are not accepted

12. Articles are subject to external review and by

members of the editorial board and Ural institute brunch of RANEPА experts in corresponding subject areas. Article sent for review without name and other data to identify the author. The author have the right to familiarize with performed review. The author may submit a certified review of scientific adviser, Doctor / Candidate of Sciences of corresponding profile. Decision to publish the article takes the editorial board.

12. Decision on the publication of the materials submitted is taken by the editorial board. Reasons for a decision against publication may include:

a) a discrepancy between the subject of the article and the fields covered by the journal

b) a discrepancy between the article and the publication specifications of the journal

In case of rejection, the author will be informed in due course by the editorial of the reasons for non-publication.

The author will receive one copy of the journal free of charge. Additional copies are available if the author places an order with the editorial board.

Address of the editorial board: 620219, Ekaterinburg, 8 Marta Street, 66, room № 525.

Tel. 343 2517 825; 343 2517 863.

E-mail.: nvestnik@uapa.ru



Журнал выходит 6 раз в год

Учредитель и издатель:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

Адрес редакции:

620990, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66.

Телефоны:

(343) 251-78-25, (343) 251-78-63.

e-mail: nvestnik@uara.ru

<http://www.uara.ru>

*Статьи рецензируются. Редакция не несет ответственности
за позицию и точку зрения авторов*

При перепечатке ссылки
на «Вопросы управления»
обязательны.

Дизайн-макет

А.А. Панов

Компьютерная верстка

Е. Чернавская

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки
Е.В. Макеева и С. П. Кожина

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации
в Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций
(Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77 - 49260 от 02.04.2012 г.)

Подписано в печать 24.02.15
Формат 60 x 84 1/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 30. Тираж 999.
Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.
Заказ № 100